

DINÁMICAS MIGRATORIAS DEL PARAGUAY CON ENFOQUE DE GÉNERO Y DATOS INCLUSIVOS



Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, juicio alguno por parte de la OIM sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de Fondo de la OIM para el Desarrollo, en los términos del proyecto Fortalecimiento de los procesos de retorno y reintegración en Paraguay. Ello no obstante, las opiniones expresadas en la misma no reflejan necesariamente las políticas oficiales del donante.

Publicado por: Organización Internacional para las Migraciones
César Lopez Moreira N°451– Edificio
Royal Tower – 5° Piso
Asunción – Paraguay
Tel/Fax: 595 21 663-389/390
Correo electrónico: iomasuncion@iom.int

Esta publicación no ha sido editada oficialmente por la OIM.

Cita obligatoria: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2021. *Dinámicas Migratorias del Paraguay con Enfoque de Género y Datos Inclusivos*. OIM, Asunción.

ISBN 978-92-9268-050-3 (PDF)
ISBN 978-92-9268-051-0 (impreso)

© OIM 2021



Reservados todos los derechos. La presente publicación está disponible en virtud de la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 IGO (CC BY-NC-ND 3.0 IGO)*.

Si desea más información, consulte los derechos de autor y las condiciones de utilización.

La presente publicación no podrá ser utilizada, publicada o redistribuida con fines comerciales o para la obtención de beneficios económicos, ni de manera que los propicie, con la excepción de los fines educativos, por ejemplo, para su inclusión en libros de texto.

Autorizaciones: Las solicitudes para la utilización comercial u otros derechos y autorizaciones deberán enviarse a publications@iom.int.

* <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>

PUB2021/095/R

DINÁMICAS MIGRATORIAS DEL PARAGUAY CON ENFOQUE DE GÉNERO Y DATOS INCLUSIVOS

AGOSTO DE 2020
ASUNCIÓN, PARAGUAY

Uso del lenguaje

Con el fin de evitar la sobrecarga textual y agilizar la lectura del presente documento, se ha optado por el uso de sustantivos y adjetivos genéricos en lugar de la mención repetitiva de vocablos diferenciadores de género y sexo, dejando claro que, en todos los casos pertinentes, dichos genéricos incluyen a mujeres y hombres sin discriminación y que el estudio ha sido encarado con estricto enfoque de género.

Reconocimientos

El presente informe fue preparado por Hugo Oddone, consultor de la OIM, contando con la colaboración del plantel de la SEDERREC, así como con el apoyo permanente del equipo técnico-administrativo de la oficina local de la OIM en el Paraguay. A todos ellos y ellas, nuestro especial agradecimiento. El consultor reconoce la colaboración de la Dra. Claudina Zavattiero, quien prestó una asistencia técnica decisiva en la fase de recolección, procesamiento y evaluación crítica de la información estadística de fuentes secundarias, acompañando activamente la obtención de información cualitativa y aportando valiosas sugerencias al texto final.

Agradece igualmente a la Dra. Verónica Serafini por cooperar con las entrevistas calificadas a repatriadas y repatriados humanitarios y aportar comentarios para la redacción del Capítulo 7, Migraciones en tiempo de pandemia.

Una mención especial de reconocimiento a la DGEEC que controló y verificó los cuadros de este estudio, de elaboración propia con el procesamiento de micro datos originados en las EPH anuales obtenidos para esta consultoría de la base Datos Abiertos de la institución.

ÍNDICE

NOTA PREVIA.....	ix
ABREVIACIONES Y SIGLAS.....	xi
GLOSARIO TÉCNICO DEMOGRÁFICO.....	xiii
PRÓLOGO.....	xv
RESUMEN EJECUTIVO.....	xvii
EXECUTIVE SUMMARY.....	xix
INTRODUCCIÓN.....	xxi
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	xxvii
CAPÍTULO 1. Contexto nacional e internacional de las dinámicas migratorias del Paraguay.....	1
1.1 La reciente dinámica demográfica del Paraguay y la migración.....	1
1.2 El contexto económico y social y su inserción regional.....	5
1.3 El contexto político institucional y su impacto en las migraciones.....	9
1.4 El contexto internacional y mundial de las migraciones.....	12
1.5 Avances y postergaciones en las cuestiones de género.....	15
CAPÍTULO 2. Migración Interna: reconfiguración territorial y sociodemográfica.....	19
2.1 Efecto de las migraciones internas en la distribución y composición de la población.....	19
2.2 Redes o cadenas migratorias.....	21
2.3 Volúmenes de la reciente migración interna.....	22
2.4 Características de las personas migrantes internas recientes.....	24
CAPÍTULO 3. Migración internacional.....	27
3.1 Inmigración.....	27
3.1.1 Flujos históricos y recientes: causas, origen y destino.....	27
3.1.2 Caracterización sociodemográfica de la inmigración reciente.....	33
3.1.3 Características socioeconómicas y culturales de la inmigración.....	37
3.2 Emigración.....	40
3.2.1 Flujos históricos y recientes: causas, origen y destino de la emigración.....	40
3.2.2 Caracterización sociodemográfica de la emigración.....	42
3.2.3 Características socioeconómicas y culturales de la emigración.....	46
3.3 Migración de retorno.....	49
3.3.1 Antecedentes del retorno asistido institucionalmente.....	49
3.3.2 Flujos de la migración de retorno: volúmenes, origen y destino.....	52
3.3.3 Caracterización sociodemográfica y socioeconómica del retorno.....	54
3.3.4 Reintegración: Características programáticas del retorno asistido.....	57

3.4 Migración laboral.....	61
3.4.1 Delimitación de la migración laboral y marco normativo	61
3.4.2 Población inmigrante en edad de trabajar: empleo y desempleo	63
3.4.3 Ocupación por rama y sector de actividad	65
3.5 Migración irregular	67
3.5.1 Situación a la luz de los tratados internacionales	67
3.5.2 Programa de regularización migratoria.....	69
3.5.3 Residencia temporaria y permanente.....	70
CAPÍTULO 4. Trata de personas	73
4.1 Marco conceptual, jurídico-político e institucional	73
4.2 Perfil sociodemográfico de las víctimas.....	75
4.3 Rutas predominantes y lugares de origen y destino.....	78
CAPÍTULO 5. Remesas.....	81
5.1 Evolución de las remesas y su impacto económico	81
5.2 Representatividad de las remesas por país de origen	84
5.3 Destino de las remesas en los hogares y en el ingreso monetario per cápita	87
CAPITULO 6. Refugio.....	93
6.1 Consideraciones sobre el manejo del estatus de refugiado	93
6.2 Evolución del otorgamiento del estatus de refugiado por país de origen y otras características	94
CAPÍTULO 7. Migraciones en tiempo de pandemia.....	99
7.1 Mujeres adultas: trabajo remunerado, cuidado e intermitencias	103
7.2 Hombres que trabajan y migran.....	106
7.3 Juventud migrante: estudiar y conocer otras experiencias	109
7.4 Cuarentena en el cuartel	111
CAPITULO 8. Conclusiones y recomendaciones	115
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	123
ANEXOS	131
Anexo 1: Composición del Producto Interno Bruto por sectores productivos... ..	131
Anexo 2: Mapa de colonias europeas y japonesas en Paraguay y Area de ubicación.....	132
Anexo 3: Lista de propiedades latifundistas adquiridas en la posguerra de 1870	133
Anexo 4: Régimen de tenencia de las tierras - Décadas 1950 - 1990 - 2000.....	134
Anexo 5: Mapa de pobreza por departamento, 2012	135
Anexo 6: Mapa de Ingreso familiar promedio mensual según distrito	136
Anexo 7: Área de cultivo de soja, campaña 2018-2019	137
Anexo 8: Mapa de ubicación de colonias paraguayas en la Región Oriental - Década de 1920	138

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Entrevistas institucionales realizadas.....	xxxí
Tabla 2. Características generales de las personas repatriadas entrevistadas	xxxii
Tabla 3. Evolución de la población por sexos y áreas de residencia 1950-2019.....	2
Tabla 4. Empleo de mano de obra por sectores económicos, Paraguay 2015/2019.....	6
Tabla 5. Producto Interno Bruto y tasas anuales de variación (a precios constantes), Paraguay y países seleccionados de América Latina	7
Tabla 6. Evolución de la población por áreas de residencia, Paraguay, 1950-2019.....	19
Tabla 7. Población migrante interna de 5 años y más por departamento de residencia actual (fila), según departamento donde vivía hace cinco años (columnas), 2019.....	23
Tabla 8. Población inmigrante internacional reciente por país de procedencia, 2012 a 2019.....	32
Tabla 9. Población inmigrante internacional reciente total (hace 5 años), número y distribución porcentual, por características seleccionadas, año 2019 y promedio 2009 a 2019.....	34
Tabla 10. Población nacida en el Brasil y en la Argentina censada en el Paraguay en diferentes años censales. Volumen y representación porcentual sobre el total de la población nacida en el extranjero.....	35
Tabla 11. Comunidad paraguaya en España por regiones y sexo, 2020	42
Tabla 12. Población paraguaya emigrada por principales países de destino, 2019.....	44
Tabla 13. Número (stock) de emigrantes totales, mujeres y hombres, % sobre Población total y % por sexo, 1990 a 2019.....	45
Tabla 14. Número de emigrantes repatriados por país de origen y distribución porcentual, 01/01/2010 a 31/12/2019.....	54
Tabla 15. Número de emigrantes repatriados de Argentina, España y Brasil, por sexos y grupos de edad seleccionados, Año 2019.....	55
Tabla 16. Número de Certificados otorgados para gestiones institucionales, enero y febrero de 2020	55
Tabla 17. Programa de repatriación de restos mortales por departamentos de origen según sexo, 2019.....	57
Tabla 18. Evolución del Programa Apoyo a Emprendedores por proyectos ejecutados por año y país de procedencia de migrantes de retorno, 2013 a 2019.....	58
Tabla 19. Programa Emprendedores por categoría de proyectos y montos de inversión, 2014 a 2018	60
Tabla 20. Población de 15 años y más según indicadores del mercado laboral (%) por sexo, 2019.....	64
Tabla 21. Documentos ingresados y recaudaciones de equipos móviles en 14 jornadas de regulación migratoria, 2019.....	70
Tabla 22. Carnet de radicación expedidos en Paraguay por tipo según dependencia, 2018 y 2019 ...	71
Tabla 23. Número de causas penales investigadas por la UFETESI por sexos y grupos etarios, 2012 a 2018.....	76
Tabla 24. Víctimas de procesos penales investigados por la UFETESI, 2012 a 2018.....	78

Tabla 25. Remesas familiares del exterior (en miles de dólares de los Estados Unidos) y porcentaje respecto al PIB, 2009 a 2019	83
Tabla 26. Ingreso de divisas por diversos conceptos y remesas de migrantes (miles de dólares de los Estados Unidos) 2019.....	84
Tabla 27. Remesas familiares del exterior (en miles de dólares de los Estados Unidos) según procedencia y distribución porcentual, 2009 a 2019	85
Tabla 28. Remesas familiares del exterior (en miles de dólares de los Estados Unidos) según principales países de procedencia y peso porcentual, 2009 a 2019.....	87
Tabla 29. Promedio de hogares que perciben remesas del exterior o ayudas familiares del país, por departamentos seleccionados por su mayor peso porcentual, 2009 a 2019	88
Tabla 30. Hogares que reciben ayuda familiar del país, ayuda familiar del exterior (remesas) ó ambos, según área de residencia y departamento, 2019	90
Tabla 31. Promedio de ingresos mensuales en miles de guaraníes, por quintiles de ingresos per cápita mensual, según fuente de ingreso en 2019 y Promedio del período 2009 a 2019	92
Tabla 32. Personas refugiadas, solicitantes de asilo y población de interés al final de cada año Solicitudes presentadas, decisiones y reconocimientos, 2010 a 2019	95

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Evolución de la migración, Paraguay, 1950-2100	3
Figura 2. Evolución del volumen y porcentaje de población de 5 años y más de edad migrante interna reciente ^{1/} , 2009 a 2019.....	23
Figura 3. Distribución porcentual de la población de 5 años y más de edad migrante interna reciente (hace 5 años) ^{1/} según características seleccionadas, 2019.....	24
Figura 4. Distribución porcentual de la población de 10 años y más de edad nacida en el Paraguay y censada en Argentina y Brasil, según años de estudio aprobados por sexo y grupos de edad, circa 2010.....	45
Figura 5. Distribución porcentual de la población de 5 años y más de edad nacida en el Paraguay y censada en Argentina y Brasil, económicamente activa según rama de actividad económica, circa 2010.....	47
Figura 6. Beneficios entregados por el programa de retorno de personas en situación de vulnerabilidad, 2019.....	56
Figura 7. Personas repatriadas beneficiadas del programa de apoyo a emprendedores, por departamento de ejecución del emprendimiento, 2013 a 2018	59
Figura 8. Distribución porcentual de la población de 15 años y más de edad ocupada, según sector económico por sexo y área de residencia, 2019.....	65
Figura 9. Distribución porcentual de la población inmigrante internacional reciente de 10 años y más de edad ocupada, según sector económico, 2009 a 2019	66
Figura 10. Remesas familiares del exterior (miles de dólares de los Estados Unidos) y porcentaje respecto al PIB, 2009 a 2019	82
Figura 11. Promedio de ingresos mensuales por remesas en extremos de quintiles de ingresos per cápita mensual, 2009 a 2019	91

Figura 12. Número de personas refugiadas con estatus concedidos por CONARE, 2002 a 2019	95
Figura 13. Porcentaje de la población refugiada en Paraguay, por sexo y grupos de edad, al final de cada año, acumulado 2010 a 2017	96

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1. Clasificación de la población residente habitual del país, según país de nacimiento y residencia hace cinco años antes	xxviii
---	--------

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Evolución de la distribución poblacional en el territorio, por distritos, 2002 a 2012	21
---	----

NOTA PREVIA

Apenas transcurrida una semana y media del inicio de la etapa de entrevistas calificadas y reuniones de consulta con autoridades nacionales vinculadas a los temas del presente informe, se producía una extraordinaria expansión mundial de la COVID-19, obligando a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a declarar pandemia y al Gobierno Nacional a decretar de inmediato la primera de una serie de ciclos de cuarentena que se extienden desde el 11 de marzo de 2020 hasta el presente.

Esta imprevista situación se interpuso al plan de trabajo inicialmente acordado con la OIM, al cancelar tempranamente todos los encuentros presenciales y concurrencia personal a las oficinas públicas para coleccionar la información cuantitativa y cualitativa indispensable a los fines de la investigación, imponiendo además, lo más grave, un nuevo ritmo al desarrollo mismo de la dinámica migratoria al interior del país y más allá de sus fronteras, las que fueron clausuradas a todo tipo de ingreso y salida de personas desde el 24 de marzo.

Estos hechos inusitados no afectaron solo al Paraguay, como es natural en una pandemia, sino que se extendieron con igual o similar rigor a la inmensa mayoría de los países del mundo, con repercusiones hasta entonces desconocidas en términos de su afectación a la movilidad humana, su grave impacto en lo económico, social y geopolítico y sus profundas repercusiones en lo más íntimo y emocional de la vida de las personas.

En tales circunstancias, ante la incertidumbre provocada por una emergencia sanitaria de duración indefinida, o al menos difícil de predecir, y los plazos acotados del plan de trabajo acordado con la OIM para cumplir con la investigación en el término de seis meses, se decidió de manera conjunta entre el organismo internacional y el consultor, proseguir dentro del marco de los innovadores procedimientos de vinculación impuestos por la cuarentena, con la utilización de medios de contacto audiovisuales, y avanzar en el estudio de las dinámicas migratorias observadas en el período 2009-2019.

Esta artificial pero inevitable abstracción mientras se avanzaba en la redacción del presente documento respecto a los acontecimientos que se desarrollaban en el contexto inmediato y mundial (acelerados niveles de morbilidad y mortalidad, descenso dramático de la actividad productiva y caída del empleo, sobrecarga al límite en los servicios y recursos humanos de los sistemas de salud, suspensión indeterminada de las actividades educacionales, bloqueo de los pasos fronterizos y alto grado de rigor en el control social de la movilidad humana interna y externa), fue cumplida con una latente preocupación por el sesgo que se produciría si no se decidía cerrar este estudio con un capítulo no previsto en el plan original.

En ese capítulo final se hará el esfuerzo de dimensionar los cambios económicos y sociales de enorme magnitud provocados o previsibles, impuestos por el largo aislamiento colectivo y las restricciones a la movilidad interna e internacional que trajo la histórica pandemia de la presente década.

14 de Julio de 2020

ABREVIACIONES Y SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AMA	Área Metropolitana de Asunción
BCP	Banco Central del Paraguay
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPEP	Centro Paraguayo de Estudios de Población
CONARE	Comisión Nacional para Refugiados y Apátridas
DACPE	Dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Exterior
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DGM	Dirección General de Migraciones
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
IDF	Fondo de la OIM para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
IMILA	Investigación Migración Internacional de Latinoamérica (IMILA) del CELADE
ISM	Instituto Social del Mercosur
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible, Agenda 2030
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PIB	Producto Interno Bruto
PM	Política Migratoria
SEDERREC	Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SNPP	Sistema Nacional de Promoción Profesional
STP	Secretaría Técnica de Planificación
UFETESI	Unidad Fiscal Especializada en la lucha contra la trata de personas y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes

GLOSARIO TÉCNICO DEMOGRÁFICO

Área Rural	Territorios que en toda su extensión geográfica presentan una configuración dispersa de viviendas y otros establecimientos residenciales o no. Se encuentran conformados por localidades y/o colonias (DGEEC, 2011).
Área Urbana	Territorio amanzanado ocupado por ciudades o pueblos generalmente divididos en barrios y delimitados por una línea poligonal que los separan del área rural. Se consideran urbanas todas las cabeceras de los distritos (DGEEC, 2011).
Migración	1. Desplazamiento residencial de población desde un ámbito socio espacial a otro, entendiéndose por estos los ámbitos donde las personas desarrollan la reproducción cotidiana de existencia. (OIM/INM, 2009). 2. El movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un Estado (OIM, 2019).
Migración asistida	El movimiento de migrantes realizado con la asistencia de gobiernos u organizaciones internacionales, a diferencia de migración espontánea y sin ayuda (OIM, 2019).
Migración interna	El movimiento de personas dentro de un Estado que implica el establecimiento de una nueva residencia temporal o permanente (OIM, 2019).
Migración internacional	Movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual a través de una frontera internacional hacia un país del que no son nacionales. (OIM, 2019).
Migración irregular	Movimiento de personas que se realiza al margen de las leyes, regulaciones o acuerdos internacionales que rigen la entrada, salida o tránsito del Estado de origen, tránsito o destino. (OIM, 2019).
Población Económicamente Activa (PEA)	Es el conjunto de personas de 10 y más años de edad que en el período de referencia dado, suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos o que están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción (DGEEC, 2017).
Persona refugiada	Persona que, debido a un temor fundado de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política, está fuera del país de su nacionalidad y no puede o, debido a tal temor, no está dispuesto a acogerse a la protección de ese país; o quien por no tener una nacionalidad y estar fuera del país de su ex residencia habitual como resultado de tales eventos, no puede o, debido a tal miedo, no está dispuesto a volver a él (OIM, 2019).
Tasa Bruta de Mortalidad (TBM)	El número de muertes por cada 1.000 habitantes durante un año determinado (Haupt y Kane, 2001).
Tasa Global de Fecundidad (TGF)	El número promedio de niños que habría tenido una mujer (o grupo de mujeres) durante su vida, si sus años de reproducción trascurrieran conforme a las tasas de fecundidad por edad de un determinado año (Haupt y Kane, 2001).
Tasa Neta de Migración (TNM)	El efecto neto de la inmigración y la emigración en la población de una zona, expresado como aumento o disminución por 1.000 habitantes de la zona en un año determinado (Haupt y Kane, 2001).

PRÓLOGO

Con el fin de actualizar la información contenida en el documento Perfil Migratorio del Paraguay publicado en 2011, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ofrece el presente estudio sobre las dinámicas migratorias del país, cubriendo el período 2009-2019 y abarcando procesos como la inmigración y emigración, la migración interna, la migración irregular, laboral y de retorno, la reintegración de retornados, las remesas y el refugio, así como algunas referencias a la trata y el tráfico internacional de personas. Para la elaboración de este estudio se contó con el respaldo de la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (SEDERREC) en el marco del proyecto “Fortalecimiento del enfoque integrado en los procesos de retorno y reintegración de la SEDERREC en Paraguay”, ejecutado conjuntamente con la OIM.

En el período que cubre el presente Informe sobresale especialmente, como parte de las dinámicas migratorias, la intensificación de la migración de retorno, cuyas causas se analizan con particular atención en el capítulo pertinente, destacándose, entre ellas, la política pública que se viene implementando a través de los programas de promoción a cargo de la institución responsable. En ese marco, el retorno y la reintegración de paraguayos y paraguayas a su país de nacimiento tiene, desde su inicio en 1989, una profunda significación de justicia social al hacer efectivo un derecho humano universal, plasmado en la Constitución Nacional de 1992: el derecho a vivir en la propia patria.

Con esta publicación se espera contribuir con las diferentes instituciones del Gobierno y la ciudadanía en general, al mejor conocimiento de la actual situación social y demográfica del Paraguay, resultado de las más recientes dinámicas migratorias y, en particular, con la SEDERREC cuya labor en este campo ha venido creciendo con objetivos estratégicos de desarrollo sostenido y con enfoque de derechos humanos.

El mejor conocimiento de los procesos migratorios y sus diversas características, así como de los contextos en que se producen los mismos, podría redundar en una mayor efectividad y eficiencia del trabajo de las instituciones que actúan en este ámbito y, en un sentido amplio, en las propias personas migrantes.

RESUMEN EJECUTIVO

El impulso de origen de las más recientes dinámicas migratorias del Paraguay se puede ubicar en los años sesenta del siglo pasado, cuando una desacostumbrada corriente de inmigrantes brasileños llega al país y se instala, en principio, en la región del Alto Paraná para dedicarse a la agricultura. En los siguientes 40 años el stock de brasileños superará en volumen a todas las corrientes migratorias previas ingresadas luego de 1870, que incorporaron al país a europeos y asiáticos de cantidades reducidas, pero de gran impacto socio territorial. Coincidentemente, se incrementan los numerosos flujos de emigración posteriores a la guerra civil de 1947 y se consagra la Argentina como el país de destino que, en 2019, absorbe casi el 80% de la emigración paraguaya. La motivación principal de esta intensa movilidad, que incluye la migración interna de un creciente caudal que oscila entre 300 y 600 mil personas, es el factor económico, la búsqueda de trabajo y de ingresos, y como trasfondo en las décadas 1960 a 1980, las causas políticas (dictadura y exilio) y las razones familiares, posiblemente por deseos de reunificación. La ausencia de intervención oficial en el ordenamiento de las migraciones, propicia una generalizada situación de irregularidad, tanto en la inmigración reciente de origen brasileño, como en las corrientes históricas y actuales de la emigración paraguaya. La inmigración brasileña declina ostensiblemente a fines del siglo XX y experimenta un proceso de retorno a su país de origen, pero deja arraigada una importante población de esa nacionalidad y un modelo productivo caracterizado por el uso extensivo de la tierra para el cultivo intensivo y mecanizado de la soja y otros rubros, modelo que se extiende a las colonias de inmigrantes antiguos ya establecidas. Este modelo amplifica las diferencias con el sistema de agricultura familiar, arrinconada en un territorio reducido de la zona central minifundista y se constituye, junto con la falta de desarrollo industrial generador de empleo, en motivo principal de las subsiguientes corrientes de emigración paraguaya que llega a trascender su carácter intrarregional para dirigirse a nuevos países de destino, en particular a España. Estas comunidades paraguayas emigradas, contribuyen notablemente con la macroeconomía y el presupuesto familiar de los hogares, por medio de sus remesas de dinero que alcanzan niveles importantes. Al mismo tiempo, se exponen a ser víctimas de delitos vinculados a la migración, como la trata de personas. Las sucesivas crisis económicas sufridas en la región y en Europa entre fines de las décadas del 2000 y 2010, en especial en la Argentina y España, alteran los patrones habituales de migración, atenuando la emigración paraguaya en el contexto de una reducción considerable de los flujos internacionales sur/norte, promoviendo nuevos flujos norte/sur y dando impulso a una importante migración de retorno de mujeres y hombres paraguayos como fenómeno destacado del período 2009/2019. En todos estos procesos la motivación laboral sigue siendo el principal factor que impulsa las migraciones, al tiempo que las crisis políticas, étnicas, religiosas que afectan a algunos países en el mundo, promueven flujos extraordinarios de refugiados que, si bien en cantidades modestas, también llegan de manera creciente al Paraguay.

EXECUTIVE SUMMARY

The origin of the most recent migratory dynamics in Paraguay can be traced back to the sixties of the last century, when an unusual flow of Brazilian immigrants arrived in the country and settled, at first, in the Alto Paraná region to work in agriculture. In the following 40 years, the stock of Brazilians will surpass in volume all previous migratory flows after 1870, which incorporated Europeans and Asians into the country in small numbers, but with a great socioterritorial impact. Coincidentally, the numerous emigration flows after the civil war of 1947 increased and Argentina was established as the destination country that, in 2019, absorbed almost 80 per cent of Paraguayan emigration. The main motivation for this intense mobility, which includes the internal migration of a growing flow of between 300 and 600 thousand people, is the economic factor, the search for work and income, and as a background in the 1960s to 1980s, political reasons (dictatorship and exile) and family reasons, possibly due to the desire for reunification. The absence of official intervention in the organization of migrations leads to a generalized situation of irregularity, both in recent immigration of Brazilian origin and in the historical and current flows of Paraguayan emigration. Brazilian immigration ostensibly declines at the end of the 20th century and undergoes a process of return to its country of origin, but leaves behind an important population of that nationality and a productive model characterized by the extensive use of land for the intensive and mechanized cultivation of soybeans and other crops, a model that extends to the already established colonies of former immigrants. This model amplifies the differences with the family farming system, cornered in a reduced territory of the smallholding central zone, and constitutes, together with the lack of industrial development generating employment, the main reason for the subsequent flows of Paraguayan emigration which transcends its intraregional character to go to new destination countries, particularly Spain. These Paraguayan emigrant communities contribute significantly to the macro economy and the family households budget, through their remittances, which reach important levels. At the same time, they are exposed to being victims of migration-related crimes, such as human trafficking. The successive economic crises suffered in the region and in Europe between the late 2000s and 2010s, especially in Argentina and Spain, alter the usual migration patterns, attenuating Paraguayan emigration in the context of a considerable reduction of international south/north flows, promoting new north/south flows and giving impetus to a significant return migration of Paraguayan women and men as a prominent phenomenon of the period 2009 to 2019. In all these processes, labor motivation continues to be the main factor driving migrations, while the political, ethnic and religious crises affecting some countries in the world promote extraordinary flows of refugees who, although in modest numbers, are also increasingly arriving in Paraguay.

INTRODUCCIÓN

Las personas que componen una población se movilizan constantemente en el espacio geográfico en diferentes direcciones y por distintos motivos y períodos de tiempo. Esta movilidad humana representa un proceso complejo, dinámico y multidimensional, relacionado con muchos elementos de la realidad que viven las personas (Pezo, 2005) y que tienen implicancias no despreciables en la distribución espacial de la población, su tamaño y estructura, así como en los diversos modos de organizar su existencia en contextos muy variables.

En ese marco general, entre la década del sesenta del siglo pasado y lo que va de los dos primeros decenios del presente milenio, los patrones migratorios del Paraguay, sus flujos y volúmenes, han experimentado algunas modificaciones. Como trasfondo de los mismos es posible identificar motivaciones políticas y normativas, de mayor o menor envergadura según el período, pero de manera omnipresente factores de atracción o rechazo que tienen que ver con las necesidades de trabajo, ingresos y mejores condiciones de vida de las personas.

Hacia los años sesenta predominaban intensos flujos de emigración con destino prioritario a la Argentina, inicialmente a localizaciones fronterizas y posteriormente a la provincia de Buenos Aires, atraídos por oportunidades del mercado laboral vecino y factores de expulsión internos de índole política y económica. Hasta ese momento, la inmigración, de volumen modesto y dinamismo decreciente, se componía originalmente de inmigrantes europeos y se decantaba en poblamiento estable en ciertas áreas subregionales bien definidas donde tenía como atractivo una amplia disponibilidad de tierras para explotación agropecuaria y forestal, y en menor volumen en la capital del país (PNUD et al., 2009; OIM, 2011; SIMN, 2013).

En el cuatrienio 1960/1990 se mantienen los numerosos volúmenes de emigración hacia la Argentina junto a flujos más modestos con destino al Brasil y a los Estados Unidos de América, así como los primeros contingentes extra continentales con rumbo preferente a España. Los factores de atracción son siempre los mercados de trabajo y las razones familiares, con un menor componente de motivos de estudios superiores o perfeccionamiento profesional de migrantes calificados, especialmente entre los que tienen como destino los Estados Unidos de América (PNUD et al. 2009; OIM, 2011; SIMN, 2013).

En cuanto a la inmigración, el período final del siglo pasado se caracteriza por una numerosa corriente de inmigrantes brasileños, cuyo volumen supera a todos los registrados históricamente hasta entonces, llegados al impulso de la “marcha al oeste” que desplazó en el Brasil a miles de agricultores hacia las feraces tierras paraguayas de la cuenca del río Paraná, a quienes se suman técnicos y obreros incorporados como mano de obra a la construcción de la represa de Itaipú.

De nuevo la intensidad y la orientación de los flujos migratorios se modifican en las dos décadas del presente siglo. En primer lugar, la masiva inmigración brasileña de los sesenta a los noventa del siglo pasado, declina significativamente y experimenta una importante corriente de migración de retorno al Brasil, identificada en el Censo de Población 2000 de ese país (Fazito, 2008). En segundo término, luego de intensificarse los flujos hacia España, aunque siempre en menor número que los de la Argentina, se produce un declive de los mismos hacia ambos lugares de destino como consecuencia de las graves crisis económicas y laborales de principios y finales de 2000 (2001 y 2008). Las rigurosas medidas restrictivas a la inmigración impuestas por la Comunidad Europea a raíz de esas crisis, parece marcar una tendencia estable a la disminución

de la corriente migratoria paraguaya transoceánica, a diferencia de la que tiene por destino a la Argentina, que se mantiene, aunque presentando oscilaciones de volumen consistentes con los estados de la economía y el empleo en ese país.

Esos factores foráneos de crisis, estimulan por su parte nuevas corrientes de inmigración internacional e intrarregional hacia el Paraguay –aunque siempre modestas en número–, así como un notable proceso de migración de retorno acompañado en parte por políticas de asistencia a quienes lo solicitan para regresar al país. Tras un breve repunte emigratorio de mediados a fines de la primera década del 2000, el retorno de connacionales registra un volumen de importancia en la segunda década, originado especialmente en la Argentina y caracterizado por un representativo componente femenino en los años 2016 y 2017 y mayor de hombres en 2018 y 2019 (EPH, 2016/2019).

Puede atribuirse a los citados procesos cíclicos de raíz económica el aumento de la vulnerabilidad de los emigrados, en particular la de los radicados en la Argentina y España, estimulando la propensión al retorno, tanto femenino como masculino, aprovechando, además, las medidas oficiales de asistencia a quienes retornan. Programas de repatriación de personas en situación de cesantía laboral, sin ingresos ni viviendas, han incluido el apoyo para el pago de pasajes de retorno, así como la repatriación de fallecidos en diversas circunstancias. También el Programa de Apoyo a Emprendedores repatriados con iniciativas de instalación de empresas de pequeña o mediana envergadura, aunque aún poco numerosas, facilitan su reintegración social.

Uno de los subsistentes problemas que enfrenta la gestión migratoria es la migración irregular, tanto de la inmigración como de la emigración paraguaya, causal de no pocas situaciones de vulnerabilidad y transgresión a los derechos de los migrantes en países de destino. En general, han sido escasos los flujos de inmigración reciente llegados al país dentro del marco de determinados acuerdos, leyes o programas previos. Fuera de aquellas corrientes históricas que arribaron hacia finales del siglo XIX y principios del XX, como la europea, la comunidad religiosa menonita y la de las familias de origen asiático, la mayoría han sido espontáneas. Tal es el caso particular de la corriente brasilera que afluye entre mediados de 1960 y 1990, que se constituye en la más numerosa de todas las que hasta entonces habían llegado, concentrándose en un área geográfica inicialmente reducida de la cuenca del río Paraná, al este del país, donde despliegan una actividad agrícola intensiva de cultivo de soja sobre tierras inicialmente destinadas a programas de colonización con agricultores paraguayos. Estos, desprovistos de capital y asistencia suficiente, inician un progresivo desplazamiento interno hacia la zona central dejando espacios libres a la expansión brasilera a nuevas áreas del territorio nacional (Souchaud, 2007; França, 2009).

El ingreso de brasileros no respondió a ningún programa explícito de inmigración regular y ordenada y, antes bien, se caracterizó por su extraordinaria fluidez producto de la cercanía fronteriza con su país de origen y la fácil movilidad de entrada y salida del territorio paraguayo, estimulados en esa época por las autoridades del país que veían crecer la pujanza económica regional basada en un nuevo modelo productivo agrícola empresarial. La extendida irregularidad de la inmigración brasilera es uno de los problemas que subsiste aun hoy y que la entidad migratoria trata de resolver.

Por su parte, la masiva emigración paraguaya ha carecido por completo de cualquier tipo de gestión oficial y se ha caracterizado por su gran volumen en la Argentina, donde en 2010 llegó a representar el 9% de la población del Paraguay y el 30,5% del total de la extranjera en dicho país (OIM, 2011). Provocada durante mucho tiempo por condiciones políticas adversas, luego de una guerra civil fratricida en 1947 y un largo período autoritario represivo en las décadas de 1960 a 1980, en todo momento fue impulsada también por la búsqueda de un mercado laboral amplio

como el argentino. Inicialmente volcada a labores de zafra y cosecha de algodón en provincias de frontera, con el paso de los años se redirigió a las zonas industriales de la provincia de Buenos Aires con su enorme campo de empleo en servicios disponibles en la Capital Federal (PNUD et al., 2009). Una réplica en menor escala de esta situación se verificó en la España de finales de los 90 y principios del 2000.

La necesidad de empleo remunerado ha sido el factor de atracción de la población emigrada del Paraguay, sobresaliendo en ella la femenina y las edades jóvenes y adultas, habitualmente excluidas del restringido mercado laboral paraguayo; el empleo doméstico, el cuidado de personas, la construcción y las ocupaciones en el sector gastronómico, terminaron por absorber la mayor parte de esos contingentes laborales. Este perfil ocupacional explica, en gran medida, la baja calificación de los migrantes en lugar de destino e indirectamente la escasa atención prestada a una debida documentación previa a la migración, lo que supone, a su vez, un desafío al Estado para desarrollar una adecuada capacidad de gestionar procesos ordenados de emigración.

La característica predominantemente laboral de la emigración paraguaya determina que ella haya estado supeditada a los ciclos de auge económico en los lugares de destino. Y en la decisión de emigrar y la evaluación de oportunidades de inserción más adecuadas, ha incidido fuertemente el funcionamiento de una estrecha red de relaciones sociales y de parentesco históricamente establecidas, cuya funcionalidad hoy se ve enormemente potenciada por la vigencia de los sistemas de comunicación electrónicos y digitales (Barrios, 2014). La dinámica demográfica en los períodos mencionados, con sus cambios en la estructura de edades por efecto de modificaciones en el comportamiento de la fecundidad y la mortalidad, influyó y también fue impactada por esta diversidad de patrones y flujos migratorios. De particular importancia es el paulatino aumento de los grupos de población en edades productivas, que son las que presionan en el mercado laboral y, al no encontrar oferta suficiente y conveniente en el ámbito local, optan por una migración interna o internacional.

Al mismo tiempo, el descenso de población infantil a consecuencia de una menor fecundidad y las bajas tasas de la mortalidad con un aumento de la esperanza de vida, actúan sobre un mayor número de personas adultas en edad de trabajar y aumentan la longevidad de las generaciones, con progresivo envejecimiento poblacional; a su vez, el aumento de población productiva en un estrecho mercado laboral, induce a la búsqueda de oportunidades en destinos migratorios.

Un proceso similar, pero bastante más avanzado de envejecimiento de la población, se registra en la Argentina y el Brasil, situación que en el corto y mediano plazo y mientras dure en el Paraguay ese plus de población en edad laboral, conocido como bono demográfico, podrá tener repercusiones en los flujos migratorios del país hacia esos destinos, puesto que en ellos se incrementará la necesidad de recambio de su propia fuerza de trabajo, en particular en sectores de servicios diversos como el cuidado de niños y niñas y de personas adultas mayores, por lo que la dinámica de la migración intrarregional podría mantenerse en alza. Así se estima a la luz del desarrollo de la transición demográfica en los países de la región, en los cuales la duración del bono demográfico es muy diversa; en el caso de Brasil llegaría apenas hasta poco después de 2020 y en la Argentina alcanzaría hasta mediados de la década de 2030, en tanto que en el Paraguay se extendería hasta mediar la década de 2040 (CEPAL, 2018).

En el escenario de la movilidad inter fronteriza y los destinos internacionales, la trata y el tráfico de personas ha adquirido a su vez una dimensión alarmante por su persistencia, las dificultades para su prevención y combate y por afectar preponderantemente a mujeres, niñas y niños. Se estima que la trata de personas para fines de explotación sexual y laboral se encuentra en tercer

lugar como el negocio ilícito más lucrativo, solo superado por el narcotráfico y el tráfico de armas. (Oddone y Masi, 2020). El número aparentemente reducido de víctimas, por tratarse de pocos centenares, encubre en realidad la gravedad y complejidad del delito altamente clandestino, persistente y extraordinariamente agravante por los daños que produce a la salud física, mental y social de quienes la padecen y a la estructura social del país.

Un hecho adicional que experimenta la movilidad internacional de connacionales y que viene planteando la necesidad de medidas interinstitucionales coordinadas en materia de gestión migratoria, es la asistencia a personas de nacionalidad paraguaya que han sido privadas de su libertad en diversos países por diferentes delitos. Especialmente mujeres caen víctimas de traficantes de drogas que las utilizan como transportadoras de estupefacientes en sus propios cuerpos, sufriendo detención y aislamiento en instituciones penitenciarias de lejanos países, muchas veces sin relación diplomática con el Paraguay, lo que demanda un papel activo de los servicios consulares del país en el exterior y las dependencias locales del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). Cabe señalar que, si bien todavía con algunos déficits, el Paraguay cuenta con un corpus normativo y de política migratoria que recoge la suscripción de los más relevantes acuerdos internacionales en la materia, manteniendo relaciones de coordinación con sus similares de diversos países, especialmente de la región, para lo cual existe una red institucional responsable, de manera directa o asociada, de la gobernanza y la gestión migratoria, así como de la prevención y el combate a los delitos vinculados a las dinámicas migratorias.

Deben citarse al respecto algunos de los más importantes, comenzando con la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias que, aunque adoptada ya en 1990 por las Naciones Unidas, recibe adhesión recién en 2008 siendo aprobada y promulgada finalmente en 2009¹. Con un rezago parecido, el país presta también su adhesión a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas, cuando, finalmente, en 2002 se constituye por ley la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE) (SIMN, 2013). Esto último ha permitido al país el cumplimiento de los compromisos internacionales con respecto al refugio, luego de un largo período que atraviesa las décadas de autoritarismo durante el cual el Paraguay se caracterizó por ser país origen de refugiados y no de acogida (SIMN, 2013). Y en esa misma línea, el Paraguay se ha adherido también en 2012 a la Convención de 1961 para Reducir los Casos de Apatridia y en 2014 a la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas².

En cuanto al combate a los delitos asociados con la migración, el país dispone de la Ley N° 2396/2004 que “Aprueba el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, complementario de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional”. Se agrega a ella la 4788 de 2012 “Integral contra la Trata de Personas”, cuyo objeto es “prevenir y sancionar la trata de personas en cualquiera de sus manifestaciones, perpetrada en el territorio nacional y en el extranjero”. Ambas dan amplio mandato en aspectos como el “reclutamiento, transporte, transferencia, acogida o recibo de personas realizado por cualquier medio, con el fin de obligarlas a trabajar, prestar servicios forzados y someterlas a esclavitud o prácticas similares, servidumbre o remoción de órganos”, contemplando su prevención, combate y penalización (SIMN, 2013). Complementariamente, la Ley N° 3533/2008 aprueba el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (SIMN, 2013).

¹ Hay que añadir además que, a ese retraso, se agrega el hecho de que el Paraguay no haya ratificado aún el Convenio N° 97 de 1949 sobre los trabajadores migrantes, como tampoco las disposiciones complementarias de dicho Convenio (N° 143 de 1975).

² www.acnur.org/paraguay.html - visitada el 03 de marzo de 2020.

De suma importancia, por su representatividad en términos de movilidad migratoria, son los Acuerdos de Residencia entre los países del Mercosur firmados en Brasilia en 2002, sancionados y ratificados por la Ley N° 3565 de 2008, que reconocen a los inmigrantes de los países miembros del grupo y sus familias (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) el derecho a establecerse en cualquiera de sus territorios, la “residencia temporal, derechos civiles, acceso al trabajo y seguro social, trato igualitario con los nacionales, entre otros derechos” (OIM, 2011). Este reconocimiento se extendió a los Estados Asociados, el Estado Plurinacional de Bolivia y Chile en 2002 y fue aprobado, sancionado y promulgado por la Ley N° 3578 de 2008 por el Paraguay.

Ese mismo año 2008 se amplía el marco legislativo relativo a los acuerdos sobre migración, con la Ley N° 3486 que aprueba el acuerdo de regularización migratoria con el Estado Plurinacional de Bolivia; la N° 3577 que aprueba la regularización migratoria interna de ciudadanos del Mercosur, Estado Plurinacional de Bolivia y Chile; y la Ley N° 3579 de aprobación del acuerdo sobre regularización migratoria interna de ciudadanos del Mercosur (OIM, 2011). La legislación migratoria se enriquece aún más ese año con la aprobación por Ley N° 3566 del acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados Partes del Mercosur, extendido por la Ley N° 3567 al Estado Plurinacional de Bolivia y Chile; del acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los estados partes del Mercosur” (Ley N° 3582) y del acuerdo de extensión de estos beneficios al Estado Plurinacional de Bolivia y Chile (Ley N° 3583) (SIMN, 2013).

Los cuatro países miembros plenos de este grupo cuentan con el Instituto Social del Mercosur (ISM), del cual el Paraguay es sede, instancia técnica de investigación en el campo de las políticas sociales del Mercosur que busca crear y promover acciones tendientes a la integración social, inclusiva y equitativa de las personas hacia la consolidación de una ciudadanía mercosuriana. En ese marco, el ISM ha promovido publicaciones sobre la dinámica del sistema migratorio argentino-paraguayo y el proceso migratorio entre el Paraguay y Brasil y, más recientemente, una investigación sobre “Trabajadores migrantes en el Mercosur” (ISM, 2019). Este último año dio inicio, de manera conjunta con el Fondo de Población de las Naciones Unidas, a un proyecto cuyo propósito es promover los derechos de personas adolescentes y jóvenes en cuatro ciudades de frontera de los países miembros plenos del Mercosur, a fin de abordar problemas que contribuyen a perpetuar la transmisión intergeneracional de la pobreza, tales como la maternidad temprana, la deserción escolar, el difícil acceso al empleo, que muchas veces se realiza en un contexto de economía ilícita, violencia e incluso homicidios (ISM, entrevista institucional, 2020)³.

Últimamente el Paraguay ha asumido importantes compromisos internacionales que, si bien no todos de manera vinculante, plantean medidas a seguir para el logro de una mayor vigencia de los derechos humanos y la equidad social y de género en el ámbito sociodemográfico en general y migratorio, en particular. Los mismos surgen del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) que propone el logro de 17 Objetivos y numerosas metas. En ambos, la equidad de género y el derecho a migrar son explícita e implícitamente destacados.

Por último, cabe mencionar las leyes nacionales específicamente referidas a migración y que confieren funciones y atribuciones a los organismos oficiales de ejecución. La Ley N° 978/96 De Migración, que crea la Dirección General de Migraciones (DGM), es considerada desactualizada y se encuentra en un demorado proceso de sustitución por una nueva actualmente a consideración del Parlamento. La Ley N° 227/93 crea la Secretaría de Desarrollo de Repatriados y Refugiados

³ Entrevista al Jefe de Departamento de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales del Instituto Social del Mercosur (ISM) el 15/04/2020.

Connacionales (SEDERREC) y establece medidas para el retorno asistido de paraguayos y paraguayas emigrados. Inicialmente poco diferenciadas en sus funciones, ambas instituciones obtienen en 2009 la promulgación de la Ley N° 3958 que “Modifica y amplía la Ley 227/93 ‘Que crea la Secretaría para Repatriados y Refugiados Connacionales’ y modifica la Ley 978/96 ‘De Migraciones’”.

Aun así, ambas leyes actualmente vigentes demandan iniciativas institucionales conjuntas de carácter legislativo para su revisión y actualización, buscando mayor funcionalidad a sus respectivos ámbitos de trabajo, según se desprende de entrevistas calificadas a sus funcionarios superiores. Además, sería ocasión propicia para ponerlas a tono con los numerosos acuerdos internacionales que, situados por debajo de la Constitución Nacional, tienen sin embargo mayor jerarquía que las leyes nacionales. La adecuación de las mismas a estos tratados y a la propia Carta Magna, daría mayor relieve a las consideraciones de género, equidad y derechos en la gobernanza y la gerencia migratoria.

También conviene mencionar la existencia de entidades no pertenecientes a la esfera estatal que intervienen en el ámbito migratorio, de manera más o menos activa o regular, como ciertas asociaciones de migrantes y grupos civiles y religiosos. Las primeras, nucleadas en una Federación de Inmigrantes del Paraguay (FEDIPAR), junto con las demás citadas y con organizaciones paraguayas de emigrados del exterior, tuvieron protagonismo principal en la formulación de la Política Migratoria, como fue mencionado más arriba (SIMN, 2013). Entre las religiosas cabe citar las vinculadas a la Pastoral del Migrante de la Conferencia Episcopal Paraguaya y la congregación Scalabrini cuya misión es de asistencia a inmigrantes.

En el contexto presentado hasta aquí, a modo de introducción, el presente estudio tiene por objetivo revelar la magnitud, tendencias y características de los desplazamientos y dinámicas migratorias recientes (2009/2019), en un escenario de múltiples interrelaciones de orden político, económico y social. Con ese fin el presente documento se estructura en siete capítulos y sus respectivos subcapítulos. Luego de describir los Aspectos Metodológicos que encuadran el estudio, el primer capítulo consiste en una sección orientada a posicionar las dinámicas migratorias del Paraguay en el contexto de la reciente evolución demográfica, así como de aquellos otros aspectos contextuales que configuran el sistema migratorio: el económico y social, el entorno político institucional y el internacional y regional de las migraciones, junto con un análisis particular sobre los avances y postergaciones en las cuestiones de género, análisis que se considera relevante presentar dadas las vinculaciones de dicha temática con ciertos fenómenos migratorios.

Seguidamente se desarrollan los componentes de la dinámica migratoria en capítulos independientes: en el segundo se aborda el análisis de la migración interna como proceso que modifica la configuración territorial y sociodemográfica de la población y sirve de plataforma para los flujos de migración internacional. En el tercero se incursiona de lleno en la migración internacional y sus modalidades: la inmigración, la emigración, la migración de retorno, la migración laboral y la irregular.

El cuarto capítulo se ocupa de la trata de personas, el quinto de las remesas y el sexto del refugio como aspectos estrechamente relacionados con la migración internacional, con el desarrollo económico y social y con los derechos humanos. En el séptimo se ha incorporado un conjunto de datos, análisis, reflexiones y entrevistas cualitativas sobre el inesperado fenómeno de la pandemia de COVID-19, con sus múltiples y graves impactos sobre la actividad humana a nivel planetario y que incidió, y lo seguirá haciendo de una manera aún insospechada, en las dinámicas migratorias del país y del mundo y, obviamente, en el propio desarrollo de la investigación, cuyos resultados se ofrecen en esta publicación. Finalmente se presenta el capítulo con las conclusiones y recomendaciones.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

El estudio abarca diversos procesos de la dinámica migratoria en el Paraguay como inmigración y emigración, migración irregular, laboral y de retorno, reintegración de retornados, remesas, refugio y trata de personas. Para ello se ha recurrido a un abordaje desde una metodología descriptiva⁴, examinando cuantitativamente las magnitudes actuales de los fenómenos migratorios y sus tendencias en el tiempo, y cualitativamente las informaciones, opiniones y percepciones de diversos actores clave, así como el aporte de algunas entrevistas calificadas a personas retornadas.

El análisis retrospectivo de la situación sociodemográfica de las personas migrantes tanto al interior como al exterior del país intenta, en la medida que la disponibilidad de datos cuantitativos lo permite, construir una serie decenal que va de 2009 a 2019 tratando de mostrar tendencia en los ámbitos analizados. Por su parte, las entrevistas se desarrollaron siguiendo una guía de preguntas pre elaboradas en función al público destinatario (autoridades, funcionarios técnicos, personas con experiencia migratoria). A continuación, se brinda un detalle de cada abordaje.

Alcances y limitaciones del abordaje cuantitativo de las migraciones

Para la medición de la migración desde el enfoque cuantitativo se hizo uso de todas las fuentes de información secundaria oficiales disponibles: censos nacionales de población, encuestas de hogares, registros administrativos de las entidades responsables de los procesos migratorios (DGM, SEDERREC, CONARE, DACPE) y estimaciones y proyecciones de organismos internacionales como CEPAL, CELADE, las Naciones Unidas, el Banco Mundial, entre otros. Esta diversidad de fuentes y formas de captación de la información hace que, en ocasiones, las cifras sobre el mismo fenómeno observado varíen en el volumen y composición, por lo que conviene realizar ciertas advertencias sobre cada una:

- 1. La Encuesta Permanente de Hogares (EPH)** realizada anualmente por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) del Paraguay es de corte transversal, abarca una muestra representativa de la población y recoge información sobre migración interna e internacional que permite el seguimiento de tendencias a lo largo del período intercensal, debido a la homologación de las preguntas en ambos instrumentos.

Su contenido, para la medición de la migración, ha variado con el correr de los años en el periodo de referencia escogido (2009-2019)⁵ debido al diseño conceptual y muestral centrado en el abordaje del mercado de trabajo. De todos modos, tiene como ventaja la posibilidad de profundizar exhaustivamente las condiciones de empleo, el acceso a bienes y servicios, la calidad de la inserción laboral, el nivel de ingresos y la pobreza de la población migrante y su comparación con la no migrante.

⁴ Cabe señalar que este tipo de análisis no permite conocer si las diferencias encontradas son estadísticamente significativas, no se pueden inferir relaciones causales y no se controlan otros factores que pueden afectar simultáneamente.

⁵ Se dispone de información sobre el fenómeno de migración interna en todos los años, salvo en 2015, y en el caso de migración internacional solo se tienen datos hasta 2014 ya que el módulo fue eliminado desde la encuesta de 2015.

El análisis se presenta, siempre que el número de casos en la muestra lo permita -al menos 30 casos por categoría-, desagregado según principales características sociodemográficas como sexo, grupos de edad, lugar de residencia u otra categoría que se considere pertinente. Al tratarse de una encuesta, sus estimaciones están sujetas a error muestral, siendo este conocido. Por motivos del tamaño y representatividad de la muestra de la EPH, el estudio de migración interna reciente se limita al análisis de las distintas corrientes migratorias entre áreas, cubriendo la misma cualquier traslado que se produzca a nivel distrital o departamental.

Las preguntas disponibles y utilizadas en el procesamiento del informe son:

- ¿En qué distrito y departamento vivía la madre de ...[NOMBRE]... cuando él o ella nació?, que por procedimiento da a conocer la migración absoluta
- Hace 5 años ¿En qué distrito y departamento vivía ...[NOMBRE]...?, permite conocer la migración reciente, pero no capta la migración de los menores de 5 años,
- ¿Por qué se mudó...[NOMBRE]... del lugar donde vivía hace 5 años?, revela el motivo

A partir de estos datos es posible obtener información de la migración interna, inmigración internacional y migración de retorno de connacionales y vincularla con la población total como peso relativo, corrientes migratorias según área de residencia, matriz migratoria respecto al departamento donde vivía hace 5 años y saldo neto migratorio interno con el grado de atracción y expulsión, razones de migración y características socio demográficas de los migrantes.

El siguiente diagrama muestra la clasificación de la población por lugar de residencia, según su país de nacimiento y residencia cinco años antes de la consulta.

Diagrama I. Clasificación de la población residente habitual del país, según país de nacimiento y residencia hace cinco años antes

País de residencia, cinco años antes	País de nacimiento	
	Nacidos en el país	Nacidos en el extranjero
Residían en el país	Nacionales no migrantes	Inmigrantes extranjeros (Migración absoluta)
Residían en el extranjero	Retornantes nacionales (Migración reciente)	Inmigrantes extranjeros recientes (Migración reciente)

Fuente: Calvelo, 2011.

En el caso de la migración internacional las preguntas disponibles para el análisis son:

- En los últimos 5 años, alguna persona que residía en este hogar ¿salió del país para residir en el extranjero?
- ¿Qué relación de parentesco tiene ...[NOMBRE]... con el jefe/a del hogar?
- Sexo
- ¿Cuántos años cumplidos tenía ...[NOMBRE]... cuando salió del país?
- ¿En qué año ...[NOMBRE]... salió del país?
- ¿Cuál era el estado civil de ...[NOMBRE]... cuando salió del país?

- ¿En qué país está viviendo...[NOMBRE]...?
- ¿Qué nivel de instrucción tenía ...[NOMBRE]... cuando salió del país?
- ¿Por qué ...[NOMBRE]...se fue del Paraguay?
- ¿Qué hacía ...[NOMBRE]... antes de irse a residir en el extranjero?
- ¿Cuál era la ocupación principal, profesión u oficio de ...[NOMBRE]... antes de irse a residir en el extranjero?
- ¿Cuál era la categoría o posición que ...[NOMBRE]... tenía en su ocupación, profesión u oficio que realizaba antes de irse a residir en el extranjero?

Además, el módulo de ingresos mensuales permite conocer si las personas de 10 años y más de edad reciben remesas de familiares, tanto desde el país como desde el exterior, y en este último caso el país de procedencia de la remesa. Si bien esta fuente de datos tiene diversas potencialidades y se ajusta a los requerimientos del estudio, al proporcionar un importante bagaje de información –características sociodemográficas, desempeño laboral e ingreso, educación, entre otros–, es importante considerar algunas limitaciones como:

- Al no ser especializada en migración, solo incorpora un módulo que capta ciertas características de este fenómeno;
- No brinda información acerca de las historias migratorias, ni de desplazamientos temporales como la movilidad estacional, cíclica o pendular;
- Solo permite presentar desagregaciones a nivel de área y de determinados departamentos representativos de residencia en ciertos años (no permite conocer el movimiento distrital) lo que impide un análisis completo de la matriz migratoria;
- No registra la fecha exacta de ocurrencia de la migración, sino un máximo temporal, sin informar el mínimo, es decir, si el dato da cuenta que la persona residía hace cinco años en un lugar distinto al actual, se puede inferir que el hecho migratorio ocurrió como máximo cinco años atrás (si hubiera ocurrido hace seis años o más, el lugar de residencia hace cinco años hubiera sido el mismo que el lugar actual), pero no se sabe si ocurrió hace cinco, cuatro, tres o dos años.

Hay que recordar que en 2016 la DGEEC realizó ajustes en los factores de expansión o ponderadores⁶, recalculando los factores de la serie desde 1997. Por ello, la información del periodo analizado y presentado en este informe (2009 a 2019) se ajusta a los nuevos factores. Esta advertencia es válida y debe tomarse en cuenta respecto a todas las informaciones analizadas y publicadas en fechas previas al año mencionado, ya que las mismas no coincidirán con las del presente estudio.

2. Los censos nacionales de población y viviendas siguen siendo el principal instrumento para cuantificar y caracterizar las corrientes migratorias y también para examinar el impacto demográfico y socioeconómico de sus flujos, tanto en los lugares de origen como de destino.

En el caso del Paraguay, si bien desde los inicios de la historia de censos modernos producidos por la DGEEC, la migración interna ha sido un tema integrante de los cuestionarios utilizados, es recién en el censo de 2012 que se incorpora la medición de la migración internacional, salvo el recuento de población extranjera censada en el país cada año censal. No obstante, no se ha

⁶ El ponderador es un multiplicador que permite expandir los datos muestrales a poblacionales. Se calcula en base a las probabilidades de selección de los elementos en la muestra, siendo el factor de expansión el inverso de la probabilidad de selección de los elementos. Expresa la cantidad de personas que en la población total representa cada persona incluida en la muestra. El cambio propuesto desde 2016 incorpora un reajuste a las proyecciones de población a partir de un proceso de calibración de los factores, utilizando marginales que consideran la estructura de la población por sexo y tramos de edad.

podido acceder a los micro datos del último censo puesto que el mismo adolece de una subcobertura (25,6%) cuya limitación afecta el diagnóstico de los fenómenos demográficos, la captación de las heterogeneidades territoriales en sus desagregaciones menores y la identificación de problemáticas poblacionales locales.

La información censal 2012 disponible corresponde a tablas publicadas por la DGEEC a nivel de hogares sobre existencia de miembros emigrantes internacionales en los últimos 5 años (entre los años 2007 y 2011) por departamento. En sustitución de la escasa información censal, se recurre a las últimas proyecciones de población de la DGEEC (Revisión 2015) que estiman el saldo migratorio entre 2001 y 2024.

- 3. Los registros administrativos** utilizados en el informe provienen de instituciones públicas en la materia. Se ha accedido a los mismos mediante exploración de publicaciones en sus páginas web y contacto virtual directo a través de pedidos formales (por restricciones de la emergencia sanitaria).

De la Dirección General de Migraciones (DGM), dependiente del Ministerio del Interior y que tiene entre sus funciones el registro y contabilización de personas, tanto nacionales como extranjeras, que ingresan o salen del país, se tomó información sobre movimientos migratorios, radicaciones en el Paraguay según tipo de residencia permanente o temporaria e ingreso permitido de connacionales desde la medida de cierre de fronteras y aeropuertos por la pandemia de la COVID-19. De la SEDERREC, información agrupada en cinco grandes temas: certificados de repatriación expedidos a connacionales en general, subsidio de repatriación a personas vulnerables y restos mortales de connacionales, subsidio de asistencia económica, opción de nacionalidad y apoyo a repatriados emprendedores. Para el abordaje de la temática de trata de personas se recurrió a UFETESI y para refugiados a CONARE.

- 4. Estimaciones y proyecciones de organismos internacionales.** Se ha explorado la información de estimaciones y proyecciones que otorgan organismos como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el proyecto Investigación Migración Internacional de Latinoamérica (IMILA) del CELADE, cuya base de datos recoge información de paraguayos censados en países de destino, así como la revisión 2019 sobre Stock de Migración Internacional de la Organización de las Naciones Unidas. Para remesas familiares internacionales se ha revisado el Informe Económico del BCP y a efectos meramente comparativos se citan datos del Banco Mundial.

Si bien la fuente del proyecto IMILA recopila información censal de los países de América Latina por rondas censales, permitiendo recomponer el total de emigrantes paraguayos contabilizando a las personas de ese origen residentes y censadas en otros países de América, no asegura que la información sea enteramente comparable si los operativos se realizan en esos países en fechas distintas a los de la serie censal del Paraguay (cuyos censos ocurren en años terminados en 2, en tanto, por lo general, los de la región lo hacen en años terminados en cero). Una diferencia de uno o dos años puede solapar el efecto que determinadas coyunturas económicas o políticas en el país de origen o en los de destino podría tener sobre la emigración paraguaya o sobre la migración de retorno (OIM, 2011).

Es importante hacer hincapié en la necesidad de generar estadísticas combinadas e indicadores que permitan la comparabilidad de la información, así como en mejorar cada vez más la calidad de la información proveniente de registros administrativos como fuente de consulta continua con fines estadísticos. El aprovechamiento estadístico de los registros administrativos es una fuente

importante para reducir los costos en la generación de información y disminuir de esta manera la carga para los informantes, utilizando datos que ellos entregan a otros organismos.

Abordaje cualitativo

En la aplicación del método cualitativo se realizaron entrevistas personales y reuniones de trabajo con funcionarios de diferentes dependencias oficiales, responsables de los diversos aspectos de la gestión migratoria en el país, obteniendo valiosa información institucional, según se detalla en la tabla 1.

Un aporte adicional, no previsto originalmente en el plan de trabajo, es el Capítulo 7 del presente documento, consistente en entrevistas calificadas a personas retornadas en vuelo humanitario, debido a las restricciones impuestas a la movilidad internacional por la emergencia sanitaria declarada en la segunda semana de marzo de 2020 (Tabla 2).

Tabla 1. Entrevistas institucionales realizadas

Institución	Entrevista/ Dependencia	Fecha de entrevista
SEDERREC	Edgar Ruiz, Ministro Secretario Ejecutivo Juan Manuel Añazco, Jefe de Gabinete Guillermo Osorio, Director de DDHH y Seguridad Nilda Martínez, Directora de Planeamiento Vicente Florentín, Jefe de Dpto. de Vinculación Teresa Escobar, Directora de Repatriados José Pérez, Director General de Gestión de Programas, y Micro Emprendimientos Productivos	27/02/2020
UFETESI	Magdalena Quiñonez – Directora	28/02/2020
MRE/DGAC CONARE DACPE	Ministro José Ignacio Livieres, Dirección General de Asuntos Consulares CONARE - Karem Ruiz, Directora Estanislao Lezcano, Director - DACPE	04/03/2020
SEDERREC	Teresa Escobar, Directora de Repatriados	05/03/2020
SEDERREC	Nancy Villamayor, Directora General de Políticas Migratorias	05/03/2020
SEDERREC	Gerardo Bobadilla, Director General de Asesoría Jurídica	05/03/2020
SEDERREC	Lorena Noceda, Dirección de Relaciones Interinstitucionales	05/03/2020
SEDERREC	Gladys Garcete, Jefa de estadísticas Donatella Costa, Departamento de investigación, Directora General de Planeamiento y Asistencia a Asentamientos Humanos	05/03/2020
SEDERREC	Cynthia Ramírez, Departamento de Monitoreo	06/03/2020
SEDERREC	José Pérez, Dirección General de Gestión de Programas	06/03/2020
SEDERREC	Guillermo Osorio, Director General de Desarrollo Humano y Seguridad Social	06/03/2020
ISM	Carlos N. Oddone - Jefe Departamento de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales – Instituto Social del Mercosur – Entrevista telefónica	15/04/2020

Tabla 2. Características generales de las personas repatriadas entrevistadas

Identificación*	Sexo	Edad	Procedencia
Gabriela	Femenino	Adulta	España
Lourdes	Femenino	Adulta	España
Norma	Femenino	Adulta	España
José	Masculino	Joven	España
Derlis	Masculino	Adulto	Alemania
Jorge	Masculino	Joven	Alemania
Mariana	Femenino	Joven	Alemania
María	Femenino	Adulta	Holanda

*Nombres ficticios.

CAPÍTULO I

Contexto nacional e internacional de las dinámicas migratorias del Paraguay

El desarrollo reciente y el estado actual de las dinámicas migratorias resultan del comportamiento de sus principales variables, fundamentalmente los flujos y volúmenes de emigración e inmigración, y sus diversas y variadas características; dinámicas que se articulan y entrecruzan, a su vez, con sus similares de la región y del resto del mundo. Concomitantemente con dichos procesos, en una red de relaciones de causa-efecto, han sido también significativos los cambios ocurridos en la pasada década en la economía y las condiciones de vida del país y de la región. Un análisis de la evolución de estas variables, que incluyen el crecimiento del producto interno, el empleo y la informalidad laboral, la desigualdad y la pobreza, la participación de la mujer en estos procesos, el marco jurídico y normativo, la organización institucional y la gobernanza migratoria, entre otras, resulta indispensable.

Un aspecto esencial en la revisión de esos contextos es el referido a la dinámica demográfica, no solamente porque sus variables, natalidad y mortalidad, influyen decisivamente en la evolución del crecimiento, tamaño, estructura y distribución espacial de la población, sino porque la propia migración se constituye en una más de esas variables y, sin duda, de un gran dinamismo en la determinación de tales transformaciones. Pero, además de incidir en la configuración de las dinámicas migratorias, estos envolventes procesos demográficos, políticos, sociales, económicos y culturales, reciben también su influjo e impacto, determinando la necesidad de nuevas políticas públicas.

Ante la evidente influencia de estos contextos en el comportamiento de las dinámicas migratorias, se presenta a continuación, en esta primera parte, un análisis de los factores mencionados referenciados al posterior estudio de las migraciones en el período 2009/2019.

I.1 La reciente dinámica demográfica del Paraguay y la migración

La población paraguaya, cuyo volumen en 2019 asciende a poco más de siete millones de personas (CELADE, 2019), experimenta en el nuevo milenio una desaceleración de su ritmo de crecimiento. Tasas que oscilaban entre el 2,5 y el 3% en el segundo medio siglo pasado, y que produjeron dos veces la duplicación del tamaño poblacional en períodos de 25 años y poco más cada uno (1950/1975 y 1975/2002), presentan actualmente un claro descenso llegando en 2019 a apenas el 1,5% anual (Tabla 3). Con esta tasa, el fenómeno de la duplicación no volverá a ocurrir y, por el contrario, la población del Paraguay dejará de crecer al alcanzar un total de 9.481.083 personas en 2068 (CELADE, 2019).

Los cambios ocurridos durante los últimos 70 años en el tamaño y ritmo de crecimiento de la población del país, obedecen a alteraciones de los niveles y comportamiento de las variables demográficas, mortalidad, fecundidad y migraciones, y a sus tendencias actuales. Sus efectos más

visibles, junto con un tardío, pero sostenido proceso de urbanización y redistribución poblacional en el territorio, se han producido en la estructura por edades. En contraste con la segunda mitad del siglo pasado, cuando prevalecía una población infantil y juvenil muy numerosa, en 2019 solo el 29,2% de la población tiene menos de 15 años, la de 15 a 59 años llega a 61,1% y la de 60 años y más representa el 9,7%, en un escenario de incipiente envejecimiento poblacional (CELADE, 2019).

Las proyecciones de población pronostican, al respecto, que el grupo de 0 a 14 años continuará descendiendo, las personas en edades productivas (15 a 59 años) alcanzarán transitoriamente un tamaño máximo de 5,5 millones en 2051 y el grupo de personas adultas mayores sobrepasará al de menores de 15 años en 2055 y será el único que continuará creciendo de modo a convertirse en un tercio de la población total en 2100 (CELADE, 2019).

Tabla 3. Evolución de la población por sexos y áreas de residencia 1950-2019

Años	Población Total	Tasa de crecimiento	Mujeres	%	Hombres	%	Urbana	%	Rural	%
1950	1.328.452		679.338	51,1	649.114	48,9	459.726	34,6	868.726	65,4
1962	1.819.103	2,7	924.939	50,8	894.164	49,2	651.869	35,8	1.167.234	64,2
1972	2.357.955	2,6	1.188.844	50,4	1.169.111	49,6	882.345	37,4	1.475.610	62,6
1982	3.029.830	2,5	1.508.421	49,8	1.521.409	50,2	1.295.345	42,8	1.734.485	57,2
1992	4.152.588	3,2	2.066.683	49,8	2.085.905	50,2	2.089.688	50,3	2.062.900	49,7
2002	5.163.198	2,2	2.559.956	49,6	2.603.242	50,4	2.928.437	56,7	2.234.761	43,3
2012*	6.461.041	2,3	3.198.575	49,5	3.262.466	50,5	3.825.311	59,2	2.635.730	40,8
2019*	7.152.703	1,5	3.548.568	49,6	3.604.135	50,4	4.444.274	62,1	2.708.428	37,9

Fuente: elaboración propia en base a censos nacionales de población y viviendas, DGEEC.

* Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015.

En la base y origen de esta reconfiguración demográfica, se encuentran –como se dijo antes– las transformaciones sufridas por sus variables. En efecto, en lo que concierne a la tasa bruta de mortalidad (TBM), esta llega a sus niveles más bajos entre 2000/2015 con 5,4 muertes por mil habitantes y, junto con la diferente estructura por edades, provoca la transformación del perfil de las defunciones por causas y grupos de edad (transición epidemiológica). Se estima, sin embargo, que la TBM volverá a incrementarse llegando a superar en 2060 el nivel que presentaba al inicio de la transición demográfica, en 1950, con un pronóstico de tasas superiores a 10 muertes por mil habitantes desde 2070 en adelante, debido al mayor número de personas adultas mayores como consecuencia del proceso de envejecimiento (CELADE, 2019).

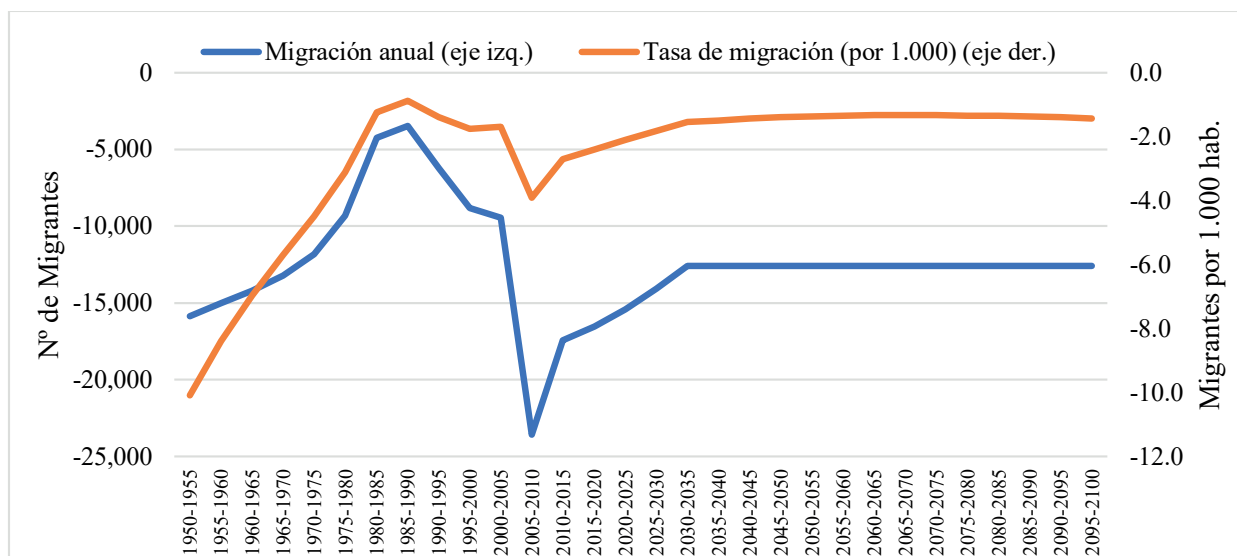
Por otro lado, en los años 1970 se inicia la transición de la tasa global de fecundidad (TGF) hacia niveles descendentes, debido a la mayor divulgación e información, disponibilidad y expansión del uso de métodos anticonceptivos (CEPEP, 2009), para llegar en 2016 a un valor de 2,5 hijos en promedio por mujer, aunque con diferencias según se trate de mujeres rurales (3,2 hijos promedio), no escolarizadas o con 5 años y menos de estudios (3,8 hijos), guaraní hablantes (2,9 hijos) y de nivel socioeconómico muy bajo (4,1 hijos) (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017). Se estima que la TGF seguirá este patrón descendente, pero de manera menos pronunciada que

en décadas pasadas, llegando al nivel de reemplazo (2,1 hijos por mujer) en torno al 2030-2035 (CELADE, 2019). Ante estos importantes cambios que afectan a la mujer, se espera una mayor autonomía en la toma de decisiones personales, laborales y profesionales que incidirán sin duda en las dinámicas migratorias.

A su vez, las migraciones se han constituido en un componente social clave y dinámico del cambio demográfico, al transformar en cortos períodos de tiempo el tamaño, la estructura por sexo y edad de la población y su distribución territorial, tanto en lugar de origen como de destino, provocando particular impacto en la composición por sexos y en subpoblaciones como la económicamente activa. En el caso de la migración, las determinaciones biológicas que caracterizan a la mortalidad y a la fecundidad están prácticamente ausentes y, en tal sentido, son las influencias socioeconómicas, culturales y psicológicas las que explican mayormente su ocurrencia (o no) (Villa, 1995 citado en CELADE, 1997). En esa misma línea, las migraciones ejercen influencia directa sobre las características de las familias a través de la incorporación de miembros a la unidad doméstica (inmigración) y la salida de miembros del hogar (emigración), al mismo tiempo que compensan ciertos desequilibrios demográficos dados por la mortalidad o por una TGF por debajo del nivel de reemplazo poblacional.

Un fenómeno significativo en el Paraguay, a lo largo del período 1950-2000 y su proyección hasta 2100⁷, es que la emigración es el componente principal de la dinámica migratoria, con mucho mayor peso que la inmigración (Figura 1). El contraste entre el creciente volumen de emigrantes frente al modesto número de inmigrantes, se vuelve cada vez más notorio en el período mencionado con lo cual el saldo neto migratorio se revela reiteradamente negativo.

Figura 1. Evolución de la migración, Paraguay, 1950-2100



Fuente: elaboración propia a partir de CELADE (2019) Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100 (Paraguay).

7 De todos modos, "Plantear comportamientos futuros sobre la migración puede resultar muy complejo, ya que el fenómeno responde a la combinación de diversos factores que dificultan la previsión de ambos componentes, la emigración y la inmigración. El saldo migratorio nulo que se supuso para el final de la proyección se mantiene para ambos sexos... dadas las dificultades para disponer de estadísticas sobre la emigración internacional (United Nations, 2014)" (DGEEC, 2015, p. 29).

En ese lapso de 100 años se identifican dos etapas: desde 1950 hasta mediados de los 90, los saldos migratorios netos negativos han descendido, registrando valores fluctuantes entre menos 16.000 y menos 3.000 personas, hecho atribuible a la afluencia de inmigrantes brasileños (STP, 1980; OIM, 2011). Entre 1990 y 2010 la emigración cobra volumen nuevamente frente a menores flujos de inmigrantes, quedando un balance negativo de entre 6.000 y 23.500 personas en los dos hitos citados, como resultado probable de la crisis económica del periodo en el Paraguay y de factores de atracción en países de acogida tradicionales (como la Argentina) y nuevos, como España.

Otro hecho significativo de la dinámica demográfica en el Paraguay es la distribución territorial de la población tradicionalmente irregular, tanto a nivel regional y departamental como urbano-rural. Dividido en dos regiones geográficas y 17 departamentos, el 97% de sus habitantes reside en el 39% del territorio al este del río Paraguay en la denominada región Oriental, cuya densidad es de 43 habitantes/km², que cuenta con 14 departamentos y el distrito autónomo de la capital, Asunción. El 3% restante ocupa el 61% de la superficie territorial al oeste del río Paraguay, región Occidental o Chaco paraguayo, con tres departamentos y una densidad de 0,8 hab/km² (DGEEC, 2015)⁸.

En lo concerniente a áreas urbana y rural y subregiones interiores, las transformaciones han sido diferenciadas. En lo que respecta a urbanización, entre 1950 y 1972 la proporción de población urbana en promedio representó alrededor del 36% de la población total; entre 1982 y 2002 la proporción promedio pasó a representar el 50%, alcanzando el porcentaje urbano del país ese último año el 56,7% del total. Las proyecciones prevén su incremento a 59% y 62% para 2012 y 2019 respectivamente (Tabla 3).

Por otra parte, tanto la población total como la urbana se concentran en la región central, este y sudeste del oriente, en torno a Asunción, Ciudad del Este y Encarnación, respectivamente. La mayor concentración se produce en el departamento Central y Asunción, que son aledaños, representan apenas el 0,6% del territorio nacional y en 2019 acogían a 37,5% de la población paraguaya, constituyéndose en el Área Metropolitana de Asunción (AMA) con el 100% de sus habitantes urbanos (DGEEC, 2015).

Los desequilibrios en la distribución territorial de la población, con algunas áreas de intensa concentración urbana y muchas otras de gran dispersión urbano-rural, tienen como trasfondo las dinámicas migratorias históricas y recientes, internas e internacionales. De hecho, el AMA es el punto de convergencia más importante de llegada y salida de las corrientes migratorias interna e internacional, antiguas y actuales del país (STP, 1980; OIM, 2011) y, junto con los centros urbanos menores o intermedios, son los puntos de partida de los mayores flujos de emigración internacional. La desocupación, la informalidad laboral y la pobreza son disparadores efectivos de estas corrientes migratorias como se verá más adelante.

⁸ Con una superficie de 406.752 km², el departamento es la división político-administrativa mayor del territorio; este se subdivide en distritos o municipios. Cada departamento cuenta con un gobernador y una junta departamental; cada distrito se divide en un centro urbano (municipio) y un área rural y es gobernado por un intendente municipal y una junta comunal. Todas las autoridades sub nacionales son de elección popular quinquenal. Por su parte, la división en dos regiones responde a las condiciones climáticas y geo-ecológicas del territorio chaqueño, árido y seco, frente a la región Oriental con mejores tierras de cultivo, clima más benévolo y un proceso histórico de poblamiento y consolidación de los principales centros urbanos del país, incluida su capital (STP,1980).

I.2 El contexto económico y social y su inserción regional

La transición demográfica que se acaba de analizar y la dinámica migratoria como parte de la misma, se desarrolló de manera asincrónica con un desarrollo económico retrasado y sinuoso y en coincidencia con crecientes niveles de pobreza que generaron condiciones críticas para una parte representativa de la población. Caracterizado por un modelo de desarrollo excluyente, que promueve crecientes niveles de desigualdad social, este contexto económico ha devenido violatorio de derechos humanos fundamentales, como el derecho de las personas a residir en su patria, consagrado en la Constitución Nacional (art. 41), y derivando, en sentido contrario, en una colectiva decisión de emigrar.

Es por esto que la referencia al marco económico es clave a la hora de comprender la conformación de las expectativas migratorias. En efecto, sobresale como una de las dimensiones fundamentales en la decisión de migrar la relacionada con la búsqueda de mejores oportunidades para la vida, siendo esta búsqueda a su vez la consecuencia de un modelo que obliga a migrar. Para algunos autores como Yuing (2011), la migración es el resultado de un alto coeficiente de presión que, más que a la falta de trabajo, se refiere a la carencia de diversidad de alternativas laborales que sean más atractivas y que abran un horizonte de posibilidades de vida (Wiedeman y Quilodrán, 2014).

El enfoque propuesto por Oded Stark (1984, citado en Rodríguez, 2004) hace referencia a que la migración actúa como respuesta ante fallas de mercado, especialmente en países en desarrollo y en sectores pobres con escasas posibilidades de acceso a créditos y seguros privados, seguridad social pública y programas estatales específicos. Además, en estos contextos, ya no se considera que la decisión de migrar corresponda a un individuo aislado, sino que se reconoce que atañe a una unidad doméstica (familia), donde se efectúan negociaciones a ese respecto (Rodríguez, 2004) y en las que, evidentemente, la mujer termina protagonizando un rol principal como emigrante.

En lo que hace al modelo de desarrollo económico del Paraguay, a diferencia de lo ocurrido con el resto de los países de América Latina embarcados en la potenciación de su sector industrial (Romero, 2012), este se ha caracterizado por una postergación secular de la industrialización, salvo en determinados segmentos de pequeñas y medianas unidades fabriles, en las que sobresalen las agroindustrias, desarticulados de un proyecto de desarrollo industrial a gran escala, principal generador de empleo. Se pueden comprobar estas afirmaciones observando que, las manufacturas representan apenas el 20% del PIB (Gobierno Nacional, 2018) y, consistentemente con ello, en la composición del empleo por sectores económicos del período 2015/2019, el sector secundario se revela estancado en torno a un valor cercano al 20%, pero siempre por debajo de ese valor, frente a un sector terciario algo errático, pero nunca por debajo del 59%, y en algunos años superando incluso el 60% (Tabla 4). (Ver Anexo 1 Composición del PIB por sectores económicos 2018).

Tabla 4. Empleo de mano de obra por sectores económicos, Paraguay¹ 2015/2019.

Sector	2015	2016	2017	2018	2019
Primario*	20,3	21,7	20,6	20,5	20,1
Secundario**	19,0	18,8	19,4	18,6	18,7
Terciario***	60,7	59,5	59,7	60,9	61,1

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2015-2016, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2019.

1 No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

* Agricultura, ganadería, caza y pesca.

** Industrias manufactureras y construcción.

*** Comercios, servicios, electricidad, gas, agua, transporte almacenamiento, comunicaciones, finanzas, seguros.

En lo que hace al sector primario coexisten, de manera desintegrada y casi hostil, una agricultura familiar que se desarrolla en un territorio restringido, con intensiva mano de obra y, en general, baja y rústica infraestructura y equipamiento, frente a un modelo empresarial agro-ganadero altamente mecanizado, de gran concentración de la superficie territorial destinada a la producción agrícola, dedicado especialmente a la producción de soja y ganadería para exportación, intensivo en inversión de capital y de muy baja utilización de mano de obra.

Riquelme y Vera (2015) apuntan a este respecto que “la expansión de la agricultura empresarial a gran escala ha sido uno de los factores más determinantes para que numerosas familias campesinas abandonen sus chacras frente a la imposibilidad de sostener sus medios de vida tradicionales, ligados al uso de la tierra. La migración para muchas de estas personas, por tanto, no ha sido una opción, sino una imposición”. Los autores reconocen el vínculo entre la tenencia de la tierra, la producción de alimentos, el sostenimiento del medioambiente y las oportunidades o las limitaciones que presenta la migración.

Así es como la economía paraguaya, basada principalmente en la producción y exportación de bienes provenientes del sector agropecuario, está fuertemente condicionada por los factores climáticos y las variaciones de los precios de mercado internacional. En ese escenario, entre fines de los noventa e inicios del 2000, la economía en general se caracterizó por un período de persistente estancamiento y recesión económica para iniciar, en 2003, un proceso de recuperación a partir de la reactivación del sector agropecuario (OIM, 2011), pero que ni tuvo tendencia ascendente ni se mantuvo estable en la siguiente década.

La inestabilidad económica resultante de su alta dependencia del clima y los cambiantes precios del mercado internacional, puede constatarse por el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) de los últimos 10 años (2010-2019), durante los cuales experimentó una tendencia oscilante entre valores excepcionalmente altos (2010 y 2013) con una fuerte caída en 2011 y 2012 y un comportamiento irregular en los años siguientes. Sin embargo, a pesar de la coyuntura regional desfavorable, como se puede ver en la Tabla 5, entre 2010 y 2019 el PIB nacional creció al 4,4% promedio anual, pero presentando de nuevo a partir de 2018 una pronunciada caída, en especial en 2019, con un crecimiento económico de apenas 0,2% (BCP, 2020). Esta situación es consistente con la evolución reciente de la economía latinoamericana en general y, en particular, con la de los dos principales países altamente vinculados al comercio exterior paraguayo (Tabla 5).

Tabla 5. Producto Interno Bruto y tasas anuales de variación (a precios constantes), Paraguay, región (América Latina) y países seleccionados.

País/Región	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Paraguay	11,1	4,2	-0,5	8,4	4,9	3,1	4,3	5,0	3,7	0,2
América Latina	6,3	4,5	2,8	2,9	1,2	-0,2	-1,0	1,2	1,0	0,1
Argentina	10,1	6,0	-1,0	2,4	-2,5	2,7	-2,1	2,7	-2,5	-3,0
Brasil	7,5	4,0	1,9	3,0	0,5	-3,5	-3,3	1,3	1,3	1,0

Fuente: elaboración propia con base al Cuadro A1.2 – CEPAL (2019) y datos BCO 2020.

A pesar del itinerario económico en apariencia positivo como promedio general, el modelo productivo ha generado graves problemas en el mercado laboral (escasa generación de empleo de calidad, desempleo, informalidad, bajos ingresos) e inestabilidad en la situación social y, consecuentemente, una enorme desigualdad en la distribución de los recursos, inequidades sociales y de género y elevados índices de pobreza que, en suma, constituyen los decisivos alicientes para que las personas opten por emigrar.

Los niveles de desigualdad en la distribución de los ingresos se mantienen elevados. El coeficiente de Gini ha fluctuado sin una tendencia regular en torno a 0,49 en la última década (2009-2018) (DGEEC, 2019a), mostrando una leve tendencia a la baja que no ha sido sistemática, y periodos de incremento entre 2016 y 2017. De esta desigualdad resulta que, en promedio, el 41% del ingreso total ha estado concentrado en el 10% más rico (decil 10), mientras el 1,2% del total del ingreso per cápita en promedio corresponde al decil más pobre (decil 1) (DGEEC, 2019b).

El promedio general de ingresos laborales mensuales, principal fuente económica de los hogares, es aproximadamente de G. 4.794.000⁹ (DGEEC, 2019c) sobre un salario mínimo de G. 2.152.701 promedio en 2019 (BCP, 2020); sin embargo, el de un hogar situado en el 20% más pobre apenas alcanza G. 1.103.000 y el del 20% siguiente a Gs. 2.236.000 (DGEEC, 2019c), es decir que casi el 40% de los hogares no logra alcanzar un ingreso promedio del orden del salario mínimo legal para asegurar su subsistencia. Esta estructura de ingresos se complementa relativamente con remesas familiares de emigrantes y/o aportes del Estado a través de programas de asistencia social a hogares en situación de pobreza.

En 2019 la pobreza monetaria –medida por ingresos¹⁰– afectaba a casi uno de cada cuatro paraguayos (23,5%) castigando a 1.657.131 personas, de las cuales casi 295.000 (el 17% de las personas en situación de pobreza) vivía en condiciones de extrema pobreza o indigencia (DGEEC, 2019c), situación que se agudiza con mayor rigor en el área rural (33,4%), en la niñez y adolescencia (personas de 0 a 14 años de edad, 32,1%) y entre las mujeres (24,2%) (DGEEC, 2019b). El alto grado de pobreza monetaria en las mujeres, es reflejo de la inequidad con respecto a sus ingresos.

En este contexto, la dinámica demográfica no es correspondida a cabalidad por el modelo económico en lo que se refiere a la generación de empleos, ya que, mientras dicho modelo tiende a restringir la demanda de mano de obra, la dinámica demográfica del pasado reciente ha dado lugar a una creciente oferta de recursos humanos disponibles para el trabajo.

⁹ El tipo de cambio promedio Guaraní Dólar ha oscilado entre 5.900 y 6.200 G por dólar de los Estados Unidos en 2019.

¹⁰ Se establece el costo de una canasta básica de alimentos y bienes (servicios esenciales, vivienda, vestido, salud, educación, entre otros) para definir la línea de la pobreza total, y el costo de una canasta básica alimentaria para la línea de pobreza extrema (DGEEC, 2018b).

Como quedó dicho más arriba, una de las características del mercado laboral paraguayo es que está constituido fundamentalmente por micro, pequeñas y medianas empresas y que funciona en una economía de reducida participación del sector secundario –constituido básicamente por industrias manufactureras y de construcción que dan trabajo apenas al 18,7% de la PEA ocupada de 10 años y más en 2019–. Mientras tanto, el sector primario, que corresponde especialmente a zonas rurales de población mayoritariamente masculina y pobre, ocupa a menos de una quinta parte del empleo nacional (20,1%) y casi a la mitad en el área rural (49%) y el terciario, preponderantemente urbano y femenino, al 61,1% restante (DGEEC, 2019b).

La tasa de desempleo abierto estimada en 2019 es del 5,6% y junto con la del subempleo visible (7% que trabaja menos de las horas normales) totaliza el 12,7% de la fuerza laboral, más de medio millón de personas (sin considerar el subempleo invisible: personas que trabajan por menor salario), dando cuenta de la precariedad laboral en el país. Las condiciones precarias del empleo se caracterizan por la falta de contrato a personas asalariadas o en relación de dependencia, la carencia de cotización a un sistema de jubilación –que a su vez determina la informalidad ocupacional– y los ingresos por debajo del mínimo establecido, afectando especialmente al empleo femenino. En tal sentido, en 2019 el 48% de la población ocupada asalariada, incluyendo el empleo doméstico, contaba solo con un contrato verbal en su ocupación principal, aspecto que dificulta el acceso a mejores condiciones y estabilidad laboral (DGEEC, 2019b).

En el año indicado, el 77,1% de la población ocupada no realizaba aportes a un sistema de jubilación (DGEEC, 2019b) y el 64,3% de las personas de 15 y más años de edad ocupada en una actividad no agrícola en 2018, trabajaba en una ocupación informal, tratándose de 1.704.115 personas, situación que afecta en términos relativos a la población rural, femenina y joven. Entre la población asalariada (se excluye a empleados domésticos) el 34% percibe menos de un salario mínimo en su ocupación principal. Parte de las mujeres que acceden al mercado de trabajo tiene problemas de empleo: no lo encuentra (7,6%) o sus condiciones laborales no son las adecuadas (9,4%), revelando la problemática que enfrentan las mujeres para su inserción en el mercado laboral y, consecuentemente, para el logro de su autonomía económica.

El inestable entorno social y económico y su vertebración con una evolución demográfica de tendencias históricas bien definidas y consecuencias previsibles en el largo plazo (creciente presión en el mercado laboral), son escenarios favorables para un dinamismo migratorio que, con sus variaciones en los patrones, flujos y dirección de destino, se ha mantenido en esencia como una válvula de escape y como un regulador de las demandas sociales en el Paraguay. Comportamiento que podría no variar sustancialmente en el futuro, de mantenerse condiciones similares a la del pasado reciente, si bien la imprevisibilidad de las mismas no permite una estimación enteramente confiable como se mostraba en la Figura 1.

I.3 El contexto político institucional y su impacto en las migraciones

La persistencia del sistema democrático instaurado en el Paraguay a partir de febrero de 1989, cuando un movimiento militar puso fin al extenso período autoritario que regía en el país, no ha logrado suficiente consolidación para evitar diversos acontecimientos desestabilizadores que lo pusieron en grave riesgo y que, inclusive, lograron interrumpir y modificar procesos políticos que se desarrollaban con relativa normalidad dentro de los mecanismos electorales.

Habiendo transcurrido la etapa inicial de afirmación del primer gobierno democrático (1989-1993), durante el cual fue promulgada la nueva Constitución Nacional (1992) de inspiración democrática, en los subsiguientes períodos presidenciales (1993/98 – 1998/2003 – 2003/08 – 2008/13 – 2013/18 y 2018/23) se registraron profundas crisis que incluyeron un magnicidio (asesinato del vicepresidente en 1999), intentos de golpes de Estado (1996, 2000), destitución de dos presidentes por juicio político (1999 y 2012), amenaza de un tercer juicio político presidencial (2019), grave agitación con víctimas fatales (marzo de 1999 y marzo de 2017) y crecientes movilizaciones sociales.

El escenario descrito no fue propicio para la estabilización institucional y menos aún para la aprobación y vigencia de políticas públicas de largo plazo, si bien el poder administrador del Estado se mantuvo casi sin interrupción a cargo de un mismo partido político, aunque muy fraccionado por liderazgos y corrientes internas enfrentadas más por luchas hegemónicas de poder que por discrepancias doctrinarias o dispares proyectos de gestión pública. El período de un gobierno de alternancia (2008/2013) tampoco contribuyó a la estabilidad, interrumpido a los cuatro años por el juicio político al presidente y la asunción del vicepresidente para completar el mandato.

Este ambiente de cíclicas incertidumbres extendido prácticamente a lo largo de 30 años, si bien repercutió en el debilitamiento de gran parte de las instituciones públicas, produjo paradójicamente el progresivo fortalecimiento de la toma de conciencia ciudadana y las crecientes movilizaciones sociales en demanda por las inconductas de las dirigencias políticas. Prosperaron los reclamos contra la mala gestión y la corrupción imperantes en los tres poderes del Estado y, en general, en parte del funcionariado público.

Es así como, en la década pasada, fue posible instaurar determinadas mejoras legislativas y mecanismos de gestión y control en algunas instituciones. Tal es el caso de lo que ha ocurrido en el ámbito migratorio donde un activo protagonismo de organizaciones de la sociedad civil, particularmente asociaciones de emigrantes e inmigrantes, en conjunto con diversos sectores de la Administración Pública, permitió elaborar participativamente una Política Migratoria y un proyecto de nueva Ley de Migraciones (SIMN, 2013). Y si bien se logró finalmente la aprobación de la primera en noviembre de 2015¹¹, quedó pospuesto *sine die* el tratamiento del proyecto de Ley de Migraciones presentado en agosto de 2016 a la Cámara de Diputados¹², manteniéndose vigente la ley promulgada en 1996, copia casi textual de la de 1974, sumamente cuestionada por su desactualización y deficiencias de fondo y forma (SIMN, 2013).

11 www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/se-aprueba-oficialmente-la-politica-nacional-migratoria-del-paraguay - visitada en junio de 2020.

12 www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/presentan-propuesta-de-reforma-de-la-ley-migratoria-nacional-al-poder-legislativo - visitada en junio de 2020.

No obstante el escaso interés y atención de las dirigencias políticas y legislativas hacia esta temática, no hay duda de que las principales entidades encargadas de la gestión migratoria, la Dirección General de Migraciones (DGM) y la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (SEDERREC), contando con la cooperación de los servicios diplomáticos en el exterior (embajadas y consulados) y dependencias locales del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), han venido experimentando mejorías en la aplicación implícita de las cláusulas de la Política. La cooperación internacional ha prestado una asistencia técnica y financiera estratégica a este respecto.

Es posible observar este avance a través de determinadas actividades y programas institucionales que se aplican empíricamente en línea con algunas de las cláusulas de la Política Migratoria, sin que se las mencionen explícitamente. Una breve reseña de dichas actividades y programas permite referirlas a las cláusulas respectivas de la Política Migratoria (PM) por su correspondiente número de párrafo (pf.).

Se percibe una gestión tendiente a inscribir paulatinamente la migración en el marco de su contribución al desarrollo de las personas y del país y enfocada en los derechos de los migrantes, a través de los esfuerzos por incrementar la regularización residencial de inmigrantes, especialmente en el marco del Acuerdo de Residencia en los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados (PM pf. 63), así como para la reinserción social y económica a través de políticas y programas concretos de la entidad responsable del retorno de connacionales al país (PM pf. 71).

El Acuerdo de Residencia “y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes”, según reciente evaluación de la OIM (2018)¹³, permitió constatar que, desde su firma y aplicación, se dieron destacados pasos a nivel regional hacia la consecución de la libre circulación de personas y la posibilidad de obtener y/o regularizar residencia en los países firmantes del Acuerdo. Un ejemplo de ello es que en la región se concedieron más de 2 millones de residencias (temporarias y permanentes), siendo la Argentina el principal emisor de las mismas, secundado por Chile y el Brasil (OIM, 2018), hecho que refleja una notable mejoría en los procesos de gestión administrativa de sus respectivas instituciones migratorias.

Si bien cuantitativamente menos significativas en este aspecto, en parte por el propio menor peso de los volúmenes inmigratorios del Paraguay, las actividades de regularización emprendidas por la DGM han mejorado recientemente (PM pf. 59, 60). Como complemento de las mismas, y en el contexto del Acuerdo de Residencia del Mercosur, se han agregado jornadas especiales para estudiantes extranjeros en universidades de frontera y de Asunción (PM pf. 63 - 14-i). Queda sin embargo pendiente de concreción, como aspecto a destacar, la “congruencia entre los principios fundamentales del Acuerdo y las legislaciones migratorias vigentes en los países de la región”, señalado en dicha evaluación ya que, como se acaba de mencionar, el país sigue sin renovar su Ley de Migración acumulando morosidad respecto a su puesta en línea con las nuevas orientaciones y tendencias normativas, emergentes de los organismos y eventos internacionales, verbi gracia las Conferencias Sudamericanas de Migración.

Para la materialización de los avances conseguidos de parte del Paraguay en la gestión migratoria ha sido de suma importancia la cooperación internacional, y en particular la asistencia técnica de la OIM.

¹³ La evaluación incluye a: la Argentina, el Brasil, el Paraguay y Uruguay, miembros plenos; el Estado Plurinacional de Bolivia y Chile, estados asociados; Colombia, Ecuador y Perú, adheridos posteriormente.

Ejemplo de ello es la aplicación por la DGM del Sistema para la Información Migratoria y Análisis de Datos (MIDAS, por su sigla en inglés), el cual permite obtener informaciones biométricas y digitalizadas sobre identidad de las personas que ingresan o egresan del país, con información complementaria sobre su perfil sociodemográfico. Iniciado en el principal aeropuerto del país, el Silvio Pettirossi, se ha venido expandiendo progresivamente a otros puntos de ingreso y egreso de personas y ha implicado un proceso de capacitación y mejoramiento del desempeño profesional de sus funcionarios (PM pf. 30), si bien su utilización no es todavía del todo lo eficiente que debiera ser.

Un punto importante de aplicación de la Política Migratoria es el trabajo conjunto de la DGM con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; desde 2018, ambas instituciones realizan capacitación de inspectores migratorios para la correcta aplicación en los puestos fronterizos de ingreso y egreso del país de los protocolos del Reglamento Sanitario Internacional, de modo a asegurar la vigilancia y respuesta a eventos de salud pública (PM pf. 61). En ese marco, se practican controles de vacunación obligatoria en situaciones de emergencia sanitaria que así lo requieran. Una especial coordinación se cumple actualmente a través de los protocolos establecidos por el MSPyBS con motivo de la pandemia de COVID-19.

Por otra parte, la SEDERREC viene implementando el Programa de Apoyo a Repatriados Emprendedores, dirigido a connacionales retornados que soliciten instalar o fortalecer sus micro y pequeñas empresas, para la cual ofrece capacitación y subsidios provenientes del presupuesto institucional como complemento a las inversiones que realizan los emprendedores con sus propios aportes de capital (PM pf. 72; 73; 75).

Como parte del citado proyecto de “Fortalecimiento de los procesos de retorno y reintegración en Paraguay”, más recientemente se ha dado inicio a los talleres de capacitación a funcionarios de diversas instituciones públicas que prestan asistencia al retorno y la reintegración de connacionales, con el fin de elaborar los protocolos interinstitucionales de atención a las personas que retornan. Participan de esta actividad varios ministerios y viceministerios, así como otras varias dependencias afines al tema (PM pf. 22; 24; 73; 75).

Por otro lado, y en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, un hecho relevante se concretó a mediados de 2016 cuando, a convocatoria de la Dirección General de Asuntos Consulares de la Cancillería Nacional, se realizó la serie de reuniones de los comités bilaterales de integración entre altas autoridades paraguayas y argentinas para ocuparse del diseño, análisis y puesta en marcha de soluciones integrales a la dinámica de los puestos fronterizos de ambos países (PM pf. 16; 17; 28; 31; 60; 61).

Entre algunas decisiones destacadas de este ciclo de reuniones, se acordó la aplicación del programa de regularización migratoria para extranjeros, hijos y cónyuges de ciudadanos paraguayos residentes en los territorios fronterizos y la implementación del Sistema de Reconocimiento Recíproco de Competencias (RRC) para agilizar el control migratorio de ingreso y salida del país. Por medio del RRC se permite que los inspectores y agentes migratorios de un país efectúen el control con supervisión simultánea del otro, con lo cual se trata de solucionar las permanentes demoras que se producen en los pasos fronterizos.

Así mismo, y en su carácter de Coordinador de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en el Paraguay, el MRE presta asistencia en el combate a la trata de personas y a connacionales en situación de vulnerabilidad, explotación laboral y sexual (PM pf. 28; 52; 53; 77; 78). Un asunto de particular atención en este campo es el de la explotación infantil en la zona de la Triple Frontera (Argentina, Brasil, Paraguay), donde niños y niñas que viven en la calle y pertenecen a pueblos originarios, desplazados de sus comunidades de origen, son víctimas de trata para explotación laboral y sexual; la intervención de la Cancillería, de manera conjunta con las fiscalías del Paraguay y Brasil, han iniciado un trabajo coordinado para la prevención y lucha contra este flagelo (PM pf. 28; 77; 78).

A través de su dependencia encargada de la atención a comunidades paraguayas en el exterior (DACPE), el MRE presta asistencia, además, para facilitar la regularización de documentos en el exterior, brindar acompañamiento jurídico a la protección de los derechos humanos y asistir a quienes manifiestan su interés en ser repatriados, en coordinación con las demás instituciones el ámbito migratorio (PM pf. 50).

I.4 El contexto internacional y mundial de las migraciones

Las dinámicas migratorias a nivel mundial se han intensificado en el último decenio. Según el portal de Naciones Unidas, “en 2019 el número de migrantes alcanzó la cifra de 272 millones, 51 millones más que en 2010. Los migrantes internacionales comprenden un 3,5% de la población mundial, cifra que continúa en tendencia ascendente comparándola con el 2,3% de 1980 y el 2,8% de 2000”¹⁴. El 48% de la población migrante está constituido por mujeres; hay 36,1 millones de niños migrantes, 4,4 millones de estudiantes internacionales y 150,3 millones de trabajadores migrantes. Asia acoge aproximadamente a 31% de la población de migrantes internacionales, Europa 30%, las Américas a 26%, África 10% y Oceanía 3%¹⁵.

En ese marco de movilidad humana de nivel mundial se inscriben las crisis humanitarias y migratorias más trágicas del presente siglo y, probablemente, de la posguerra de 1939/1945. Iniciado en 2010 como un movimiento de reivindicaciones políticas en lo que se conoce como la “primavera árabe”, la agitación se extiende a la República Árabe Siria como conflicto mucho más profundo que enseguida adquiere características de confrontación internacional e incluye a países vecinos y grandes potencias, con un trasfondo de intereses geopolíticos y conflictos étnicos y religiosos.

La crisis siria, sin solución en los nueve años que lleva desde su inicio, ha impulsado uno de los movimientos masivos de población de mayor dimensión en la historia de los desplazamientos humanos. Además de los centenares de miles de muertos y heridos, poco más de la mitad de su población debió emigrar o buscar refugio en países vecinos y, especialmente, en los países europeos de mayor desarrollo, si bien sus oleajes se extendieron también en menor medida hasta América Latina y el Mercosur con mínimo impacto en el Paraguay.

Diversas fuentes han aportado información, a lo largo de estos años, sobre el número creciente de desplazados internos en territorio sirio y de enormes flujos de emigrantes y refugiados internacionales.

¹⁴ www.un.org/es/sections/issues-depth/migration/index.html - visitado el 20 de enero de 2020.

¹⁵ https://migrationdataportal.org/es/data?i=stock_abs_&t=2019 - visitado el 20 de enero de 2020.

Se ha estimado en alrededor de 11 millones los emigrados desde la República Árabe Siria desde el inicio del conflicto (de los cuales casi 5 millones en carácter de refugiados). Datos del European University Institute revelan que, entre enero de 2010 y mayo de 2016, cerca de 800.000 sirios llegaron por mar y tierra a Italia y Grecia, generalmente en tránsito hacia Europa Central y del Norte, con su mayor pico entre 2015 y 2016 y que, en igual período, se registró un número similar de “solicitudes de asilo por primera vez” de emigrados de dicha nacionalidad a la Unión Europea¹⁶. A ellos se suman los flujos habituales de migración procedentes de y con destino hacia diversos países.

En este contexto de inusitada movilidad a escala mundial, desbordando fronteras continentales y nacionales, el continente americano no quedó exento de participación. Los flujos migratorios entre países centroamericanos, México y Norteamérica, han sido incesantes y crecientes; y, en Sudamérica, la emigración venezolana, con carácter de éxodo, ha cobrado una dimensión fuera de lo común y una notable diversidad de flujos de destino hacia la propia región latinoamericana y países europeos. En efecto, se estima que al menos “tres millones de venezolanos han migrado y que el 75% se encuentra residiendo o en tránsito en diversos países de América Latina” (Koechlin; Eguren, 2018). En el segundo semestre de 2020 la cifra de refugiados y migrantes de la República Bolivariana de Venezuela podría haber llegado ya a cuatro millones, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)¹⁷.

Enfrentados a estas complejas dinámicas migratorias, los organismos de cooperación de la comunidad internacional, como la Organización de las Naciones Unidas y sus agencias el ACNUR y la OIM, junto con los diferentes estados nacionales, se han concentrado en adoptar posiciones políticas y medidas legales y administrativas tendientes a enfrentar la nueva situación, buscado ajustarse a la magnitud de esos desplazamientos. Se enfrenta la necesidad de poner en la agenda internacional no solamente las condiciones de acogida de los sucesivos flujos, sino también, como temas estrechamente ligados a ellas, los factores causantes y consecuencias de estas crisis migratorias: conflictos internos políticos, étnicos y religiosos; pobreza y hambrunas; confrontaciones geopolíticas hegemónicas y guerras internacionales; crisis ambiental y climática; agotamiento de recursos fundamentales para la vida (tierra cultivable, agua, bosques).

Ya en 2013, la reunión regional de los países de América Latina y el Caribe, reunidos en Uruguay, determinaron en el documento denominado Consenso de Montevideo que “los derechos humanos de las personas migrantes constituyen una prioridad en todas las iniciativas en torno a la cooperación sobre migración”, dejando establecido de manera incontrovertible el enfoque de derechos que exige la consideración de los procesos migratorios, cualquiera sea su naturaleza, origen y destino (CEPAL, 2013).

En ese sentido, el citado documento acordó “proteger decididamente los derechos humanos, evitando toda forma de criminalización de la migración, garantizando el acceso a servicios sociales básicos, de educación y de salud, incluida la salud sexual y la salud reproductiva cuando corresponda, para todas las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria”. Enfatizó además la decisión de prestar “particular atención a los grupos en condición de mayor vulnerabilidad, entre ellos, los menores no acompañados, las personas que se desplazan en situación irregular, las mujeres víctimas de la violencia, las víctimas de trata, las repatriadas y las que se desplazan forzosamente buscando refugio” (CEPAL, 2013).

¹⁶ <http://syrianrefugees.eu/#inflows> - visitado el 20 de enero de 2020.

¹⁷ acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html - visitado el 09 de julio de 2020.

Partiendo de un enfoque similar, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en setiembre de 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, estableciendo 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) con el propósito de “tratar de resolver problemas internacionales, de carácter económico, social, cultural y humanitario” a nivel mundial, en el marco del respeto y la defensa de la dignidad humana y de los derechos universales de las personas¹⁸. Gran parte de los objetivos contempla medidas concretas referidas a la migración. Así, el Objetivo 10 Reducción de las Desigualdades establece como meta 10.7 “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”¹⁹.

De manera parecida se garantiza a las personas migrantes igualdad de derechos laborales y de entorno de trabajo seguro y sin riesgos, en particular a las mujeres migrantes y personas con empleos precarios, y se hace referencia a la erradicación de toda forma de violencia contra las mujeres y niñas, la trata de personas (Meta 5.2, Objetivo 5), el trabajo forzoso y las formas contemporáneas de esclavitud y trabajo infantil, situaciones estrechamente ligadas con los movimientos migratorios (Meta 8.8 y 8.7 del Objetivo 8 Trabajo Decente y Crecimiento Económico).

Más recientemente, en la Conferencia Intergubernamental de Naciones Unidas realizada en 2018 en Marruecos, 164 países asociados suscribieron el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular o simplemente Pacto Mundial sobre Migración, una iniciativa que busca “mejorar la gobernabilidad de la migración y afrontar los desafíos asociados con la migración actual, así como para reforzar la contribución de los migrantes y la migración al desarrollo sostenible” (Naciones Unidas, 2018b). Ya que el pacto no es un tratado internacional, ni formalmente vinculante para los países firmantes, la iniciativa deberá sortear aún férreos obstáculos y resistencias políticas, ideológicas, religiosas y étnicas al encontrarse todavía en proceso de aprobación por los Estados nacionales, y, en el caso paraguayo, en una paralización sin perspectiva de tratamiento en el corto plazo, vista la resistencia que le oponen sectores conservadores muy influyentes en el gobierno.

Quedan pues muchos obstáculos más por remover para llegar a los Objetivos de la Agenda 2030, sobre todo en países altamente desarrollados, a los que se suman gobiernos conservadores de países no desarrollados, que se muestran reacios a aceptar la inmigración debido a prejuicios étnicos, raciales, políticos y religiosos, así como a sentimientos xenófobos muy extendidos en determinados sectores sociales. En ese contexto, ciertos países europeos han flexibilizado relativamente su actitud frente a la crisis siria, a pesar de las estrictas regulaciones de la Comunidad Europea, aceptando el ingreso de refugiados y grupos familiares en situación de vulnerabilidad.

También varios países de menor desarrollo han ajustado sus normativas o adecuado sus procedimientos administrativos, tratando de facilitar el ingreso de los flujos emergentes de inmigrantes y refugiados. En Latinoamérica esta apertura ha sido evidente, tanto para la corriente siria como para la venezolana, pero particularmente para esta última que se ha extendido preferentemente hacia Colombia, Perú, México, Chile, Argentina y Uruguay y en menor medida Brasil, en cuya frontera común se produjeron conflictos y rechazos.

El Paraguay no ha estado ajeno a esta extraordinaria dinámica migratoria de nivel mundial y regional. Es así como un número representativo de inmigrantes y refugiados venezolanos, aunque no tan elevado como en los demás países de la región, ha recibido tratamiento preferencial en lo atinente a

¹⁸ www.hchr.acnuhd.org/

¹⁹ www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/ - visitado el 20 de enero de 2020.

las condiciones de su residencia provisoria y trámites de regularización posterior²⁰. Igualmente se ha dado acogida bajo la condición de refugio a algunos núcleos de familias sirias, si bien ocasionalmente más interesadas en re-emigrar hacia otros destinos. De este modo, los ecos de la crisis migratoria internacional han tenido repercusión en los diversos países que no han podido permanecer indiferentes, viendo afectados, de una u otra manera y en un sentido u otro, sus dinámicas, sus normativas, políticas y gestiones migratorias.

I.5 Avances y postergaciones en las cuestiones de género

Un subcapítulo especial exige, en la consideración de los contextos de la dinámica migratoria, la cuestión de género. Esta perspectiva cobra gran relevancia en los estudios sobre migración al permitir interpretar en toda su complejidad las diferencias entre hombres y mujeres en la decisión de migrar, así como en las condiciones, impactos y consecuencias del hecho migratorio, particularmente en las mujeres migrantes objeto más frecuente de discriminaciones. En el Paraguay, a las diversas formas de discriminar a las mujeres, en lo político, económico, profesional, laboral, se suma su desconocimiento generalizado en la elaboración y presentación de la información estadística, con la consiguiente dificultad para la investigación sobre migración femenina, entre otros de los aspectos que las afectan.

La mayor predisposición femenina a migrar ha sido uno de los rasgos históricos sobresalientes de la movilidad humana en los países de América Latina, destacándose la importancia del flujo rural urbano y el destino a los espacios laborales específicos que tienen las mujeres migrantes en las ciudades, como el sector servicios o el empleo doméstico remunerado (Détang-Dessendre et al., 2002, citado en Rodríguez, 2004, p.23). Este patrón rural-urbano ha caracterizado históricamente la migración interna en el Paraguay tornándose más recientemente en urbana-urbana, desde pequeños o medianos hacia centros citadinos mayores.

En la constatación así expresada, se evidencia una vocación de trabajo y de servicio social de la mujer, motivada en un sentido de responsabilidad hacia sí misma y hacia su grupo de referencia (familia, hijos, comunidad) para superar desigualdades, limitaciones, carencias, marginación y situaciones de vulnerabilidad y pobreza en su lugar de origen. Pero su decisión de superarlas y su interés en desempeñarse en roles sobresalientes en los lugares de destino, muy excepcionalmente se cumplirán, replicándose casi siempre en ellos una similar o más grave condición de inferioridad en cuanto a calidad del empleo, equidad del ingreso y posicionamiento social respecto a migrantes masculinos o no migrantes.

Esta desigualdad de género se extiende a los ámbitos político, económico, cultural, social y familiar y se constituye en un factor clave del estudio de las dinámicas migratorias, exigiendo un esfuerzo especial de atención del analista –aún más riguroso que el empleo de la terminología de género–, puesto que inclusive con la escasa disponibilidad de información estadística desagregada por sexos, como se acaba de mencionar, es posible enfrentarse a dificultades de gran magnitud al momento de analizar el impacto y las consecuencias del componente femenino en los patrones y flujos migratorios.

²⁰ En el caso de la inmigración venezolana, la condición de refugio en general no siempre obedece a las causales para la obtención de este estatus, sino que se constituye en un estadio intermedio entre el ingreso y la regularización de su estadía en los países de acogida, debido a que un gran número de personas que abandonan este país lo hacen desprovistos de toda documentación que permita la gestión de su residencia (Koechlin J; Eguren, J; 2018, citado).

En el Paraguay, Galeano advertía ya en 1997 acerca del probable inicio de una tendencia a la feminización de las migraciones según comparaciones censales realizadas entre los periodos 1977-1982 y 1987-1992, pero haciendo hincapié en que, para que se concretara la migración selectiva femenina, no bastaba con la existencia de un sector urbano dinámico sino que debían darse también estímulos objetivos y subjetivos en los destinos urbanos, como los tipos de ocupación disponibles y los valores y pautas culturales predominantes²¹, para actuar de factores de atracción a las mujeres migrantes (Galeano, 1997).

Hay que decir, sin embargo, que el refinamiento de este planteo que supone una evaluación previa de parte de las potenciales migrantes sobre la existencia de dichas condiciones en los lugares de destino, se ha visto rebasado casi siempre por las condiciones de necesidad imperantes en los lugares de salida que actúan de poderosos factores de expulsión en origen, sobre todo por las condiciones de vida de las mujeres sometidas al estatus de madres solteras, muchas de ellas multíparas, condenadas a trabajo doméstico sin remuneración ni reconocimiento y en gran parte adolescentes, víctimas de maltrato, abuso y violencia.

En suma, la cuestión laboral y económica que motiva la migración femenina no es azarosa ni homogénea, puesto, que, por lo general, es el contingente que presenta condiciones más desfavorables de acceso al mercado laboral y calidad del empleo, en comparación con los hombres, con exacerbación en los segmentos de juventud y población rural (Serafini, 2020).

Un cuadro más grave es el de los pueblos originarios en desintegración por la presión de modelos productivos depredadores de sus hábitats naturales, que se ven empujados a constantes desplazamientos territoriales y a migración interna, terminando con su vida en situación de calle donde las mujeres, niños y niñas se vuelven especialmente vulnerables a la explotación y al abuso. Algunos de estos grupos ubicados en ciudades de frontera, se han vuelto blanco preferido de trata.

Este escenario de la condición de las mujeres frente a los hombres, contrasta evidentemente con el desarrollo que ha tenido en las últimas décadas el marco jurídico e institucional respecto de la igualdad de género. En efecto, la Constitución Nacional y la normativa legal del Paraguay establecen, de manera indubitable, la garantía de igualdad entre hombres y mujeres. La construcción de la igualdad es responsabilidad del Estado paraguayo, según lo consagra la Constitución de 1992 (arts. 46 a 48).

Dicho compromiso se confirma con la ratificación de múltiples instrumentos internacionales como: la Plataforma de Acción de Beijing (1995); la Convención contra todas las formas de discriminación hacia las mujeres (CEDAW, por su sigla en inglés, 1972, ratificada por Ley N° 1215/1987); la Convención Belem Do Pará (Ley N° 605/1995); el Consenso de Quito (2007); las 100 Reglas de Brasilia (2010); el Consenso de Santo Domingo (2013); el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013); la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2016) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015), siendo la igualdad de género un objetivo independiente y al mismo tiempo tema transversal a todos los ODS.

Esta creciente cobertura de derechos ha permitido un relativo avance en la reducción de las brechas entre hombres y mujeres, en particular en los ámbitos de la salud y la educación, pero persisten desigualdades y subordinación de las mujeres en la esfera doméstica, económica, laboral y política, así como en el padecimiento de reiterados hechos de violencia, situación que al tratarse de mujeres migrantes representa una doble vulnerabilidad. Prueba de ello es el alarmante incremento del feminicidio, así como la violencia sexual contra niñas, muchas veces víctimas

²¹ Se refiere a la adaptación de las migrantes, el grado y la velocidad con que absorben la cultura del lugar de destino y la propensión que tienen a participar en sus instituciones sociales y políticas, así como la transferencia de la cultura que traen consigo desde sus distintos lugares de origen (Alfonzo, 2005).

de infanticidio, así como la trata y el tráfico de personas, particularmente mujeres, prácticas delictuales fuertemente asociadas a la condición de migrantes internacionales e internas y a pueblos originarios.

Además de las brechas respecto a los hombres, también existen desigualdades al interior de la propia población femenina. En general, y a pesar de los avances, las condiciones actuales son más desfavorables para las mujeres jóvenes o adultas mayores, para las que viven y trabajan en área rural, las que tienen escasos niveles de educación formal, las que pertenecen a estratos económicos bajos y las que encabezan un hogar (Zavattiero y Serafini, 2019). Y no menos grave es la discriminación y marginación de las mujeres con alguna forma de discapacidad, una categoría poblacional notoriamente creciente en el país.

En los capítulos siguientes se pondrá énfasis en el enfoque de género tratando de marcar los avances y deudas pendientes respecto a la búsqueda de equidad entre hombres y mujeres, en lo que hace a los recientes procesos migratorios, partiendo del principio de que el reconocimiento de la autonomía física y económica de la mujer, así como de su capacidad para la toma de decisiones, constituye un requisito indispensable no solo para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos en general, y de migrantes en particular, sino también para poner fin a la desigualdad, a la discriminación, a la violencia hacia las mujeres en el camino hacia un desarrollo sostenible. Autonomía que debería reflejarse en la producción estadística, creación de bases de datos desagregados por sexo y divulgación amplia y accesible de esa información.

CAPÍTULO 2

Migración Interna: reconfiguración territorial y sociodemográfica²²

La migración interna, si bien con repercusiones distintas a las de la migración internacional, es un componente de la dinámica migratoria que no solamente impacta en la configuración sociodemográfica y territorial del país: también puede constituirse, en mayor o menor medida, en un estadio previo de la decisión de llevar el acto migratorio más allá de las fronteras nacionales.

El creciente desplazamiento poblacional desde áreas rurales a urbanas, o desde centros urbanos menores y medianos y departamentos preponderantemente rurales, hacia ámbitos citadinos de mayor concentración demográfica, ha provocado una reconfiguración territorial del Paraguay en las últimas décadas produciendo, al mismo tiempo, cambios socioculturales significativos que re-actúan sobre la movilidad geográfica y la decisión de migrar, estimuladas por una más amplia participación en las redes de información y comunicación propias de una sociedad urbanizada.

2.1 Efecto de las migraciones internas en la distribución y composición de la población

Durante las tres décadas transcurridas entre los censos de 1972 y 2002, la migración interna revirtió el sistema de los asentamientos humanos en el Paraguay, produciendo un proceso de urbanización que llevó a casi el 57% de su población a residir en áreas urbanas, con un incremento relativo superior al 51% al pasar de un modesto 37,4% a un 56,7%. En volúmenes absolutos implicó triplicar la población urbana que pasó de 882.345 personas a 2.928.437. Según proyecciones de la DGEEC (2015), para 2019 habría quintuplicado el volumen de 1972 al superar 62% del total luego de pasar por un porcentaje intermedio del 59% en 2012 (Tabla 6).

Tabla 6. Evolución de la población por áreas de residencia, Paraguay, 1950-2019

Año	Urbana	%	Rural	%	Total
1950	459.726	34,6	868.726	65,4	1.328.452
1962	651.869	35,8	1.167.234	64,2	1.819.103
1972	882.345	37,4	1.475.610	62,6	2.357.955
1982	1.295.345	42,8	1.734.485	57,2	3.029.830
1992	2.089.688	50,3	2.062.900	49,7	4.152.588
2002	2.928.437	56,7	2.234.761	43,3	5.163.198
2012*	3.825.311	59,2	2.635.730	40,8	6.461.041
2019*	4.444.274	62,1	2.708.428	37,9	7.152.703

Fuentes: elaboración propia a partir de Censo Nacional de Población y Viviendas. Años 1950, 1962, 1972, 1982, 1992 y 2002.

* Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015.

²² El presente análisis se refiere a migrantes internos recientes: personas de 5 y más años de edad que en el año estudiado residen en un lugar diferente al de 5 años antes, siempre dentro de los límites geográficos del país.

En contraste con la notable urbanización del país, la población rural solamente se ha duplicado y viene disminuyendo desde 2005 (CELADE, 2019) como resultado de la migración (principalmente de personas jóvenes) y la consiguiente disminución de los niveles de fecundidad en el área rural, lo cual acarrea además un mayor ritmo de envejecimiento en la misma. La emigración y el despoblamiento del campo se vinculan estrechamente con el modelo productivo agro ganadero expulsor de mano de obra y con altos índices de pobreza (la rural, dos veces mayor que la urbana: 33,4% y 17,5% respectivamente) y de pobreza extrema (cuatro veces mayor la rural frente a la urbana con 7,8% la primera y 1,8% la segunda), y una incidencia más alta en la mujer campesina (35,1% de mujeres frente a 31,9% de hombres con pobreza total y 8,2% de pobreza extrema femenina contra 7,4% masculina) (DGEEC, 2019b).

Si bien el desarrollo urbano paraguayo resulta sumamente rezagado en relación con el de los demás países de América Latina (Naciones Unidas, 2018), donde el 80% de su población vive ya en áreas urbanas y más del 40% reside en ciudades con más de un millón de habitantes, estándares bien lejanos al del Paraguay, para este país la urbanización de los últimos períodos intercensales ha sido trascendente y, al mismo tiempo, peculiar.

En primer lugar, porque la urbanización no logró ampliar la red de ciudades del Paraguay manteniendo siempre su capital un relativo nivel de primacía frente a las demás ciudades que le siguen en orden de importancia. Así, tanto a nivel nacional como intra-regional, la población de Asunción supera en número a las capitales departamentales de mayor gravitación en sus respectivas áreas de influencia (como Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero y Encarnación) y a ciudades de su propio entorno geográfico inmediato, como Luque y San Lorenzo, ninguna de las cuales llega a la mitad del tamaño demográfico de la capital²³. Y ello, a pesar de que Asunción ha venido perdiendo habitantes precisamente en beneficio de los municipios circundantes²⁴.

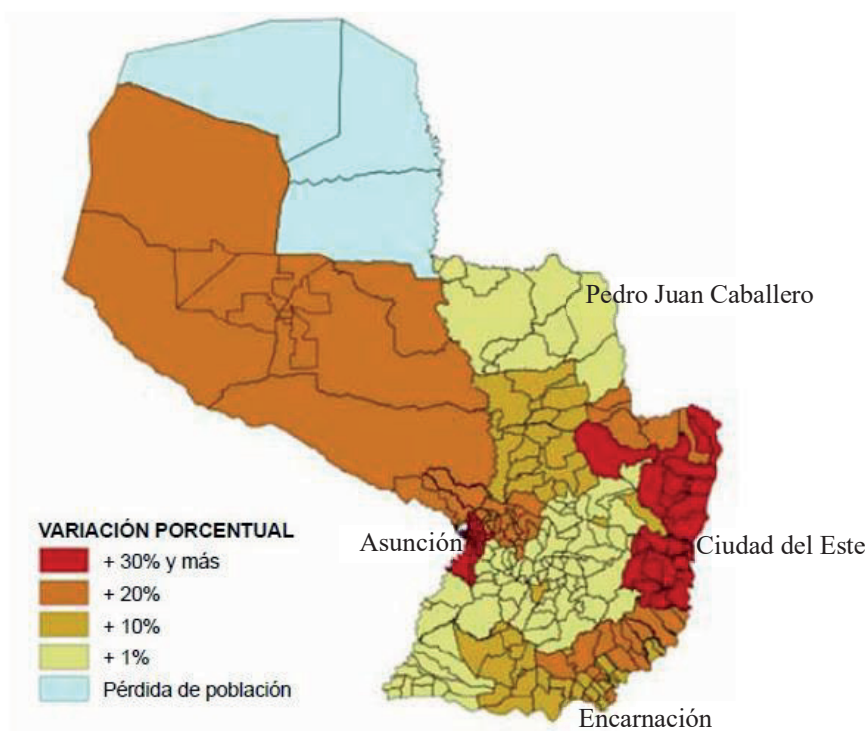
De esta manera, antes que en ciudades muy pobladas, la población urbana del país está distribuida en varios centros de pequeño y mediano tamaño demográfico, concentrados en pocas áreas geográficas contiguas. Estas áreas corresponden, de manera muy evidente al visualizarlas en el mapa 1, al departamento Central periférico a Asunción y a la capital del departamento de Alto Paraná, Ciudad del Este, y sus distritos aledaños. Mientras que, de un modo todavía incipiente pero sostenido, la mancha urbana se va extendiendo en torno a Encarnación, capital del departamento de Itapúa.

En segundo lugar, la urbanización no se debió al desarrollo de una industria pesada como la que suele producir las grandes aglomeraciones urbanas; fue más bien el resultado de una fuerte atracción para las migraciones internas generada por el crecimiento de un sector terciario o de servicios, que se ha incrementado hasta llegar actualmente al 58% del Producto Interno Bruto (BCP, 2020) absorbiendo más del 61% del empleo, particularmente femenino (DGEEC, 2019b). Este crecimiento de los servicios ha motivado una gran expansión de prestaciones como las tecnologías de comunicación digital (Internet, telefonía celular), la bancarización de las actividades económicas (el cobro de salarios y subsidios a través de tarjetas electrónicas), el comercio supermercadista, la movilidad vehicular a motor y una consecuente mayor fluidez de la movilidad diaria, canalizada progresivamente hacia la conformación de la red de centros urbanos menores e intermedios, de escaso volumen demográfico, pero dinamizadores de conductas propias de la cultura urbana.

23 Salvo los datos de población de Asunción, de fuente censal 2012, la información para las demás ciudades citadas proviene de estimaciones condicionadas a una combinación de datos de la EPH-2017 con proyecciones distritales no desagregadas por área urbana-rural originadas en el censo 2012.

24 Hay que advertir, al respecto, que el volumen de población de la capital del país ha sufrido una sistemática pérdida de pobladores que migran especialmente hacia el departamento Central, por lo que en las últimas tres décadas se ha mantenido estancado en torno a medio millón de personas. Ello se debe, en gran parte, al crecimiento del mercado inmobiliario que encarece los inmuebles en Asunción y promueve numerosos asentamientos formales e informales en la periferia capitalina.

Mapa I. Evolución de la distribución poblacional en el territorio, por distritos, 2002 a 2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGEEC, 2012.

2.2 Redes o cadenas migratorias

Un papel fundamental, en este escenario, han jugado las redes o cadenas migratorias, “conjunto de vínculos interpersonales que conectan a migrantes, antiguos migrantes y no migrantes, en su área de origen y de destino, a través de los lazos de parentesco, amistad y comunidad de origen compartida” (Massey, citado por Barrios, 2014; p.11). Estas cadenas de relación social entre migrantes y no migrantes actúan, tanto a nivel interno como internacional, y articulan los vínculos interpersonales dentro y fuera del país, dinamizando la movilidad geográfica, encauzándola y dándole estímulos y apoyos de diverso orden.

De todas maneras, la decisión de migrar es siempre diversa en función al género y ciclo de vida, pues propenden más a migrar las mujeres y los jóvenes predominando en ambos casos los intereses laborales y, eventualmente, los familiares y educacionales. Estos han sido históricamente rasgos distintivos de las migraciones en América Latina, en particular de las rural-urbanas y de las mujeres migrantes que encuentran en el espacio urbano oportunidades de trabajo en el sector servicios o empleo doméstico (Rodríguez, 2004).

En su estudio citado, Barrios describe la actuación de estas redes calificándolas como “parte del capital social que poseen los hogares con experiencia migratoria y que se articulan en torno al movimiento migratorio”, otorgándole al hogar un rol destacado como centro de operación de las

negociaciones que emprenden sus miembros en la antesala de la decisión de migrar. La autora destaca que “existen vínculos que denotan la conexión entre miembros de hogares en el país de destino y de origen y que las mismas son sólidas en términos de la fluidez en que se dan tanto las comunicaciones como el envío de las remesas”.

“La experiencia emigratoria de los jefes de hogares, hombres o mujeres, ha estado acompañada de una serie de asistencias por parte de conocidos y familiares en el país de destino, con lo cual se concluye que a la luz de los datos disponibles y en el periodo analizado, la presencia de las redes migratorias es fuerte en el proceso de toma de decisiones acerca de la emigración, así como en la inserción en el país de destino” (Barrios, 2014, pág.v).

Esta influencia de las redes entre migrantes al exterior del país y sus familias, rige por igual para migrantes internos, de modo tal que la cadena de relaciones de la que habla Massey se constituye en un verdadero canal de relaciones entre migrantes, independientemente de su condición de residentes en el país o en el exterior. De ahí la pertinencia de considerar la migración interna, en general, como un estadio de la migración internacional aun cuando no todos los migrantes al exterior hayan tenido experiencia previa como migrantes internos.

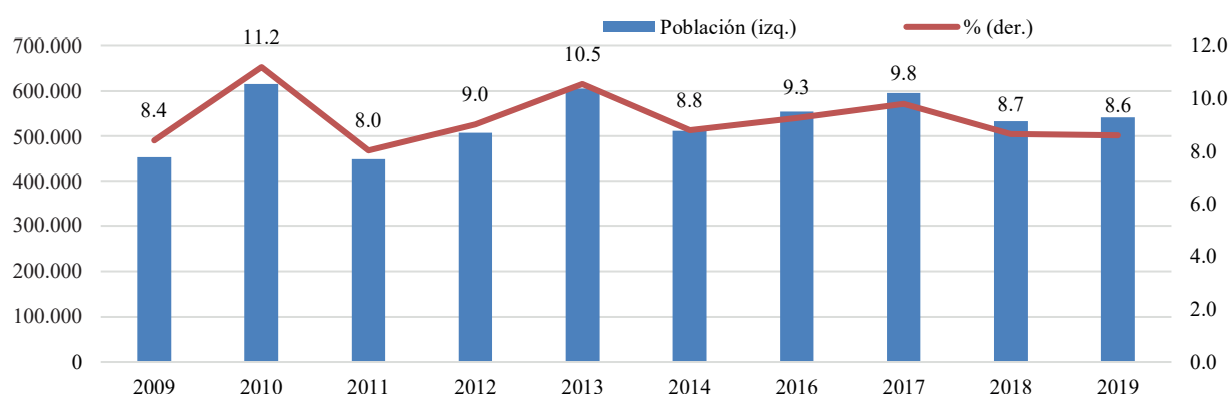
Un hecho significativo al respecto es la coincidencia existente entre las principales áreas de origen y destino de la migración interna con la de los emigrantes al exterior del país. En efecto, el 58,2% de los hogares con mayor número de emigrantes al exterior, según el censo nacional de población de 2012, pertenece a los cuatro departamentos del país con más intensa movilidad interna (Central, Itapúa, Caaguazú y Alto Paraná). Son los mismos departamentos que en los tres decenios mencionados anteriormente (1972/2002) dieron lugar al fenómeno de la alta concentración territorial, en general, y urbana en particular, para producir la conformación de al menos las dos áreas metropolitanas ya consolidadas y una en proceso de consolidación, citadas más arriba.

En suma, esos cuatro departamentos han acogido durante el decenio 2010 a 2019 al mayor volumen de población de migrantes internos de 5 y más años de edad, con un porcentaje promedio anual siempre superior a dos tercios del total de los migrantes internos (DGEEC, 2009 a 2019), al mismo tiempo que presentaban el mayor número de hogares con migrantes al exterior del país (DGEEC, 2012).

2.3. Volúmenes de la reciente migración interna

Históricamente, el número de personas de 5 y más años de edad en condición de migrantes internos, en relación con la población total en el mismo rango de edades, ha sido siempre importante y tendiendo a crecer, fluctuando entre 350 y 600 mil personas en los quinquenios 1987/92 y 1997/02 (DGEEC, censo 1992 y 2002; Santander, 2000). Porcentualmente, en ciertos períodos ha rondado el 10% del grupo de población de 5 años y más de edad y, en lo que respecta a los años 2010 a 2019, ha promediado el 9% con un volumen promedio cercano a las 550.000 personas (Figura 2).

Figura 2. Evolución del volumen y porcentaje de población de 5 años y más de edad migrante interna reciente¹, 2009 a 2019



Fuente: elaboración propia a partir de DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2009-2016, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2019.

1 No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

La movilidad interna ha sido la más intensa en el conjunto de departamentos que se ha mencionado más arriba en relación con los demás departamentos del país. En efecto: Central y Alto Paraná son los que más migrantes internos recibieron en los cinco años anteriores a 2019, resaltando nítidamente el primero con gran afluencia de migrantes originarios de Asunción y del resto del país y el segundo con migrantes de Caaguazú y del resto del país. Central y Alto Paraná, juntos con Itapúa, son los únicos que presentan saldo migratorio neto positivo en todo el país (Tabla 7).

Tabla 7. Población migrante interna de 5 años y más, por departamento de residencia actual (fila), según departamento donde vivía hace cinco años (columnas), 2019¹.

Departamento de residencia actual	Departamento donde vivía hace 5 años							TOTAL	Saldo migratorio interno neto
	Asunción	San Pedro	Caaguazú	Itapúa	Alto Paraná	Central	Resto del país ²		
Asunción	*	*	*	*	*	*	*	25.477	-34.390
San Pedro	*	12.662	*	*	*	*	*	25.468	-9.554
Caaguazú	*	*	18.831	*	*	*	*	41.119	-1.898
Itapúa	*	*	*	35.796	*	*	*	45.819	905
Alto Paraná	*	*	10.810	*	23.493	*	19.389	60.596	16.255
Central	44.197	*	*	*	*	116.037	45.232	222.610	73.926
Resto del país ²	*	*	*	*	10.369	11.157	76.191	120.496	-45.244
TOTAL	59.867	35.022	43.017	44.914	44.341	148.684	165.740	541.585	0

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2019.

* Número insuficiente de casos para presentar el resultado.

1 No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

2 Concepción, Cordillera, Guairá, Caazapá, Misiones, Paraguari, Ñeembucú, Amambay, Canindeyú, Pte. Hayes. Los datos de la diagonal corresponden a migraciones distritales dentro del mismo departamento.

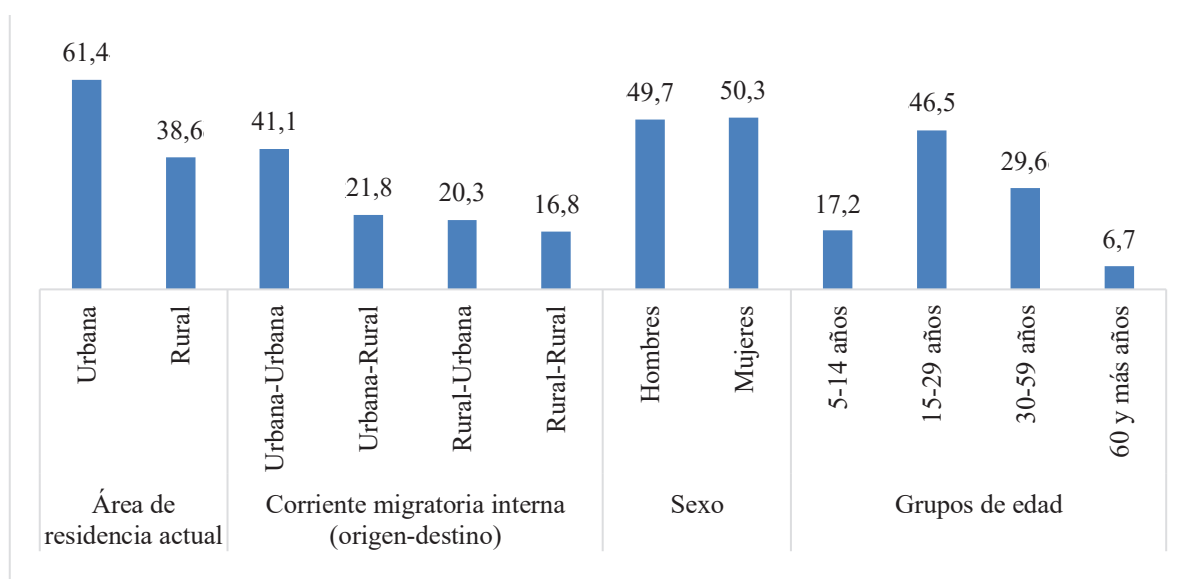
Este comportamiento migratorio interno confirma, al tiempo que contribuye con, la existencia de un país sociodemográfica y territorialmente dual, con áreas intensamente pobladas y zonas de muy baja densidad. En el caso de la Región Occidental (61% del territorio), debido a factores históricos, culturales, climáticos y edafológicos, la característica de las últimas décadas ha sido el saldo migratorio neto negativo.

Y en la región Oriental, la dualidad territorial de áreas y departamentos donde el modelo productivo mecanizado concentra grandes extensiones de tierra y expulsa población y mano de obra, ha impulsado migración interna hacia el centro de la región aledaña a la capital, caracterizado por una mayor, aunque insuficiente, disponibilidad de empleos en el sector servicios. De tal manera que, en apenas el 16% del territorio nacional (65.529 km², que constituye el 41% de la región Oriental) habita el 71% de la población total del país²⁵ (DGEEC, 2015). Además, el modelo de producción agro-ganadero, exportador y extensivo en concentración de tierras, en años recientes se ha ido expandiendo hacia la Región Occidental.

2.4 Características de las personas migrantes internas recientes

En cuanto a los 541.585 migrantes internos recientes, registrados en 2019, partieron de poco más de 292 mil hogares y en el 22% de estos hogares la migración fue de origen familiar. En términos de volumen de población, la migración familiar movilizó a 186.694 personas (34,5% del total de migrantes internos) (DGEEC, 2019b). El perfil sociodemográfico de los migrantes internos registrados revela, según EPH 2019, que poco más del 50% eran mujeres, el 76% en edades comprendidas entre 15 y 59 años (46,5% entre 15 y 29 y 29,6% entre 30 y 59 años de edad) y el 61,4% migrantes a zonas urbanas (41,1% de procedencia interurbana y 20,3% originarios de área rural) (Figura 3).

Figura 3. Distribución porcentual de la población de 5 años y más de edad migrante interna reciente (hace 5 años), según características seleccionadas, 2019¹



²⁵ Se trata de la capital, Asunción, y los cinco departamentos más poblados del Paraguay (Central, Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú y San Pedro), con poblaciones que llegan a más de 2 millones (Central) o superan los 400 mil habitantes (DGEEC, 2015).

Desde la perspectiva de las personas migrantes en general, los motivos alegados para migrar son prioritariamente familiares (57%) lo cual condice con el hecho de que el 22% de la migración interna es del núcleo familiar. Y, además, podría revelar el ya indicado influjo de las redes migratorias al optar por la decisión de desplazar grupalmente la residencia de un lugar a otro. A ello se suma el hecho de que un 6,5% declara razones de estudio y 24,1% motivos laborales (DGEEC, 2019b).

Todas estas alegaciones deberían considerarse como un conjunto combinado de factores de impulso al cambio de residencia, especialmente si se toma en cuenta el destino preponderantemente urbano de la migración, que es donde se espera encontrar mejores condiciones de vida, estudio y trabajo. Al respecto, los otros motivos para migrar (12,3%) incluyen razones vigentes en origen (costos elevados de vida, falta de seguridad, enfermedad) como en destino (adquisición de casa propia y otros).

Sin embargo, desde la perspectiva de los jefes de hogar, cabezas de los grupos familiares de migrantes, el motivo principal declarado para migrar son razones laborales (32,9%) seguido de los familiares (25,8%). Actualmente el 81,9% de las personas migrantes internos con jefatura de hogar están ocupadas laboralmente, en mayor medida como empleados u obreros privados (52,3%) y, mayoritariamente (89,3%), no están en situación de pobreza. Como se verá en el siguiente capítulo, el comportamiento de la migración interna, como parte de las dinámicas migratorias, remite en gran medida a la movilidad internacional por la forma como se articulan entre ambas los motivos para migrar y las características sociodemográficas entre migrantes internos e internacionales.

CAPÍTULO 3

Migración internacional

Resulta evidente que los diversos procesos y manifestaciones de las dinámicas migratorias internas e internacionales en el Paraguay del último siglo y medio, reconocen un origen común en la culminación de la guerra de la Triple Alianza que enfrentó al país con la Argentina, el Brasil y el Uruguay durante algo más de cinco años (1864/1870). Ciertamente, no es posible sustraerse a las consecuencias inmediatas de esa contienda, tremendamente destructiva para el país en lo material e inmaterial, en lo económico, social y demográfico, así como a sus proyecciones extendidas en el largo plazo de los 150 años transcurridos desde su finalización.

Esta perspectiva obligará, en este trabajo, a una recurrente referencia a los efectos de las políticas instauradas por los gobiernos posteriores a 1870, tanto desde el punto de vista general del reordenamiento jurídico, político, socio económico y territorial de un país devastado por la guerra, como en lo que atañe específicamente a las cuestiones migratorias. En particular, interesa reseñar cómo ese contexto mantuvo vigentes sus impactos como factor de atracción de la inmigración que, en el imaginario oficial del Estado en ruinas, surgía como panacea de la reconstrucción de su economía pero que, al mismo tiempo, persistía tenazmente como principal multiplicador de las corrientes de emigración paraguaya.

3.1 Inmigración

3.1.1 FLUJOS HISTÓRICOS Y RECIENTES: CAUSAS, ORIGEN Y DESTINO

Investigaciones previas identifican dos grandes períodos de llegada de corrientes de inmigrantes al país luego de su independencia de España en 1811²⁶. El primero comienza al finalizar la guerra de la Triple Alianza y se extiende hasta las décadas iniciales del siglo XX; el segundo arranca hacia mediados de ese siglo y llega hasta el presente (Oddone, 2013). Dadas las implicaciones que para la comprensión de las dinámicas migratorias del Paraguay tienen esos procesos históricos en los orígenes de ambos períodos, será necesario referirse a ellos brevemente.

El siglo XIX fue de décadas de agitación e inestabilidad política en los países europeos que se debatían entre guerras internacionales, civiles y de descolonización, fragmentación del poder en estados regionales hostiles, declinación de los regímenes monárquicos absolutistas y lenta consolidación de los Estados Nación, al tiempo que se expandía el nuevo modelo de producción industrial que desplazaría a miles de trabajadores manuales, obligando a millones de personas a emigrar al continente americano en busca de mejores condiciones de vida.

²⁶ Se omiten, por no ser relevantes a este estudio, los ensayos previos de instalar en el país a inmigrantes franceses y británicos bajo los gobiernos de Carlos Antonio y Francisco Solano López, pese al influjo negativo de este último caso en la inmigración de posguerra de 1870, según el análisis de Herken (1995).

Promediando ese siglo, impulsados por el clima de anarquía, inestabilidad y desempleo en Europa, arribaban al Río de la Plata numerosísimos flujos de inmigrantes de ultramar, en particular italianos. Ya en 1869 la Argentina registraba cerca de 170.000 extranjeros no limítrofes en su territorio: 9,7% de su población total de entonces (Mármora et al, 2011). Mientras que, ese mismo año, un ejército paraguayo diezmado tras cinco años de la cruenta guerra que enfrentaba al Paraguay con los tres países ya citados, iniciaba una dramática retirada hacia el extremo noreste del país donde, con la muerte de su comandante y presidente de la República, culminaría la guerra en marzo de 1870.

Apenas abandonada la capital del país, en enero de 1869 los ejércitos aliados de Brasil y Argentina la ocupan. “La ciudad de Asunción se llenó en breves días de una enorme y abigarrada población, que hablaba en sus calles todos los idiomas y dialectos” (Godoi, 1911: en Rivarola, 1998, p. 562), delatando la presencia de los primeros extranjeros, italianos, españoles y civiles argentinos y brasileros, llegados con las tropas de ocupación como proveedores y vivanderos (Rivarola, 1998). Eran los primeros indicios de un flujo de inmigrantes que comenzaría a ingresar al país, tan pronto como un Gobierno Provisorio instalado por las tropas de ocupación ese mismo año, diera inicio al proceso de reorganización política y territorial.

Si el primer grupo de extranjeros que arriba espontáneamente a la capital del país con las tropas de ocupación se dedica a un desenfrenado pillaje, como informa un testigo presencial: “Las casas particulares eran tomadas por asalto y arrendadas y subarrendadas por el primer atrevido que se improvisaba propietario, cobrando subidos y alquileres adelantados por trimestres y semestres enteros” (Godoi, 1911: en Rivarola, 1998), los siguientes flujos se encuadrarán en la lógica de la colonización de un país con inmensos recursos naturales y una economía enteramente destruida cuya población había sido casi aniquilada.

La Constitución Nacional promulgada en noviembre de 1870 por el Gobierno Provisorio bajo tutela extranjera, y las normativas y medidas aplicadas durante el resto de ese siglo y primeras décadas siguientes, se encargarán de ofrecer el marco jurídico a la neo colonización. La primera, estableciendo que el Paraguay “fomentará la inmigración americana y europea y no podrá restringir, limitar, ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio paraguayo de los extranjeros que traigan por objeto mejorar las industrias, labrar la tierra e introducir y enseñar las ciencias y las artes” (CN, 1870; Art. 6°). Y las segundas, disponiendo medidas ilimitadamente benévolas para hacer efectivo ese mandato constitucional.

Al estímulo constitucional y al cuerpo legal, se le sumará el verdadero atractivo ofrecido por ese Paraguay de posguerra: la subasta pública de millones de hectáreas de tierras, bosques y yerbales, que hasta 1870 habían sido de propiedad del Estado (Pastore, 1972). “Después de la guerra casi toda la superficie del país que dejó de ser ocupada entró en el dominio público. Dueño de esta inmensa propiedad nacional, el Gobierno la puso en venta a tanto la legua cuadrada. Los especuladores se echaron sobre la presa sin respetar siquiera las pequeñas porciones donde las familias guaraníes cultivaban el suelo de generación en generación” (Reclus, 1896 citado en Pastore, 1972).

Estimulados por estos incentivos, comienzan a llegar las diversas corrientes migratorias con las que también se quería repoblar el Paraguay, un país cuya población había sido casi totalmente exterminada por la guerra, quedando reducida a aproximadamente 120.000 habitantes de su total original de más de 400.000 (Whigham y Potthast, 1998). El escaso caudal de inmigrantes²⁷

27 Entre 1881 y 1930 el número de inmigrantes registrados fue de solamente 25.623 personas, entre hombres, mujeres y niños (SIMN, 2013).

resultó insuficiente para el pretendido repoblamiento, salvo su aporte a un gradual mestizaje, frente al crecimiento vegetativo posibilitado por el potencial reproductivo de más de 60.000 mujeres y 30.000 hombres sobrevivientes al desastre bélico.

En esas corrientes extranjeras que llegaban, pueden identificarse al menos cuatro grandes tipos de inmigrantes y sus nacionalidades, de acuerdo a su origen y destino:

- a. los espontáneos e individuales o grupales integrados por comerciantes, artesanos y profesionales de diversos ramos, que llegan por propia iniciativa en la inmediata posguerra ocupando espacios abandonados, preferentemente en área urbana; son de nacionalidad italiana, argentina, española y, poco después, libanesa y siria, provenientes de sus países de origen o re-inmigrantes de países vecinos;
- b. los organizados por acuerdos con el gobierno o empresas colonizadoras, constituidos en su mayoría por europeos: alemanes, australianos, británicos, franceses, suizos, nórdicos, eslavos (checos, polacos, rusos, ucranianos) a los que se suman más tarde japoneses; su destino son las áreas rurales, donde establecen colonias agrícolas con sus pequeñas aldeas que luego se desarrollarán como pueblos y ciudades de escaso tamaño demográfico y, con el correr de los años, con población paraguaya integrada (Anexo 2: mapa de colonias europeas y japonesas en el Paraguay);
- c. los pertenecientes a una comunidad religiosa conocida genéricamente como menonita, originarios de Suiza, que traen consigo diversas nacionalidades según los países por donde van peregrinando, Alemania, la Federación de Rusia, Ucrania, el Canadá, los Estados Unidos, México, y que arriban por un convenio con el gobierno paraguayo en la segunda década del siglo XX, fundando tres grandes colonias agrícolas en el Chaco central; poco numerosos, se expanden sin embargo más tarde a algunos departamentos de la región Oriental; y
- d. los tenedores de capitales financieros que, formando generalmente sindicatos de compradores, terminaron apropiándose de millones de hectáreas de tierras antes fiscales y fuente principal de la riqueza económica del país en su momento, convertidas en latifundios para la explotación extractiva de bosques y yerbales, dejando sentado un régimen dual y contrapuesto de asentamientos y de economía: latifundista-minifundista (Pastore, 1972).

Entre 1883 y 1885 se promulgan las leyes que autorizaban la venta de tierras públicas, como resultado de lo cual empresas anglo argentinas, brasileras o europeas adquirieron, en los años siguientes, “millones de hectáreas que serían destinadas a la explotación yerbatera, forestal y ganadera” (Rivarola, 1998, pp. 591-592). La enorme disponibilidad de tierras y las políticas liberales y privatistas del nuevo modelo de Estado creado en la posguerra, fueron factores determinantes de atracción de la inmigración de finales del siglo XIX y primera parte del siglo XX (Anexo 3. Lista de propiedades latifundistas adquiridas luego de 1870).

Y de manera coincidente, poder público, ilimitada privatización de recursos estratégicos como la tierra, los bosques y yerbales y la apropiación de grandes extensiones del territorio, sentaron las bases de la propiedad latifundista que, con adaptaciones de forma o de modelo productivo, se ha mantenido estructuralmente a lo largo de las quince décadas de posguerra (Pastore, 1972). (Anexo 4. Régimen de tenencia de las tierras según censos décadas 1950, 1990, 2000).

La dualidad latifundio-minifundio ha tenido su correlato en las contrapuestas posiciones que estadistas, políticos e intelectuales del Paraguay han venido sosteniendo desde la posguerra, afirmando unos que la gestión pública y el modelo socioeconómico adoptado a partir de 1870 era el único posible y permitió reconstruir el país desde sus ruinas; replicando otros que, en aquella coyuntura histórica, se dilapidó la riqueza potencial del Paraguay, sus recursos naturales, y se perdió la oportunidad de una reconstrucción socialmente igualitaria como la que se vivió en los primeros cincuenta años de la independencia. El Paraguay, afirma uno de esos intelectuales y políticos de la época, “poseía inmensas zonas de tierra que, bien distribuidas, hubieran realizado el sueño de los sociólogos; pero las vendió, las dio a vil precio, dejando sin hogar a la mayor parte de nuestros compatriotas” (Domínguez, 1904 citado en: Pastore, 1972, p. 171).

Es así como, a lo largo de la historia del siglo y medio transcurrido luego de 1870, conviven las crecientes y numerosas corrientes de emigración con los numéricamente modestos flujos de inmigrantes, en una combinación de modelos contrapuestos de tenencia de las tierras, asentamientos rurales y urbanos, desplazamientos, arraigos, desarraigos y reconfiguraciones territoriales que, en el transcurso de los años, marcaron la estratificación y las desigualdades sociales y económicas del Paraguay.

A partir de mediados del siglo XX, al tiempo que se consolidan definitivamente los contingentes ingresados con anterioridad, se inicia el segundo período histórico de la inmigración de colonos agricultores al Paraguay, comenzando un nuevo oleaje de flujos procedentes de los mismos o de diferentes países del período anterior.

Como un puente tendido entre el período anterior y el nuevo, en 1936 se produce el arribo del primer grupo de inmigrantes japoneses, luego de un acuerdo firmado entre el gobierno paraguayo y una empresa colonizadora brasilera. Estaba constituido por cuatro familias con 33 integrantes que se instalan en el departamento de Paraguairí, fundando la Colonia La Colmena a 138 km de Asunción. Para 1941 La Colmena albergaba ya a 790 colonos japoneses pertenecientes a 123 familias. Interrumpida a causa de la segunda guerra mundial, la inmigración japonesa se reinicia en los años cincuenta del siglo pasado, arribando nuevos grupos más numerosos que, como se verá más adelante, crearán otras colonias en los departamentos de Itapúa y Alto Paraná. Actualmente suman unas 7.000 personas, incluyendo descendientes, dedicados a actividades agroindustriales, comerciales y profesionales (FAJP, 2016; Embajada-1, 2020).

Un segundo eslabón une a los dos períodos mencionados. Se trata del arribo al país, en 1965, del primer conjunto de 95 familias de inmigrantes procedentes de República de Corea, inicialmente con la intención de dedicarse a la agricultura, para volcarse finalmente al comercio que, en un primer momento, lo ejercen en la capital del país. Con el correr de los años la comunidad coreana crece y se expande hacia otros centros urbanos, preferentemente de frontera (Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero, Salto del Guairá y Encarnación en los departamentos de Alto Paraná, Amambay, Canindeyú e Itapúa, respectivamente), atraída por la intensa actividad comercial que caracteriza a esos centros (SIMN, 2013). Actualmente se acercan a las 6.000 personas (Embajada-2, 2020).

Para 1950 el Censo de Población registraba un total de 52.044 extranjeros representando 3,9% de la población total de ese año, 38,9% de ellos argentinos, 11% brasileros y 4,2% nativos de otros países latinoamericanos. Los europeos constituían el 33,4% y los asiáticos el 2,4%. El restante 10,1% de los extranjeros eran caracterizados en el censo como “secta religiosa” menonita, aunque

aclarando que se trataba de alemanes, canadienses y rusos. Declaraba, además, una omisión estimada en 80.000 habitantes (30.000 de ellos indígenas no censados), con lo cual la población total habría ascendido a poco más de 1.400.000 personas (DGEC, 1962)²⁸.

Pero no es sino hasta avanzados los años sesenta del siglo pasado cuando se inicia la nueva dinámica migratoria en el país, impulsada por el arribo de una corriente inusualmente numerosa de inmigrantes originada en el Brasil, cuyo caudal llegará a superar todos los flujos históricos anteriores. El acuerdo con el Brasil para la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú en el río Paraná, la apertura de la “frontera agrícola” al este del Paraguay, hacia el Alto Paraná, la construcción de un puente entre ambas orillas y la facilitación de la movilidad interna en los dos países por medio de la construcción de carreteras pavimentadas de todo tiempo, convirtieron a esa región hasta entonces despoblada y selvática en un polo de intensa atracción migratoria interna e internacional.

En la penetración migratoria brasilera no se descartan acuerdos no divulgados gobiernos de entonces, autoritario el de Paraguay y militar el de Brasil, empeñados en implementar, junto al emprendimiento binacional de la represa de Itaipú, un modelo productivo complementario entre ambos países, de base agro empresarial, para desplazar la agricultura tradicional campesina (Véase dicho proceso en França, 2009), al mismo tiempo que resolvían la grave crisis geopolítica resultante de la ocupación por el ejército brasileiro, en 1965, de una porción del territorio fronterizo soberano del Paraguay, en el actual departamento de Canindeyú (Debernardi, 2010).

El carácter espontáneo e irregular de la inmigración procedente del Brasil, dio lugar a todo tipo de especulaciones respecto al verdadero número de inmigrantes y las fuentes de información se diversificaron entre actores privados, investigadores, iglesia y representación diplomática brasilera, ante la carencia de datos oficiales confiables de parte de la entidad responsable de la administración migratoria (Véase SIMN, 2013, pp. 256/258). Ante ello, solo los censos nacionales de población y viviendas (1962, 72, 82, 92 y 2002), se constituyeron en fuentes de obligada consulta, relativamente fidedignas, ya que el propio carácter irregular de esta inmigración pudo haber motivado un gran número de sub-registros. Para las migraciones más recientes de esta nacionalidad, las EPH se han convertido en importantes fuentes de información.

Un flujo y reflujo de migrantes internos, atraídos por prometedores programas de colonización agrícola finalmente frustrados, la enorme demanda de mano de obra para la construcción de la represa, el inicio de una política de reconversión de la agricultura brasilera tradicional por un sistema de producción basado en grandes empresas mecanizadas, la finalización de la construcción de Itaipú y el inicio de sus operaciones como mayor generador de energía eléctrica del mundo en su momento, consolidaron su atractivo migratorio y reconvirtieron posteriormente a ese territorio en una de las áreas de mayor dinamismo demográfico, económico y productivo de la región, conocida desde entonces como “Triple Frontera” por la convergencia de los límites territoriales de la Argentina, el Brasil y el Paraguay.

Forzados a desplazamientos internos desde el sureste brasileiro por el nuevo modelo productivo instaurado en ese país, los medianos y pequeños colonos encontraron del lado paraguayo de la frontera el lugar ideal para su instalación, facilitada ya por el puente internacional y las ventajosas ofertas de tierras agrícolas fértiles, recién ganadas al bosque y habilitadas para el cultivo. La inacción (deliberada o no) del gobierno paraguayo en lo referente a desarrollar una política ordenada y planificada de inmigración y los fracasados programas de colonización interna, que obligaron a los agricultores paraguayos a una nueva migración hacia el área central

28 Por entonces Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) dependiente del Ministerio de Hacienda. Debido a los ajustes metodológicos realizados por la actual DGEEC, mencionado en el capítulo de Metodología, la cifra de 52.044 arriba mencionada difiere de las publicadas por la DGEC de la época, aunque las estructuras citadas no se modifican.

del país, facilitaron el asentamiento brasilero y su posterior expansión a lo largo de la frontera fluvial y hacia el interior del territorio paraguayo ((SIMN, 2013; Fazito, 2008; França, 2009; Souchaud, 2007)²⁹.

Por las características descritas de la inmigración brasilera, puede decirse que se trató de un fenómeno coyuntural con su *stock* más alto en 1992 (Tabla 10), para comenzar luego una notable declinación cuantitativa motivada por la migración de retorno al Brasil (Fazito, 2008; França, 2009). En los años siguientes, los flujos que llegan al Paraguay son cada vez menos relevantes frente a una inmigración originada en la Argentina, históricamente creciente y más numerosa; la suma de ambas nacionalidades registradas en la EPH de 2019 representa por encima del 80% del total de inmigrantes ingresados en los 5 años anteriores a ese año, comportamiento similar al de los años previos (Tabla 8).

Tabla 8. Población inmigrante internacional reciente (hace 5 años) por país de procedencia^{1/}, 2012 a 2019

País de procedencia	2012	2013	2014	2016	2017	2018	2019
Total	18.127	27.120	22.939	30.097	35.441	51.434	42.625
Argentina	9.404	16.523	11.335	10.076	15.168	20.914	18.337
Brasil	*	*	*	10.996	12.824	18.256	16.545
Otros países	*	*	*	9.025	7.449	*	*

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2012-2016, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2019.

Nota: En 2015 no se relevaron datos para el cálculo de migración, en 2009, 2010 y 2011 el número de casos no es suficiente para mostrar el resultado.

1/ No incluye personas paraguayas retornadas. No incluye los departamentos, Boquerón y Alto Paraguay. No incluye casos no reportados "NR".

* Estimación basada en menos de 30 casos muestrales, que puede ser considerada como insuficiencia muestral.

Sin embargo, en el período de su enorme hegemonía migratoria y territorial, la inmigración brasilera no solo rompió la inercia de los flujos históricos poco numerosos; produjo además una profunda transformación social, territorial, ambiental y productiva en la economía del Paraguay, sirviendo de avanzada al ingreso de las grandes empresas transnacionales dedicadas a los agro negocios y los cultivos extensivos de tipo latifundista, en especial de soja, lo cual, a la larga, significó también el progresivo abandono de los propios colonos brasileros pioneros que debieron retornar a su país de origen, provocando una merma cuantitativa de su presencia en el país, pero dejando un número importante de residentes conocidos como "brasiguayos", algunos adoptando la nacionalidad paraguaya y otros formando familias mixtas (Fazito, 2008; França, 2009; Souchaud, 2007).

²⁹ Bajo el gobierno autoritario de la época, miles de hectáreas de tierras de la cuenca del río Paraná que debían ser aplicadas en los años 1960 y 1970 a los programas de colonización y redistribución de la población paraguaya minifundista del área central, fueron enajenadas a funcionarios civiles y militares con el pretexto de que las destinarían a explotación agrícola ganadera. Estos procedieron a desmontarlas y vender los rollos de árboles nobles al Brasil, para luego incursionar en connivencia con empresas colonizadoras brasileras y paraguayas en un mercado inmobiliario contaminado de favoritismo político y especulación, que se encargaron del fraccionamiento y venta de los lotes agrícolas a precios que, aun así, resultaban ventajosos para los inmigrantes brasileros. En 2003 la Comisión de Verdad y Justicia, creada para investigar el período autoritario 1954/1989, identificó la existencia de alrededor de 8 millones de has de "tierras mal habidas" producto de los negocios inmobiliarios ilícitos de ese período (SIMN, 2013, p. 267).

3.1.2 CARACTERIZACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA DE LA INMIGRACIÓN RECIENTE

En lo que respecta a la inmigración más reciente captada por las EPH29³⁰, el promedio de los últimos años entre 2009/2019³¹ revela un stock de 81.362 personas con amplia preeminencia de originarios de la Argentina y España (60,4% y 11,4% respectivamente), lo cual permite suponer la presencia de migrantes de retorno, especialmente del país vecino, circunstancia que será analizada en detalle en el subcapítulo siguiente. Abonaría esta hipótesis el hecho de que casi dos tercios del total en el periodo mencionado (63,3%) alegan motivos familiares como razón para inmigrar al país, lo que podría interpretarse como intención de reunificación familiar.

El 77% de los declarantes pertenecen a edades comprendidas entre 15 y 29 años (34%) y entre 30 y 59 años de edad (43%), un perfil que combina población joven con adulta, esta última consistente con un patrón de migración familiar y que refuerza la hipótesis de migrantes de retorno. Además, se trata de inmigración preponderantemente masculina (51,4%) en la que solo el 19,9% llega por razones laborales (Tabla 9). No se olvide que el período 2009/2019 estuvo marcado por años críticos en la economía argentina, al punto de haber sido calificado como “otra década perdida”³², y que el mercado laboral argentino en este período de crisis fue particularmente dañino al empleo masculino paraguayo (caracterizado por su inserción prioritaria en el sector de la construcción), mientras las mujeres pudieron sostener mejor ese embate manteniendo relativamente su ocupación en el sector de servicios.

30 Se refiere a quienes, cinco años antes de captación de cada EPH, vivían en un lugar diferente.

31 No se incluye el 2015 debido a que en dicho año no se relevaron datos para el cálculo de migración.

32 Sputnik Mundo, <https://mundo.sputniknews.com/economia/201912301089982403-2009-2019-otra-decada-perdida-para-la-economia-argentina/> - visitada el 14 de agosto de 2020.

Tabla 9. Población inmigrante internacional reciente total (hace 5 años)¹, número y distribución porcentual, por características seleccionadas, año 2019 y promedio 2009 a 2019

Características	Año 2019		Promedio 2009-2019	
	Total	%	Total	%
Total	101.528	100,0	81.362	100,0
Área de residencia actual				
Urbana	59.493	58,6	55.409	68,4
Rural	42.035	41,4	25.953	31,6
Sexo				
Hombres	53.541	52,7	41.600	51,4
Mujeres	47.987	47,3	39.763	48,6
Grupos de edad				
5-14 años	19.237	18,9	15.114	18,6
15-29 años	39.037	38,4	27.666	34,0
30-59 años	37.226	36,7	35.121	43,0
60 y más años*	*	*	*	*
País de procedencia				
Argentina	65.503	64,5	49.241	60,4
España*	*	*	10.017	11,4
Otros países ²	30.101	29,6	22.105	28,1
Motivo para migrar				
Motivos familiares	61.555	60,6	50.866	63,3
Razones de trabajo	14.106	13,9	16.075	19,9
Otros motivos ³	25.867	25,5	14.410	16,8

Fuente: elaboración propia a partir de DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2009-2016, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2019.

1 No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

2 Incluye: Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela, Estados Unidos, Alemania, Resto Europa, República de Corea y Australia.

3 Incluye: Razones de estudio, falta de seguridad, costo elevado de vida, adquisición de casa propia, enfermedad y otra razón.

* Estimación basada en menos a 30 casos muestrales, que pueden ser consideradas como insuficiencia muestral.

La situación mencionada se proyecta en el año final del período (Tabla 10), cuando Argentina aún vive los problemas de esa “década perdida” y se convierte en origen del 64,5% de la inmigración al Paraguay con un porcentaje de representantes masculinos mayor que el del promedio general del período (52,7%) y con primacía de las edades productivas (38,4% entre los 15 y los 29 años de edad y 36,7% en las comprendidas entre 30 a 59 años, edades cuyas chances de inserción en un mercado laboral recesivo son precarias).

Tabla 10. Población nacida en el Brasil y en la Argentina censada en el Paraguay en diferentes años censales. Volumen y representación porcentual sobre el total de la población nacida en el extranjero

Año	Población Total	Población inmigrante reciente	Porcentaje	Brasileros	Porcentaje	Argentinos	Porcentaje	E+G	Otras Nacionalidades
	A	B	C =B/A	D	E =D/B	F	G =F/B		
1950	1.328.452	52.044	3,9	5.725	11,0	20.297	39,0	50,0	50,0
1962	1.819.103	49.075	2,7	Sin datos	-	Sin datos	-	-	-
1972	2.357.955	81.100	3,4	34.777	42,9	28.012	34,5	77,4	22,6
1982	3.029.830	168.104	5,5	98.088	58,3	43.638	26,0	84,3	15,7
1992	4.152.588	190.907	4,6	108.526	56,8	49.166	25,8	82,6	17,4
2002	5.163.198	173.176	3,4	81.592	47,1	63.153	36,5	83,6	16,4
2012	6.461.041 (**)	84.572 (*)	1,3	9.803	11,6	52.666	62,3	73,9	26,1
2019	7.152.703 (**)	101.528 (*)	1,4	21.620	21,3	65.503	64,5	85,8	14,2

Fuente: elaboración propia en base a DGEEC, censos nacionales de población, Encuesta Permanente de Hogares 2012-2016, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2019³³ (*) y Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015 (**).

Un hecho adicional al énfasis que se pone en este análisis a la posible vinculación de esta movilidad hacia el Paraguay con la migración de retorno, además de su carácter familiar y predominantemente masculino, es el componente de inmigrantes procedentes de España que ocupa el segundo lugar en importancia como origen de los migrantes, ya que ese país también fue víctima de la crisis económica y financiera europea a partir de los años finales de la década del 2000. Crisis que afectó profundamente el mercado laboral y las condiciones de vida de los migrantes residentes en ese país.

“Durante los primeros ocho años de la década pasada se registró un fuerte incremento en los movimientos provenientes de ALC [América Latina y el Caribe] hacia Europa, en particular desde Suramérica hacia España [...] En el periodo 1999-2007 el flujo se sextuplicó, al pasar de 64 mil a 376 mil entradas. Esta tendencia creciente terminó en 2007 y para 2008 se registró una caída de casi 100 mil entradas –en gran medida por el impacto negativo provocado por crisis económica en los mercados laborales en los países europeos” (Córdova, 2012, pp. 4-5).

La retracción del mercado laboral español y europeo, en general, castigó en particular el empleo masculino concentrado mayoritariamente en el sector construcción, en tanto que las mujeres habrían tenido mayor oportunidad de mantener sus puestos de trabajo en el sector servicios. “Algo que llama la atención es la capacidad de adaptación de las mujeres migrantes, es llamativo que las mujeres migrantes se vieron mucho menos impactadas por los cambios en los mercados laborales en comparación con los hombres migrantes” (Córdova, 2012, p.7). Sin duda, esta situación se replica en el caso de la Argentina.

33 Recuérdese que, conforme se advierte en el Capítulo Metodológico, en 2016 la DGEEC realizó ajustes en los factores de expansión o ponderadores de las encuestas de hogares, recalculado la serie de las EPH desde 1997, por cuyo motivo los datos que se analizan en este documento toman los nuevos valores recalculados. La advertencia es válida para explicar las diferencias entre datos publicados antes o después de 2016.

Por otro lado, la crisis económica en España también atenuó su carácter de país de atracción migratoria e, inclusive, durante la pasada década motivó a muchos españoles a emigrar hacia el continente americano, no siendo la excepción el Paraguay donde al menos 6.000 españoles se encuentran residiendo en la actualidad³⁴. Esta información es confirmada en Córdova (Córdova, 2012) refiriendo que “desde junio de 2009 hasta noviembre de 2010, casi 34.000 personas emigraron [desde España] hacia Argentina y algo más de 6.000 emigraron hacia Chile y Uruguay”, por lo cual es bien probable esa presencia de españoles en el país.

A ella se suman otras nacionalidades europeas de poco volumen cuantitativo, sobre todo vinculadas a empresas inversoras en diferentes rubros de la producción. Así mismo, lleva ya varios años de registrarse la presencia en el país de profesionales de la medicina de nacionalidad cubana y más recientemente un importante flujo de inmigrantes venezolanos que se ha sumado a las restantes nacionalidades latinoamericanas que, tampoco muy numerosas, suman como colectividad extranjera de presencia esencialmente urbana. Posteriormente se verá que estas dos nacionalidades (cubana y venezolana) se vinculan más con el status de refugiados que de inmigrantes con radicación regular.

Respecto al área residencial de los flujos anuales, en el promedio general los mismos se revelan mayoritariamente urbanos, duplicando el porcentaje de los de destino rural; y sin llegar a ese nivel, de todos modos, se muestran más altos que los de residencia rural en 2019 (Tabla 9). En tal caso, ya no se trata solamente de inmigrantes llegados de la Argentina y de España (más del 70%) sino también del 30% restante perteneciente a otras nacionalidades que tienden generalmente destino preferentemente urbano.

Como fue mencionado anteriormente, el gran desarrollo de ciudades de frontera, particularmente Ciudad del Este pero no menos Encarnación, Pedro Juan Caballero y Saltos del Guairá (departamento de Canindeyú), han ejercido un fuerte atractivo a nuevos flujos de migrantes pertenecientes a nacionalidades previamente establecidas en el país (argentinos, bolivianos, brasileños, de la República de Corea, chinos) así como a nacionalidades que se han ido incorporando más recientemente (chinos de Taiwán Provincia de la República Popular de China, egipcios, indios, bangladesís y otras) (OIM, 2013).

Todos estos componentes migratorios han mantenido la residencia urbana como la de mayor peso en el total de la inmigración en 2019 (58,6%). Sin embargo, ese año, un mayor porcentaje que el del promedio de todo el período pasa a residir en área rural (41,4%), dato que sumado al alto porcentaje de inmigrantes originados en la Argentina (64,5%), al perfil masculino y al carácter esencialmente familiar de los motivos de la inmigración (52,7% y 60,6% respectivamente), de nuevo permite estimar una representación importante de migración de retorno en su composición, dada la frecuencia de ingreso de cónyuges e hijos de madre o padre paraguayos con nacionalidad argentina.

³⁴ Véanse informaciones de la DGM en: www.abc.com.py/nacionales/espanoles-migran-a-paraguay-por-la-crisis-557299.html - visitado el 20 de mayo de 2020 y Embajada de España en el Paraguay, en: www.lanacion.com.py/negocios/2017/05/21/de-16-firmas-espanolas-en-2013-hoy-son-200-las-que-invierten-en-paraguay/ - (visitado el 20 de mayo de 2020).

3.1.3 CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS Y CULTURALES DE LA INMIGRACIÓN

Se puede afirmar que la inmigración llegada al Paraguay en las décadas posteriores a la terminación de la guerra de la Triple Alianza, impactó esencialmente en el aspecto socio territorial y cultural, abriendo colonias agrícolas, creando centros poblados, integrando en el correr de los años a población paraguaya y, desde esas plataformas territoriales, contribuyendo poco a poco con la economía nacional. Durante este período, la corriente de inmigrantes alemanes tuvo especial importancia, no solo porque, como señala Kleinpenning (2014), tuvieron un destino fundamentalmente rural dedicándose la mayoría a la actividad agrícola –a diferencia de los italianos y españoles arribados a comienzos de la década de 1870–, sino porque, además, llegaron a constituir en su momento uno de los grupos más numerosos de extranjeros radicados en el Paraguay: en 1937/38 superaban los 16.000 (*ibidem*).

Es así como el primer gran conglomerado de colonias de inmigrantes europeos, territorialmente concentradas, se da en el departamento de Itapúa con la fundación, en 1899, de la colonia alemana Hohenau a 57 km de Encarnación, iniciándose la presencia en la región, no numerosa pero activa, de alemanes, polacos, ucranianos, rusos, belgas, franceses, suizos y suecos. En 1912 se funda Obligado a 7 km al noreste de Hohenau y, cuatro años después, la colonia Bella Vista a 10 km al sureste de Obligado. Aledañas las tres, se constituirán años después en uno de los grandes emporios económicos del país bajo la figura jurídica, actualmente, de Colonias Unidas, destacada entre las mayores cooperativas de producción agroindustrial del Paraguay. Se trata de colonias habilitadas en tierras concedidas por los gobiernos de la época y en cuya gestión participan también europeos previamente radicados en el Brasil, así como empresas colonizadoras brasileñas y en algunos casos paraguayas.

En torno a esos años surgen otras colonias europeas que, si no forman parte de las tres citadas, potencian la región rural con más inmigrantes y un paulatino proceso de integración de la población paraguaya; en 1907 se funda la Colonia Mayntzhusen, a 47 km de Obligado, en una región selvática habitada por el pueblo originario aché, convertida en 1955 en el distrito de Capitán Meza. En 1911 se crea la colonia Cambyretã, de origen alemán, a 30 km de Encarnación y en 1927 un noruego, asociado con colonos paraguayos, funda la Colonia Fram a 25 km de Encarnación y 53 km de Hohenau.

La posguerra de 1945 también marca un hito y esta vez con una nueva corriente migratoria asiática. En 1952, la inmigración japonesa, suspendida durante la segunda guerra mundial desde la remota fundación de La Colmena, reinicia sus modestos flujos familiares de inmigrantes que refuerzan la población de ese origen ya existente en el departamento de Paraguari, con 18 nuevos moradores en La Colmena, para expandirse luego, ese mismo año, hacia el departamento de Itapúa donde 35 familias con 210 personas fundan la Colonia Federico Chávez, a 38 km de Fram. A partir de ese momento, la llegada de inmigrantes de esta nacionalidad crece y, al agotarse las tierras disponibles en Federico Chávez, en 1955 se amplía la Colonia Fram con los colonos japoneses, aumentando aún más la heterogeneidad étnica y la mixtura socio territorial entre las diversas nacionalidades europeas, asiática y nativa (Embajada-1,2020; FAJP,2016).

Entre 1956 y 1959 se produce un nuevo avance de la colonización japonesa que los lleva a crear las colonias Fuji (1956), La Paz y Santa Rosa (1957) y en 1959 Pirapó (todas en Itapúa) para llegar finalmente al departamento de Alto Paraná en 1960, con la mayor colonia de este origen: Yguazú a 245 km de Pirapó y 77 km de Ciudad del Este (Embajada-1,2020; FAJP,2016).

Este vasto territorio de la inmigración euro-asiática, comprendido en una extensión de alrededor de 300 km de sur a norte en la cuenca del río Paraná, entre Encarnación y Ciudad del Este, por 50 km de ancho hacia el occidente, es actualmente uno de los de mayor desarrollo económico, productivo y comercial del Paraguay; en esta región se verifican los más altos niveles de vida medidos como PIB per cápita e Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2009; SIMN, 2013). Todas estas antiguas colonias, constituidas ya en distritos y municipios territoriales en los que, con el paso de los años, se ha logrado la integración poblacional interétnica, presentan los menores niveles de pobreza y los de mayor ingreso monetario del país (Anexo 5. Mapa de pobreza y Anexo 6. Mapa de Ingreso familiar promedio mensual según distrito).

Hay que mencionar además, como otras fundaciones de la inmigración de esos años finales del siglo XIX, una serie de colonias de diverso origen que se dispersaron de norte a sur, a lo largo de la región Oriental del país, dejando a su paso conocidos topónimos de la actual división política del territorio paraguayo: San Bernardino, creada en 1881 por colonos alemanes y suizos en el departamento de Cordillera; en 1887 Nueva Germania, en San Pedro, fundada por alemanes y en 1888 Yegros, en el departamento de Caazapá, obra de franceses, alemanes y suizos; aldeaña a Asunción la Colonia Elisa (hoy Villa Elisa municipio del Área Metropolitana) fundada en 1890 por inmigrantes de Suecia; entre 1893 y 1897 australianos y británicos erigen la Colonia Nueva Australia en Caaguazú, convertida hoy en Nueva Londres y desdoblada al poco tiempo en Colonia Cosme de Caazapá; en 1897 la Colonia Trinacria creada por sicilianos en el departamento de San Pedro, convertida en la actual Colonia Santa Clara del distrito Gral. Elizardo Aquino; y también de origen italiano la Colonia Nueva Italia a 50 km de Asunción de cuya Área Metropolitana es parte integrante en la actualidad.³⁵

Mientras en Itapúa avanzaba el territorio migratorio europeo, en las primeras dos décadas del siglo XX, en el Chaco central paraguayo se iniciaba otro proceso de territorialización migratoria con la llegada de los primeros menonitas en 1926. Son tres las colonias primigenias de este origen que, con el paso de los años, representarán un aporte de alto impacto en la economía futura del país. Las colonias Menno (1926), Fernheim (1930) y Neuland (1947) que, luego de un precario comienzo, logran desarrollar una potente economía agrícola de enclave que no obstante el carácter fuertemente etnocéntrico de esta comunidad religiosa, se extenderá muy pronto a la Región Oriental del país, primero al departamento de San Pedro (fundando Friesland en 1937 y Volendam en 1947) y luego al de Caaguazú (con la creación de las colonias Bergtal y Sommerfeld en 1948). En la actualidad se constituyen en un gran emporio agro ganadero y agroindustrial y en otra de las áreas territoriales de origen migratorio de mayor nivel de prosperidad.

Hay que señalar también que, junto con este desarrollo socio territorial basado en la inmigración extranjera, convivieron durante mucho tiempo algunos de los grandes latifundios que fueron arrinconando a la mayoría de la población paraguaya dedicada a la tradicional agricultura familiar, en un área de minifundio del territorio central periférico de Asunción³⁶. Razón por la cual, los niveles de bienestar de la población de los territorios migratorios, si bien acrecentaron el producto bruto de la economía paraguaya, no se redistribuyeron a departamentos sumamente empobrecidos como algunos de sus vecinos más cercanos: Caazapá, San Pedro y Caaguazú (con 45,8%, 36,7% y 41% de pobreza total y 15,2%, 9,8% y 9,2% de pobreza extrema, respectivamente), según EPH de 2018.

35 Es interesante destacar que algunas iniciativas de la inmigración europea se caracterizaron por el intento de sentar en el país las bases de experimentación de determinadas ideologías políticas: tal el caso de Nueva Germania de orientación proto-nazi y Nueva Australia que pretendió crear una comunidad socialista utópica (Cf. Kleinpenning, 2014, pp. 484 y 495). Otras, como la del antropólogo alemán Federico Mayntzhusen, intentó profundizar estudios etnográficos con el pueblo aché en su hábitat natural, creando la colonia de su nombre en un terreno de 120.000 has oficializada en 1955 con el nombre de Colonia Capitán Meza (Kleinpenning, 2014; pp. 511-512).

36 El concepto "minifundio" es utilizado aquí en el sentido estricto del vocablo castellano de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia: "Finca rústica que, por su reducida extensión, no puede ser objeto por sí misma de cultivo en condiciones remuneradoras", en contraposición a las fincas latifundistas, de gran extensión, independientemente del tipo de explotación a que se destinen.

Finalmente, en el contexto histórico y socioeconómico que se ha descrito hasta aquí, a partir de la década de 1960 se insertan más al norte del territorio de la antigua inmigración europea y asiática, las corrientes de inmigrantes que provienen del Brasil, aunque muchos de sus componentes son también originalmente alemanes o sus descendientes. Ya se hizo referencia más arriba a las peculiaridades de esta inmigración masiva y aluvional en la región del Alto Paraná, su alto grado de espontaneidad e irregularidad y su carácter pionero en la introducción de prácticas agrícolas mecanizadas extensivas, con preferencia al cultivo de la soja, y su apertura al ingreso de empresas transnacionales negociadoras de la producción, acopio y exportación de granos al exterior. (Anexo 7. Área de cultivo de soja campaña 2018-2019).

Con ese modelo productivo, y con el sistema de tenencia de tierras propio de su país (glebas y fazendas)³⁷, la inmigración brasilera fundó también varias colonias agrícolas a partir de 1968. Ese año Corpus Christi, en la zona del departamento de Alto Paraná escindido luego para crear con parte de su territorio el departamento de Canindeyú, Katueté en 1971 en partes recuperadas del latifundio de La Industrial Paraguaya, Santa Rita (1973), Naranjal (1990), San Alberto (1991) y La Paloma del Espíritu Santo (1994). Los años citados corresponden a la fundación oficial, pero los asentamientos se iniciaron en años previos. El caso de San Alberto es paradigmático de la colonización brasilera: habilitada bajo el nombre de Gleba 6 por una empresa colonizadora presidida y de propiedad de un militar paraguayo, se creó con 8 glebas de 3.500 has cada una y ya en los años ochenta se dedicaba al cultivo de la soja.

La introducción masiva de ese nuevo modelo productivo en la economía del Paraguay, junto con el funcionamiento de la hidroeléctrica de Itaipú generando millones de MWh de energía³⁸ que permitió la electrificación de más del 95% del país y se constituyó en sostén de las industrias de San Pablo (Brasil), convirtieron al Alto Paraná, y en particular a su capital Ciudad del Este, en un centro de operaciones del gran comercio de importación, exportación y reimportación mundial de todo tipo de mercaderías, consolidando a la región como la segunda de mayor atracción migratoria luego del área central aledaña a la capital.

Es así como nuevos flujos de inmigrantes de diversas nacionalidades, lengua y religión, arriban al país en esos años libaneses, egipcios, sirios, incluyendo aquellos de los Territorios Palestinos a los que se suman luego pakistaníes, indios, indonesios y bangladesís, en número de 15.000, viven en el Paraguay ya en 2011 asentados en áreas urbanas y especialmente en Ciudad del Este, Encarnación y otras ciudades fronterizas con el Brasil, donde ejercen como actividad principal el comercio (Ramírez, 2011).

Cada una de las antiguas corrientes migratorias llegadas al Paraguay, además de haber reconfigurado el territorio nacional luego de finalizada la guerra en la segunda mitad del siglo antepasado, ha logrado a lo largo de los 150 años de posguerra hacer aportes culturales que no se pueden omitir. Además de un legado de profesionales, intelectuales, artistas, educadores y científicos de las más diversas ramas y sectores, han creado instituciones educativas, hospitales, templos religiosos, clubes, centros deportivos, recreativos y culturales, difundiendo la lengua, la religión, la música, la literatura, el teatro y las danzas de sus países de origen e incorporando a su vez las propias de la cultura nacional, consolidando un alto nivel de integración en y con la sociedad paraguaya (Rubiani, 2002; Verón, 2002; Ramírez, 2011; SIMN, 2013; Nasta, 2015; FAJP, 2016).

37 Según "Cadastral Rural" de Brasil: Gleba: inmueble rural de 30, 50 o 100 hectáreas. Fazenda: gran propiedad agrícola, granja. En: www.cadastrorural.gov.br/perguntas-frequentes/itr/imunidade/o-que-e-pequena-gleba-rural - visitado el 26 de mayo de 2020. En el Censo de 1982 es posible identificar, como unidades censales de población junto a las tradicionales "compañías" rurales paraguayas, estas glebas y fazendas en Alto Paraná y Canindeyú.

38 "ITAIPU Binacional es líder mundial en la producción de energía limpia y renovable, habiendo producido más de 2,69 billones de MWh desde el inicio de su operación, en 1984. En 2016, ITAIPU produjo un total de 103.098.366 MWh (103 millones de MWh), un nuevo récord mundial en generación anual". En: www.itaipu.gov.py - visitado el 21 de mayo de 2020.

3.2 Emigración

Reiterados estudios han señalado que el Paraguay es un país de emigración antes que de inmigración (DGEEC, 2004; López, 2009; PNUD et al., 2009; Oddone, 2010; OIM, 2011; SIMN, 2013). A lo largo de su historia, el flujo de migrantes hacia el extranjero ha sido incesante con ciclos de intensificación, atenuación e inclusive de retorno, mientras que, como se ha visto, la inmigración se revelaba escasa en volúmenes y esporádica en el decurso de los años. Si bien se reconocen antecedentes previos al siglo XIX a la emigración paraguaya, la misma es imprecisa y poco medible para su tiempo. Es con la culminación de la guerra de la Triple Alianza cuando adquieren un ritmo permanente y por momentos de muy alto volumen. La propia guerra, pero sobre todo sus extendidas consecuencias posteriores analizadas anteriormente, fueron determinantes y se constituyeron en factores causales de gran parte de los flujos de emigración.

3.2.1 FLUJOS HISTÓRICOS Y RECIENTES: CAUSAS, ORIGEN Y DESTINO DE LA EMIGRACIÓN

La prolongada duración de la guerra (1864/1870) provocó crecientes desplazamientos territoriales al interior del país, produciendo el despoblamiento de sus principales ciudades y pueblos. Está claro que parte de estos desplazamientos, aunque modestos, se trasladaron a los países vecinos, aun cuando eran los contendientes bélicos del Paraguay. Así, ya en 1869 se contabilizaban casi 3.300 personas de nacionalidad paraguaya viviendo en la Argentina, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos de ese país (PNUD et al., 2009). La cifra es consistente con el número de 41.000 inmigrantes de países limítrofes registrado ese mismo año en el país vecino, que representaban el 2,4% de su población total (Mármora, 2011).

Pero son las condiciones de vida y las medidas de reorganización política, económica y territorial de la posguerra las que crearán escenarios favorables para el surgimiento de una dinámica migratoria que envolverá tanto a la emigración como a la inmigración. Solo que, entre ambas, coexistirá una enorme brecha cuantitativa a lo largo de las décadas como resultado de la supervivencia indefinida de dichas medidas, en particular el régimen de tenencia de las tierras que sobrevino luego de la venta de la casi totalidad de los inmuebles de propiedad del Estado y que, si fue atractivo a la inmigración, impulsó fuertemente la emigración.

En efecto, el latifundio, como forma de apropiación de enormes extensiones de territorio para actividades meramente extractivas en las décadas finales del siglo XIX y, más tarde, el proceso de reorganización territorial con colonias de inmigrantes asentadas en importantes áreas de la superficie geográfica del Paraguay, mantuvieron un modelo de distribución de la tierra que cambiaría de modalidad y funciones en el siguiente siglo, pero sin modificación de la estructura altamente concentrada de la propiedad³⁹. Aun habiéndose conseguido con los años integrar a pobladores paraguayos en las áreas de colonización de inmigrantes, el arrinconamiento de un

³⁹ Independientemente de la productividad y rentabilidad de la explotación de las tierras latifundistas o minifundistas, el factor de conflicto social radica en el régimen de tenencia y apropiación de este recurso. Su alta concentración en pocos propietarios priva a amplios sectores de la población rural de disponerla para satisfacer sus necesidades de sustento o ingreso monetario (Benítez, 1964; Pastore, 1972; Rojas, 2009).

gran número de familias desposeídas y su inserción en un sistema minifundista de producción, se constituyó en uno de los factores preponderantes de la emigración de origen rural. (Anexo 8. Mapa de colonias paraguayas en la década 1920⁴⁰).

A este escenario social y económico se agregaría el factor político, con sus ciclos de inestabilidad y autoritarismo, como otro elemento persistente de presión sobre los sectores sociales desposeídos, empujándolos a la emigración. Es así como los flujos más intensos de la salida de paraguayos y paraguayas se registran luego de la guerra civil de 1947 que, durante cinco meses, desangra a la sociedad nacional, la divide en dos facciones irreconciliables y castiga con especial rigor a la población rural, otorgándole a su salida del país ese carácter de exilio político que ha sido señalado por algunos estudios (Halpern, 2006; PNUD et al.; OIM, 2011; SIMN, 2013).

No obstante, es la búsqueda de trabajo la que se subsistirá en todo momento como razón de fondo del abandono del país hacia el exterior; así lo indica la EPH de 2014 que encuentra que el 82% de la emigración se debe a motivos de trabajo contra 13% de razones familiares, dejando un escaso 5% a otras motivaciones. Y un dato omnipresente en la dinámica migratoria: la participación femenina que, en este caso, llega al 55,5% de quienes manifiestan emigrar por razones laborales.

Mientras el origen de la emigración fue predominantemente rural, el destino preferido de los flujos que partían del Paraguay era principalmente el área fronteriza de la Argentina, provincias de Formosa, Chaco y Misiones, geográficamente más accesibles y laboralmente más atractivas para ese tipo de mano de obra que se inserta en las zafras y cosecha de algodón o caña de azúcar. Sin embargo, en poco tiempo, a los emigrados de áreas rurales se sumaron los de una creciente población urbana cuya frágil economía no desarrolla mercado laboral suficiente.

Con el incremento permanente de los flujos de emigración y su mayor heterogeneidad social y residencial, así como la oferta más amplia de trabajo representada por los grandes centros industriales, particularmente de la provincia de Buenos Aires, se produce una reorientación de la emigración paraguaya hacia ese destino a partir de la década del sesenta del pasado siglo (PNUD et al., 2009). Esa heterogeneidad puede verificarse inclusive en años más recientes, pues la citada EPH de 2014 informa que todavía ese año podía encontrarse un 57,2% de emigrantes originarios de área rural.

Como sostienen Mármora et al (2013), la Argentina mantuvo permanentemente una demanda insatisfecha de mano de obra en diferentes sectores de la economía, motivando políticas de apertura y promoción de la inmigración solo interrumpidas circunstancialmente por políticas restrictivas motivadas por crisis económicas, como las de la gran recesión de 1929, o durante la segunda guerra mundial, o por la presencia de dictaduras militares posteriores a 1955 (Mármora, 2013). Pese a lo cual, esas tendencias de la política migratoria del país vecino no parecen haber interrumpido, tal vez solo atenuado en determinados momentos, los flujos que constantemente fueron arribando desde el remoto año 1869 hasta las primeras décadas del presente siglo, al que fue y sigue siendo el principal destino de la emigración paraguaya (SIMN, 2013).

Como fue señalado antes, en los años sesenta y hacia el final de los años noventa del siglo pasado, los Estados Unidos de América y España, respectivamente, se sumaron como destinos de la emigración, de menor rango en número que el país vecino pero no menos importantes, sobre

40 El mapa de ubicación de estas colonias al oeste de la Región Oriental, revela la ocupación altamente concentrada de la cuenca del río Paraná por propiedades de las colonias euro-asiáticas.

todo España que pasaría a ocupar muy pronto el segundo lugar luego de la Argentina y que, como se verá, mantiene su preeminencia como origen de las remesas de dinero que son enviadas por paraguayos y paraguayas a sus familias en el país. Actualmente residirían en España poco más de 80.000 personas de nacionalidad paraguaya con amplia mayoría de mujeres (69%), según datos del Consulado de este país en Madrid (Tabla 11).

Tabla 11. Comunidad paraguaya en España por regiones y sexo, 2020

Ciudad o comuna	Mujeres	Hombres	Total
Madrid	25.691	10.724	36.415
Barcelona	20.828	9.689	30.517
Málaga	8.937	4.185	13.122
Total	55.456	24.598	80.054

Fuente: elaboración propia a partir de CONGRALPAR – Consulado General del Paraguay en Madrid⁴¹.

Por su parte, Brasil cumple un fluctuante papel de país de acogida con un primer contingente estimado en 3.000 paraguayos llegados a Mato Grosso apenas terminada la guerra (1872) y, luego de un largo interregno de 50 años en que se carece de información, recupera su protagonismo a partir de 1920 aunque con modestos flujos (PNUD et al., 2009). En la actualidad se encontraría en ese país un número mayor, aunque sin confirmación estadística precisa⁴².

3.2.2 CARACTERIZACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA DE LA EMIGRACIÓN

Como se dijo al inicio de este trabajo, si algo caracterizó desde sus comienzos la dinámica de la emigración paraguaya fue su falta de documentación y registro. Por tratarse de salidas espontáneas sin organización ni acuerdos intergubernamentales previos con países de destino, que hubieran permitido garantizar procesos ordenados y seguros. Por este motivo, un rasgo común a la mayoría de las comunidades paraguayas que viven en el extranjero es su carácter de migrantes irregulares, lo cual los ha mantenido en una permanente situación de vulnerabilidad, especialmente a las mujeres migrantes, tanto en lo laboral como en disponer de seguro social y de salud como en la posibilidad de acceder a viviendas dignas.

En el estudio realizado por Córdova (2012), se informa a este respecto que, la cantidad de personas de nacionalidad paraguaya detenidas en la Unión Europea (y probablemente el mayor número en España) entre 2008 y 2010, llegó a 15.900 (5.300, 5.840 y 4.760 respectivamente en cada uno de esos tres años). Y en ese orden, el porcentaje de personas llegadas del Paraguay

41 www.ultimahora.com/el-sueno-trabajar-espana-se-complica-y-se-piensa-volver-n2873869.html - publicada el 09/03/2020.

42 Datos recientes de la Embajada del Paraguay en Brasil, emitidas por el embajador Juan Ángel Delgadillo en fecha 11-05-2020 en entrevista televisiva a Canal 9 – Asunción, refieren que son 150.000, altamente concentrados en San Pablo y en condición irregular; sin embargo, la cifra -sin respaldo documental- parece sobre estimada comparada con el último dato censal del 2010. En: www.youtube.com/watch?v=wEw5K2_m7P0 – visitado el 06-07-2020.

en condición de inmigrantes irregulares era del 8% con respecto al total de irregulares de América Latina. Así mismo, en el flujo de inmigrantes de esos años, por cada 2 regulares había un inmigrante irregular. La política de detención y eventual expulsión de migrantes irregulares se extendió a toda la población procedente de América Latina y el Caribe, afectando a 80.600 personas detenidas en 2008 y a 52.235 en 2010, merma esta última resultante evidentemente de los efectos disuasivos de las medidas punitivas (Córdova, 2012).

Por otra parte, esa falta de intervención del organismo responsable de la gestión migratoria no permite contar con registros administrativos de los flujos de emigración, obligando a recurrir a fuentes de información externas, como los censos de población de países de destino, o a las encuestas de hogares anuales que recoge la DGEEC en el propio país. Sin embargo, al no tener objetivos precisos vinculados estrictamente a la migración, este último instrumento de consulta debe ser tomado con las cautelas señaladas en el capítulo metodológico. Además, a pesar del importante caudal que representa para el país su stock de migrantes en el exterior, con entre el 8,5% y el 15% de la población total según el período de que se trate (SIMN, 2013), en ciertos países de destino su representatividad es baja con relación a migrantes de otras nacionalidades, por lo cual la información que se ofrece sobre su número y características en esos destinos no están disponibles.

Por este motivo, el análisis se focalizará en la información proveniente de los censos de Argentina y Brasil y en los datos del proyecto IMILA (Investigación de la Migración Internacional de Latinoamérica, CEPAL/CELADE), con la salvedad de que la última ronda censal corresponde a 2010. Se tratará de complementar con otras fuentes internacionales (Naciones Unidas) y nacionales, como las que sirvieron de soporte al Censo de Población y Viviendas del Paraguay de 2012 y las proyecciones de población basadas en este último (Revisión 2015), así como los que proveen las EPH en diferentes años. Una fuente adicional relativamente útil es la información divulgada esporádicamente por las representaciones diplomáticas del Paraguay en el extranjero que, aunque no procesadas en bases de datos, proveen estimaciones aproximadas resultantes del movimiento administrativo de nacionales en embajadas y consulados.

Los datos de IMILA –que solo recoge información de América Latina– referidos a la Argentina y al Brasil, los dos países sudamericanos con mayor número de emigrados paraguayos censados en 2010, dan cuenta de un total cercano a 600 mil paraguayos en ambos países (559.267 y 39.251, respectivamente) con amplia mayoría de mujeres (55,4% y 53,9% en cada país). Agregando los siguientes destinos citados por IMILA se tiene al Estado Plurinacional de Bolivia con 3.845 personas (48,4% mujeres), el Uruguay con 1.781 (64,7% mujeres) y México 518 (69,7% mujeres). Totalizan los cinco países un stock de 604.662 personas de nacionalidad paraguaya con mayoría femenina (55,3%) y de entre los cuales sobresalen México y Uruguay con porcentajes femeninos superiores al 60%.

Y si, al solo efecto de establecer una estructura porcentual de los principales países de destino de la emigración paraguaya en ese año censal de 2010, se considera que en esa década España se encontraba en segundo lugar de importancia con un total de alrededor de 90.000 paraguayos, según datos oficiales captados por el Padrón de las Comunidades Autónomas de España (SIMN, 2013) y que en los Estados Unidos de América habían sido censados ya en 2000 cerca de 12.000 (PNUD, et al., 2009), queda claro que en orden de importancia los principales destinos están en la Argentina, España, el Brasil y EE.UU. Asumiendo como válido el número de emigrantes en aproximadamente 705.000 personas (circa 2010) sobre un total de 6.248.020 habitantes del Paraguay ese mismo año (CELADE, 2019), la emigración representaba poco más del 11%

(proporción en general coincidente con estudios previos que se vienen citando, según los cuales se llega a superar el 12% en el último lustro).

La información más reciente, sin embargo, proviene de Naciones Unidas y modifica los citados valores absolutos para 2019, pero mantiene una estructura porcentual similar; en ella, Argentina ocupa la posición más alta como país de destino, pasando Brasil a tercer puesto para ser reemplazado por España y ocupando los Estados Unidos de América el cuarto lugar. Juntos, los cuatro países representan el 96,7% de toda la población emigrada sobresaliendo netamente la Argentina que más que decuplica el número de emigrantes del país que le sigue en orden de importancia (Tabla 12). A modo comparativo, y para insistir en el carácter dinámico de la movilidad migratoria, la información más reciente brindada por el Consulado General del Paraguay en España (2020), detalla la presencia de 80.054 personas de esta nacionalidad en ese país como fue señalado anteriormente.

Se asumirá, por tanto, que la población emigrada a la Argentina representa el prototipo principal de la población emigrada en los demás países y se analizarán las principales características sociodemográficas de la misma, haciendo referencia a los que le siguen en importancia cuando sea pertinente y la información lo permita.

Tabla 12. Población paraguaya emigrada por principales países de destino, 2019

País	Total Emigrantes	%
Total	871.638	100,0
Argentina	690.948	79,3
España	64.547	7,4
Brasil	52.770	6,1
Estados Unidos	34.307	3,9
Otros países	29.066	3,3

Fuente: elaboración propia a partir de Naciones Unidas, "International migrant stock 2019" [en línea] www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp.

El análisis del conjunto de la información precedente permite constatar que, a lo largo de las décadas, desde finales del siglo pasado hasta el año 2019, la primacía de mujeres migrantes es absoluta. En ninguno de los años considerados su peso porcentual baja del 55% llegando a representar el 57,3% en el último año citado (Tabla 13) llegando a 69,3% en España (Tabla 11). Se trata, además, de población joven, en edades activas, entre 20 y 59 años (67,1% en Argentina, 59,2% en Brasil), de las cuales 43,4% comprendidas entre 20 y 39 años de edad (26,6% entre 20 y 29 años de edad y 16,9% entre 30 y 39), mayoritariamente solteros o solteras, estado civil que prevalece entre las mujeres adultas jóvenes paraguayas en Brasil (66,3%). Entre las mujeres, además, el índice de actividad en la Argentina es mucho menor que el de los hombres (57,7% versus 82,3%) aunque similar al de las mujeres no migrantes del país. En el Brasil, la situación no difiere significativamente.

Tabla 13. Número de emigrantes totales, mujeres y hombres, % sobre Población total y % por sexo, 1990 a 2019

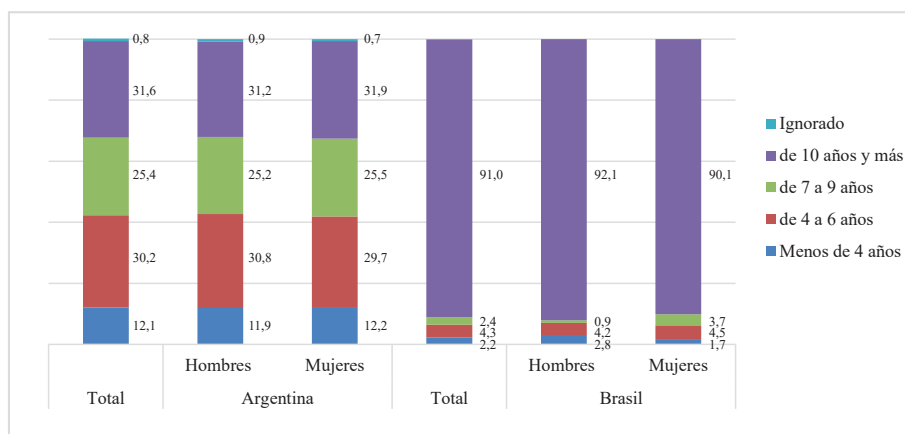
Año	Total	Hombres	Mujeres	% Emigrantes respecto a la población total	Distribución porcentual	
					Hombres	Mujeres
1990	297.979	131.629	166.350	7,2	44,2	55,8
1995	336.064	147.158	188.906	7,0	43,8	56,2
2000	374.876	162.820	212.056	7,1	43,4	56,6
2005	545.839	238.523	307.316	9,4	43,7	56,3
2010	766.008	329.101	436.907	12,2	43,0	57,0
2015	842.425	361.564	480.861	12,5	42,9	57,1
2017	873.410	375.473	497.937	12,6	43,0	57,0
2019	871.638	372.270	499.368	12,4	42,7	57,3

Fuente: elaboración propia a partir de United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Population Division (2019). International Migrant Stock 2019 (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019).

El nivel educativo del promedio general de la población emigrada, de 10 años y más de edad, si no es alto tampoco es extremadamente bajo: entre quienes van a la Argentina el 31,6% tiene 10 y más años de estudios, el 25,4% de 7 a 9 años de estudio y 30,2% de 4 a 6; solo un 12,1% presenta bajo nivel educativo con menos de 4 años de estudio. Y en términos comparativos, la situación de las mujeres no es muy diferente a la de los hombres (Figura 4).

En el caso de la emigración al Brasil, que es 13 veces menor que la de Argentina, el perfil educativo de la emigración es bastante diferente y podría decirse que se trata de una emigración calificada con importante porcentaje de profesionales y estudiantes universitarios o de posgrado, por lo que alcanzan el 91% con 10 y más años de estudios. No obstante, si no se trata de un sesgo de la información o si la emigración a ese país ha estado creciendo entre 2010 y 2019, como podría deducirse de la estimación de la Embajada del Paraguay en ese país, es muy probable que esa emigración reciente más numerosa se haya debido a razones laborales, en cuyo caso el nivel educativo habría sufrido modificaciones sustanciales.

Figura 4. Distribución porcentual de la población de 10 años y más de edad nacida en el Paraguay y censada en Argentina y Brasil, según años de estudio aprobados por sexo y grupos de edad, circa 2010



Fuente: elaboración propia a partir de CELADE - BANCO DE DATOS PROYECTO - IMILA Investigación Migración Internacional de Latinoamérica <https://celade.cepal.org/bdcelade/imila/>.

Cambios significativos ocurren también con la emigración a España, cuyo ímpetu de las décadas 1990/2010 se ha atenuado notoriamente. En efecto, si se comparan las cifras de 2010 –originadas entonces en la información del empadronamiento de las comunas autónomas españolas– con las más recientes de las Naciones Unidas, se ve claramente que el caudal ha descendido reduciendo el stock a menos de la mitad, pasando de 135.517 en aquel año a 65.547 en 2019; y aun tomando la cifra más reciente de más de 80.000 que provee el Consulado General del Paraguay en aquel país, se trata de una reducción del 41% del stock de migrantes paraguayos en España. Lo cual lleva a dos conclusiones: la evidente disminución de los flujos de emigración paraguaya a ese país y el importante peso del retorno desde allí en los últimos años.

También debió sufrir cierta merma la proporción de personas en edades activas, que en aquellos años llegaba casi a 80% en España, así como el peso que en ella tenían las edades más jóvenes. Según datos censales de la ronda 2000 en España y comparativos con la EPH de 2009 en el Paraguay, casi el 52% de las personas emigradas del período 2004/2008 tenían edades entre 20 y 29 años y 8% estaban comprendidas entre los 30 y 34 años de edad (OIM, 2011). Este perfil etario se debe haber modificado en el stock de migrantes en España, por el natural envejecimiento en los diez años transcurridos, pero, sobre todo, por la ostensible disminución de nuevos caudales de gente joven como la que llegaba en el pasado.

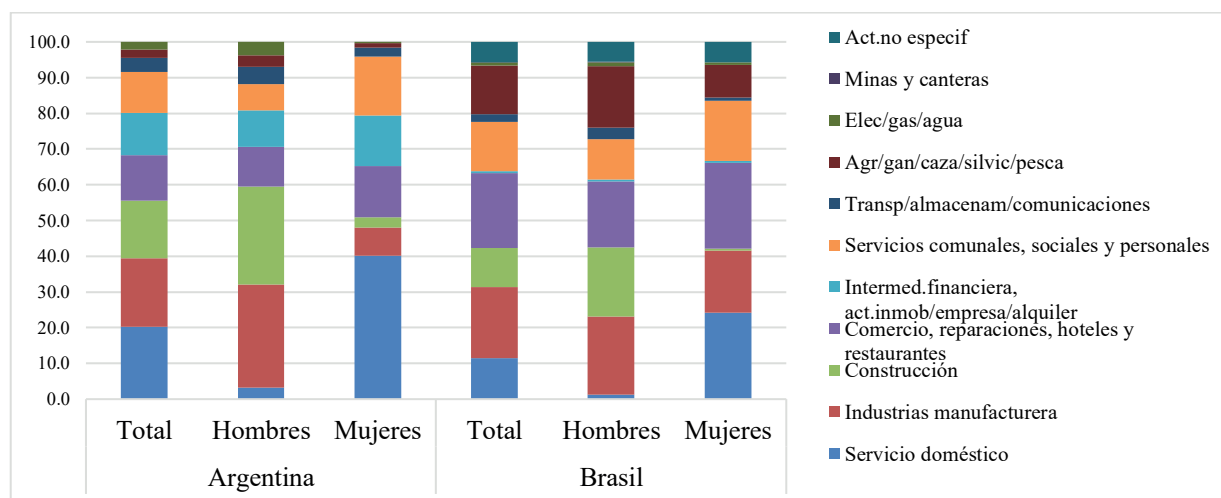
3.2.3 CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS Y CULTURALES DE LA EMIGRACIÓN

En lo que respecta al campo laboral, se puede observar que la principal rama de actividad en la que se insertan los migrantes en la Argentina son los servicios (31,8%), 20,3% en servicio doméstico y 11,5% en servicios comunales, sociales y personales, seguida de industrias manufactureras (19,1%), construcción (16,1%) y comercio en general (12,7%), categoría en la cual se incluyen algunos servicios propios de oficios medios como mecánicos, y 12% en intermediación financiera, inmobiliarias, alquileres (Figura 5).

El análisis por sexos muestra que los hombres se insertan preferentemente en las industrias manufactureras (28,7%) y en la construcción (27,4%), seguidas de comercio (11,2%), intermediación (10,2%) y servicios comunales (7,3%). Mientras el 56,6% de las mujeres se dedican a servicios (doméstico el 40,1% y comunales, sociales y personales el 16,5%) y en segundo y tercer lugar a comercio (14,4%) e intermediación (14%); solo el 8% en industrias manufactureras (Figura 5).

En el Brasil, en 2010, son más importantes el comercio (21%), la industria manufacturera (19,8%) y la construcción (10,9%), aunque ésta ligeramente inferior a servicios (11,5%) y sugestivamente ambas inferiores a actividades primarias (agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca) con 13,5%, de lo que se puede inferir una emigración de origen rural y de tipo quizás estacional en la frontera agrícola vecina. La participación femenina es mayor en comercio y servicios seguidos de industrias manufactureras (Figura 5).

Figura 5. Distribución porcentual de la población de 5 años y más de edad nacida en el Paraguay y censada en la Argentina y el Brasil, económicamente activa según rama de actividad económica, circa 2010



Fuente: elaboración propia a partir de CELADE - BANCO DE DATOS PROYECTO - IMILA Investigación Migración Internacional de Latinoamérica <https://celade.cepal.org/bdcelade/imila/>.

En cuanto a la categoría ocupacional, los paraguayos en Argentina son en mayor medida empleados (78,3%) y si se le suma la de trabajador independiente (15,3%) alcanzan el 93,6%, estructura que se repite en el caso de los hombres y las mujeres. En el caso de los hombres, la categoría de empleado ocupa a mayor número de trabajadores en la rama de industrias manufactureras (33%), seguida de construcción (26,5%); y en cuanto a las mujeres, la mayor cantidad de empleadas se registra en la rama de servicios (61%) correspondiendo 43,9% a servicio doméstico y 17,3% a servicios comunales, sociales y personales.

Solo el 6,8% de las mujeres empleadas se insertan en la rama de las industrias manufactureras, en cambio el 16,3% y el 10,9% lo hacen en el sector de intermediación y el comercio, respectivamente. Casi el 4% de las mujeres ocupadas pertenecen a la categoría familiar no remunerado (frente a solo 1,6% en el caso de los hombres), el 43,2% de las cuales se insertan en la rama de servicio doméstico.

En el caso de Brasil, las estructuras son muy similares a las de Argentina y, en lo que hace a España, estudios previos (PNUD, et al., 2009; SIMN, 2013) señalaban para ese mismo año un peso muy alto de la inmigración femenina: 61% de los migrantes eran mujeres, agregando que el 82% de los ocupados en ese país eran asalariados y 10% trabajadores por cuenta propia. Al igual que en los restantes principales países de destino, en España el 25% de las mujeres se insertan en el servicio doméstico y el 24% de los varones en la construcción, proporciones que sugieren omisión estadística e informalidad del empleo.

Por su parte, el estudio de Córdoba ya citado (2012) estimaba que, luego de la crisis de fines del 2000, el sector servicio, entre los inmigrantes de América Latina y el Caribe, había ascendido al 78% dejando muy por debajo a la construcción y la industria (10% y 6% respectivamente). La crisis produjo también una reconversión laboral ante la caída del empleo en la construcción, pasando los inmigrantes masculinos a incursionar en el campo de los servicios gastronómicos, la

hostería, los restaurantes y los hoteles, en tanto las mujeres pudieron sostenerse con el servicio doméstico y el cuidado de personas, en particular de la tercera edad, aunque también en el sector gastronómico. Es posible inferir que esta reorientación ocupacional potenció sus capacidades para el emprendedurismo, reflejado en la migración de retorno como se verá más adelante.

Por otra parte, y como se verá en detalle en el capítulo 5, uno de los aportes fundamentales que la población emigrada hace a su país de origen son las remesas de dinero. Ellas representan un promedio anual en torno al 1,5% del PIB y se ubican en cuarto orden de importancia como generadoras de divisas, luego de la exportación de soja, energía eléctrica y carne. Además, es uno de los componentes claves en la estructura de ingresos de los hogares y de las familias, sobre todo en aquellas que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

Un aporte menos visible son los conocimientos, experiencias y mejores prácticas adquiridas durante su estadía en el extranjero y que constituyen su bagaje personal de apoyo a una posible movilidad laboral o profesional ascendente. Y si esta suma de capacidades no le es reconocida en su destino de migrante, donde antes bien se vuelve vulnerable, a la larga le servirá de antecedente para su reintegración en la sociedad nacional si decide retornar al país. Una importante demostración de esta alternativa se está ofreciendo actualmente a los retornados en un programa de apoyo a emprendedores que será analizado más adelante y que no es solo en su beneficio, sino que podría representar una contribución al desarrollo económico del país por medio de la creación de una gran variedad de micro, pequeñas y medianas empresas.

Existen además otras contribuciones menos tangibles que la monetaria y que tienen que ver con la presencia de elementos propios de la cultura nacional en los diferentes países del mundo que reciben a mujeres y hombres paraguayos. El sentimiento colectivo de pertenencia a este país, impulsa a las personas emigradas a un gregarismo solidario que se expresa en la formación de asociaciones, clubes y grupos, así como una permanencia constante en redes sociales y migratorias. A través de estas, la comunidad emigrada mantiene vínculos estrechos con sus familias y sus comunidades de origen y su propio país.

Ese sentido asociativo de las colectividades de emigrantes dejó una huella imposible de desconocer cuando, en los años previos a la conmemoración del Bicentenario de la Independencia Nacional, las comunidades emigradas protagonizaron una movilización extraordinaria en sus respectivos países de acogida, respaldada por organizaciones de la sociedad civil locales y algunos sectores del Poder Legislativo, en reclamo de una enmienda constitucional que les reconociera el derecho a voto desde el extranjero, curiosamente omitido en la Constitución democrática promulgada en 1992 luego del cambio político de 1989.

Conscientes de su contribución monetaria a la economía del país a través de sus remesas, las comunidades levantaron un lema que reivindicaba ese aporte como testimonio de su presencia en el desarrollo del Paraguay a pesar de su lejanía física y, en respaldo a la legitimidad de su reclamo. “Tu remesa vale un voto” fue el motivo reiterado en mensajes por las redes sociales, correos electrónicos y reportajes en los medios de comunicación, que proliferaron en numerosas jornadas anteriores a la consulta popular realizada en el país vía referéndum y cuyo resultado favorable permitió la sanción y promulgación de la enmienda requerida, primera y única en su género.

El derecho así ganado, aun no es ejercido con la amplitud que la multitudinaria presencia de migrantes en el exterior permitiría, por lo cual cabría demandar un mayor esfuerzo de las

autoridades políticas del país en el cumplimiento del parágrafo 53 de la Política Migratoria que dispone que “El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la DACPE, planificará la realización de Jornadas Consulares con la modalidad de “oficinas consulares itinerantes”, destinadas a prestar servicios a emigrantes connacionales en las áreas de su mayor concentración en los países de destino. Las Jornadas Consulares tendrán, entre otras, la función de renovar y expedir documentos nacionales destinados a regularizar la residencia, la elaboración de censos y padrones de migrantes, apoyar la organización de comunidades paraguayas y facilitar el cumplimiento del derecho al voto” (PM pf.53; MI/DGM/OIM, 2016).

3.3 Migración de retorno

3.3.1 ANTECEDENTES DEL RETORNO ASISTIDO INSTITUCIONALMENTE

En el campo de las dinámicas migratorias, la emigración internacional es el componente con menor posibilidad de supeditarse a políticas públicas ordenadoras, ya que responde más a la voluntad y decisión de migrar de las propias personas o familias que a la gestión del Estado. De todos modos, podrían generarse iniciativas oficiales de emigración planificada bajo acuerdos bilaterales, pero no parece ese el camino posible en la actualidad. Salvo la ejecución de políticas económicas, sociales y de desarrollo territorial que promuevan el arraigo (como las generadoras de empleo, equidad distributiva del ingreso, apoyo a la agricultura familiar, protección y seguridad social, salud y educación universal y gratuita, entre otras), resulta prácticamente imposible asegurar la residencia permanente de los habitantes de un país al interior de su propio territorio.

En general la decisión de emigrar resulta ser un acto voluntario de personas que optan por buscar mejores condiciones de vida fuera de las fronteras de su país. Pero en ciertas ocasiones, puede ser resultado de la imposición de factores que obligan a una emigración forzosa en busca de seguridad. En cualquiera de los casos, antes que impedir la emigración voluntaria (u obligar a la emigración forzosa), reparar las consecuencias de flujos masivos de emigración no deseados solo se puede abordar por medio de políticas públicas de retorno asistido de los emigrados, a través de la aplicación de medidas que impulsen y estimulen el regreso. Un regreso que, a su vez, a través de la intervención de las redes sociales a las que se aludió previamente, pueden incidir en la decisión de emigrar.

En tal sentido, en una sociedad como la paraguaya, caracterizada por una larga tradición migratoria externa y un alto índice de emigración de su población (12% de la misma reside en el extranjero como se ha visto), la migración de retorno como política pública tuvo su primera mención en la Constitución Nacional de 1967 pero bajo el término de “repatriación”. En efecto, en el Artículo 130 de la citada Carta Magna se dispone que “se fomentará la repatriación de paraguayos y la migración interna atendiendo a razones demográficas, económicas o sociales, preferentemente bajo el sistema de colonias con cooperación oficial [...]”⁴³. De ahí en adelante, las leyes y normativas de diverso rango que se han aplicado a esta política, se han basado en el uso del concepto de repatriación antes que en el de migración de retorno, retorno asistido o simplemente retorno.

43 www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-del-25-agosto-de-1967/html/2b52633b-6d61-431c-9e72-9a705b619eba_2.html - visitado en junio de 2020.

Al solo efecto de establecer precisiones terminológicas, la migración de retorno “es el movimiento de personas que regresan a su país de origen o a su residencia habitual, generalmente después de haber pasado por lo menos un año en otro país” y puede ser espontánea, de propia iniciativa, o “voluntaria asistida” cuando cuenta con el apoyo administrativo, logístico y financiero del Estado, incluida la asistencia para la reintegración (OIM, 2006). En tanto que la “repatriación” es el “derecho individual de un refugiado o de un prisionero de guerra de regresar al país de nacionalidad en determinadas condiciones” y, como tal, “está previsto en varios instrumentos internacionales (Convenciones de Ginebra de 1949 y los Protocolos de 1977, Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre, anexo a la Cuarta Convención de La Haya de 1907, Instrumentos de derechos humanos así como también el derecho internacional consuetudinario)” (OIM, 2006).

Resulta pues sugerente que la Constitución de 1967, promulgada bajo la vigencia de un régimen autoritario y represivo, se refiera a la repatriación y no a la migración de retorno, ya que las condiciones políticas, económicas y sociales impuestas en el Paraguay de aquella época, resultaban ser los principales factores de expulsión de la emigración masiva, voluntaria o forzada. De lo cual podría inferirse que el artículo constitucional mencionado representaba una confesión implícita del carácter de “refugiados” o “civiles en tiempos de guerra” de gran parte de los emigrados paraguayos en aquellos años de autoritarismo⁴⁴. De ahí que el principio del “derecho a residir en su propia patria”, no sea mencionado como razón principal de la repatriación por el citado texto constitucional y, antes bien, se la condicione a motivos “demográficos, económicos o sociales”.

De hecho, al enmarcar la repatriación “preferentemente bajo el sistema de colonias con cooperación oficial”, se definía un perfil de beneficiarios que debían ser incorporados al ámbito rural, como ya había sido establecido en las leyes reglamentarias que, significativamente, se promulgaron con bastante anterioridad a la Constitución de 1967. Efectivamente, esta, cuyo objetivo primordial fue en realidad alcanzar cierta regularización jurídica del régimen político entonces vigente, no hizo sino elevar a nivel constitucional el rango de la repatriación ya prevista en la Ley N° 852 de 1963, por la cual se creaba el Instituto de Bienestar Rural (IBR) en sustitución del Instituto de Reforma Agraria, y al cual se le encomendaba “fomentar la repatriación de connacionales” como parte de sus funciones (Artículo 10, inciso ñ) (Estatuto Agrario, 1963).

A este respecto, un estudio reciente hace notar que el gobierno de esos años “veía la necesidad de avanzar con la colonización agraria para evitar la organización y el aumento de la lucha campesina, en un contexto de avance de las guerrillas en varios países” (Rojas y Areco, 2017). En esa línea iba precisamente lo que expresaban las autoridades del IBR en las Memorias de la Institución de 1981: “Conocidas son las metas del marxismo internacional de operar en el campo, por el sistema de la “guerrilla rural” propugnada principalmente por la línea pro-China del Partido Comunista. Esta guerrilla rural, naturalmente, habría de alimentar sus cuadros de guerrilleros combatientes con los “campesinos descontentos” a la manera de otros países como El Salvador, donde no se tomaron provisiones a tiempo y tuvieron que estructurar una Reforma Agraria, que debe llevar años, como respuesta a la violencia desatada en el sector rural” (*ibidem*).

Como se ve, lo que se pretendía con la repatriación orientada al segmento poblacional campesino, no era poner en vigencia un principio de justicia a través de la restitución del derecho a vivir en

⁴⁴ En esta misma línea de análisis, Halpern se refiere a la cuasi equivalencia de los conceptos de “emigrado” y “exiliado” en la percepción colectiva de los emigrados paraguayos en la Argentina en los años previos al cambio político ocurrido en el Paraguay en 1989 (Halpern, G; 2006). Recuérdese que gran parte de la emigración paraguaya de la época provenía de una posguerra civil (1947) y un período posterior de luchas armadas contra el gobierno.

la propia patria, principio que sería reconocido explícitamente recién en la nueva Constitución de 1992, sino orientar la migración de retorno por un canal estatal que garantizara el control de la misma y de sus posibles efectos en el ámbito político y de la seguridad del Estado. La vigencia de este propósito de la repatriación se mantuvo hasta el cambio político ocurrido en 1989, cuando un grupo de senadores en buen número llegados del exilio en la Argentina y recién elegidos luego del cambio político, crearon ese mismo año el Consejo Nacional de Repatriación de Connacionales (CNRC), como órgano adscrito al Congreso Nacional, con el fin de “fomentar la vuelta al país de los paraguayos domiciliados en el extranjero y promover su radicación permanente en la República” (Ley N° 40/1989; Artículo 1º).

Se trató sin duda de un “gesto legislativo de reconocimiento explícito del derecho de los emigrados- exiliados de regresar al país en la nueva etapa política recién inaugurada” (SIMN, 2013), caracterizado por la urgencia de restañar heridas políticas históricas. Quedó pendiente, sin embargo, en la intención de los impulsores de la formulación de la Ley 40, una preocupación que saldarían al final de ese período legislativo: la de los connacionales que durante el régimen político anterior habían adoptado el estatus de refugiados en algunos países extranjeros, aun cuando los mismos no eran numerosos.

Persuadidos de que la dinámica de la migración de retorno resultaba mucho más compleja que la mera posibilidad de disfrutar de un ambiente político ya no autoritario ni represivo, por lo cual su marco legal debía tener un carácter amplio y permanente, y previendo que el CNRC terminaría sus funciones al finalizar esa legislatura en junio de 1993, porque así lo habían determinado en el propio texto de la Ley N° 40 otorgándole una existencia fugaz a ese Consejo, poco antes de cerrarse el período legislativo sancionaron la Ley N° 227/93 que crea la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (hoy SEDERREC), manteniendo en su denominación el término repatriación, en lugar de migración de retorno, y agregándole el componente de refugiados. Se formalizaba de este modo, con un instrumento legal y una entidad institucional, lo que la nueva Constitución Nacional de 1992 había consagrado como derecho fundamental de las personas.

Quedó así consolidada la nueva institución del Estado que, por primera vez en su historia, se hace cargo de los emigrados y emigradas por lo menos a través de la promoción de su regreso al país y ya no condicionándolo a determinados criterios, como el demográfico o su incorporación a la colonización agrícola. Tampoco el objetivo es simplemente reivindicar a millares de personas cuya emigración tuvo connotaciones políticas, permitiéndoles volver para disfrutar de una nueva época de democracia y respeto a las diferencias partidarias. Aun careciendo entonces de una política migratoria orientadora, aquella decisión legislativa fue sin duda un reconocimiento de la migración como derecho humano fundamental y como factor de desarrollo.

La Ley N° 227/1993 le asigna a la SEDERREC tres funciones de mayor magnitud que la Ley 40/1989: “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”. La ley plantea así, como mandato a su órgano de ejecución, no ya solo la gestión del retorno sino su incorporación al marco de políticas públicas y estrategias de Estado referidas a la migración de retorno, bajo la denominación de repatriación, incluyéndola como parte de “los fenómenos de la migración”

en general, al tiempo de crear mecanismos participativos de gestión de amplitud nacional e internacional⁴⁵.

Lamentablemente, la aprobación en 1996 de la Ley N° 978 “De Migraciones” produjo una evidente superposición de funciones y atribuciones con la Ley N° 227/93 y dio origen a un largo conflicto de intereses entre ambas instituciones, la SEDERREC y la Dirección General de Migraciones creada por la Ley N° 978/96. Se generó, además, en torno al mismo, un período de debates y negociaciones que, acompañadas por Naciones Unidas, permitieron finalmente, en 2009, la corrección parcial de ambas normativas y la sustitución de la 227 por la Ley N° 3958/09 que modifica y amplía la Ley N° 277/93 y modifica la Ley N° 978/96.

La insuficiente precisión de esta nueva ley obligó, de nuevo, a la promulgación en 2011 del Decreto N° 7.355 Reglamentario de la Ley N° 227 y de su modificatoria la N° 3.958, afianzando aún más las funciones propias de la SEDERREC y permitiéndole un mayor margen de gestión programática. Pese a ello, tanto las autoridades de la SEDERREC entrevistadas para este informe, como de la DGM, expresan expectativas sobre la aprobación de un nuevo proyecto de ley de migraciones presentado al Congreso Nacional hace ya varios años y que, de aprobarse, mejoraría mucho la gobernanza y la gestión migratoria del país. Esa nueva ley debería ser acompañada por otra de igual característica que reemplace o modifique y perfeccione la actual Ley N° 3958/09.

3.3.2 FLUJOS DE LA MIGRACIÓN DE RETORNO: VOLÚMENES, ORIGEN Y DESTINO

La cronología de los movimientos de migración de retorno confirma lo que se ha sostenido reiteradamente: que el retorno de connacionales está en función de los ciclos económicos de los países de destino y, eventualmente, de ciertos cambios considerados atractivos en el propio país. Ambas alternativas se combinan e incorporan aún un elemento más en la decisión de retornar: la convicción de que una buena parte, o la totalidad, de los objetivos de la emigración se ha cumplido y que es momento de reunificación familiar en el país de origen, definitiva o temporaria hasta cumplir ciertos compromisos y emprender de nuevo la búsqueda de mejores condiciones de trabajo y de ingreso en el extranjero.

Ya en 2011 así lo advertían las autoridades de la institución responsable de esta gestión, reconociendo que “entre 1999 y 2002, años de la aguda crisis económica argentina, se registraron los más altos niveles de repatriación” de la época con la emisión de casi 5.500 certificados de repatriación familiar beneficiando a casi 11.500 personas (OIM, 2011). No se cuenta con registros previos que hubiesen podido avalar esta hipótesis para el período inmediatamente anterior a la promulgación de las leyes de repatriación en 1989 y en 1993, cuando el estímulo pudo haber sido la nueva situación política del Paraguay.

45 Si bien la precisión terminológica puede resultar secundaria, la gestión institucional de SEDERREC debería estar referida a la “migración de retorno” o “retorno asistido”, quedando reservado el término “repatriados” para casos excepcionales de emigrantes en situación de peligro, como conflictos armados u otras crisis graves, que ameriten su reincorporación al país bajo esa figura jurídica internacionalmente reconocida. Por otro lado, el uso del concepto de “refugiados connacionales” resulta ocioso dado que se trata de un estatus jurídico otorgado por un Estado extranjero y solo cabría el retorno de quien lo ostente por renuncia voluntaria, por despojo fundado en derecho del Estado otorgante o por pedido del Estado nacional vía Ministerio de Relaciones Exteriores. Cualquiera sea el caso, una vez despojado del estatus de refugiado, su eventual retorno al país se produciría ya sin dicho estatus, por lo que no tiene sentido invocarlo como parte de una gestión administrativa de la institución responsable de la migración de retorno.

Superada la crisis argentina de esos años, hay un repunte de la emigración y un mayor arraigo en aquel país, sobre todo luego de aprobarse en los primeros meses del año 2006 el Plan Patria Grande que facilitó enormemente la regularización de la residencia de los inmigrantes irregulares, como lo son la mayoría de los que componen la comunidad paraguaya⁴⁶. No obstante, entre 2005 y 2010 de nuevo se observa un ritmo creciente de retornos a partir de los 1.661 del primer año citado hasta los 4.276 del último (OIM, 2011), pero ello ocurre ya en coincidencia con la crisis europea que castiga duramente en España el empleo de los paraguayos, hombres y mujeres, y que se agrava con nuevas restricciones a la inmigración impuestas por la Comunidad Europea a fines de los 2000, aplicada con especial rigor por España.

Los nuevos flujos de migración de retorno, o repatriados connacionales como la define la institución, no parecen sino confirmar la dualidad de causales de este fenómeno, por un lado y de manera prioritaria, las cambiantes condiciones de vida en los países de acogida y por el otro, de modo aún incipiente, los estímulos que se establecen en el país de origen. En este sentido, los últimos años han sido de despliegue de programas y medidas de promoción del retorno asistido de parte de la SEDERREC acompañado, a su vez, de una mayor demanda institucional de los emigrantes, mediando entre ambas el uso de medios de comunicación digitales que convocan e informan de los programas en curso y permiten la inclusión de los interesados en alguno de ellos.

El actual diseño programático de esta institución abarca, desde la asistencia a personas en situación de vulnerabilidad (que incluye a quienes quedaron desempleados, enfrentan problemas de salud, indigencia, falta de recursos para costearse su regreso al país o fallecidos cuyos restos se solicita repatriar), hasta el programa de emprendedores que brinda apoyo a personas que retornan con cierto capital y reciben subsidios complementarios para emprender determinada actividad generadora de ingresos. En todos los casos, las personas interesadas deben obtener previamente un certificado de repatriación que es otorgado, de manera provisoria, por el consulado del Paraguay en el país de residencia, debiendo canjearlo luego del retorno en la propia SEDERREC u obtenerlo en el país por tramitación directa a través de familiares. El certificado de repatriación es el documento de acreditación imprescindible que permitirá inscribirse o gestionar, con apoyo institucional, cualquiera de los beneficios programáticos.

Mientras las EPH (2009/2019) registran un promedio de 52.199 migrantes de retorno en el período de 10 años, entre 2009 y 2018, y un stock total de 58.903 en 2019, la SEDERREC informa que, entre enero de 2010 y diciembre de 2019, un total de 66.880 personas de nacionalidad paraguaya retornaron al país con un caudal ampliamente mayoritario llegado desde la Argentina (64%), seguido de España (17%) y el Brasil (6,4%), los tres principales países de destino de la emigración paraguaya (juntos estos tres países constituyen el origen del 87% del total de retornados) (Tabla 14).

⁴⁶ Un informe de la Dirección Nacional de Migraciones de la Argentina, recogido por la Política Migratoria del Paraguay en la reseña que presenta de la situación migratoria del país, daba cuenta de que más de 787.600 paraguayos “varones y mujeres han gestionado su radicación temporaria o permanente en la Argentina en los últimos 9 años (2004 a 2013)” (Política Migratoria, 2015; pf. 5, página 18).

Tabla 14. Número (stock) de emigrantes repatriados por país de origen y distribución porcentual, 01/01/2010 a 31/12/2019*

Número	País	Cantidad	%
1	Argentina	42.809	64,0
2	España	11.410	17,1
3	Brasil	4.296	6,4
4	Estados Unidos	1.853	2,8
5	Cuba	968	1,4
6	Chile	561	0,8
7	Uruguay	473	0,7
8	Alemania	429	0,6
9	Estado Plurinacional de Bolivia	427	0,6
10	República Bolivariana de Venezuela	376	0,6
11	Italia	272	0,4
12	México	255	0,4
13	Canadá	254	0,4
Sub total		64.383	96,3
82	Países restantes	2.497	3,7
Total		66.880	100,0

Fuente: elaboración propia con información de SEDERREC.

* La consulta se realiza respecto al lugar donde se encontraban hace 5 años respecto al año de la encuesta.

3.3.3 CARACTERIZACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA Y SOCIOECONÓMICA DEL RETORNO

Solo en 2019 retornaron de esos tres principales países de destino 7.734 personas, el 79,5% de la Argentina y el 10,4% y 10,2% de España y el Brasil respectivamente. La estructura de este flujo de retornados refleja lo que es una constante de la emigración y del retorno: siempre el mayor número proviene de ese primer país seguido de España y el Brasil; un alto porcentaje son mujeres 56,4%, 60,3% y 54% en ese mismo orden respectivamente. Además, en los tres casos las edades predominantes son las de adultos jóvenes de entre 18 y 30 años (16% en promedio entre los tres países) y adultos de 31 a 64 años (44,8%), aunque sorprende la cantidad de niñas y niños en el caso de Argentina (35,2% de entre 0 y 17 años de edad) (Tabla 15).

Los certificados obtenidos, tanto en los consulados como en la SEDERREC, liberan del pago de aranceles aduaneros sobre los enseres personales, ya sea acompañados o despachados por empresas de flete internacional. Además, se otorgan certificados de repatriación para otros diferentes trámites como la inscripción de niños y niñas en las escuelas, la gestión de documentos de identidad o renovación de los mismos en el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, la obtención de nacionalidad, el reconocimiento por el Ministerio de Relaciones Exteriores de certificados y títulos de estudios universitarios, la radicación temporaria o permanente de cónyuges extranjeros o hijos nacidos en otro país y los trámites aduaneros, entre otros. En este sentido, si bien se ha logrado un buen nivel de cooperación interinstitucional, las autoridades de SEDERREC manifiestan que aún encuentran dificultades respecto a ciertas dependencias que se

muestran reacias a reconocer la liberación del pago de determinados gravámenes o tasas a las personas repatriadas.

Tabla 15. Número de emigrantes repatriados de la Argentina, España y el Brasil, por sexos y grupos de edad seleccionados, 2019

Grupos de edad	Argentina			España			Brasil			Total
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	
0 a 4	493	238	255	44	23	21	50	21	29	587
5 a 13	1.176	598	578	158	80	78	88	42	46	1.422
14-17	496	264	232	43	20	23	42	18	24	581
18-30	998	404	594	56	19	37	180	81	99	1.234
31-64	2.601	982	1619	483	171	312	383	177	206	3.467
Más de 64	378	194	184	19	6	13	46	24	22	443
Total	6.142	2.680	3.462	803	319	484	789	363	426	7.734

Fuente: elaboración propia con información de SEDERREC

A modo de ejemplo del más reciente movimiento de retorno, los certificados de repatriación concedidos por la SEDERREC en los dos primeros meses de 2020, para diferentes tipos de gestión, han sido 1.402 y sus beneficiados 1.704 personas, (Tabla 16).

Tabla 16. Número de Certificados otorgados para gestiones institucionales, enero y febrero de 2020

Instituciones	Enero	Febrero	Total
Dirección General de Migraciones	327	340	667
Ministerio de Educación y Ciencias	32	113	145
Dirección Nacional de Aduanas	25	17	42
Ministerio de Relaciones Exteriores	4	8	12
Poder Judicial: opción de nacionalidad	70	97	167
Reconocimiento de título universitario	10	22	32
Acreditación	77	107	184
Programa de Emprendedores	79	74	153
Total	624	778	1.402

Fuente: elaboración propia con información de SEDERREC.

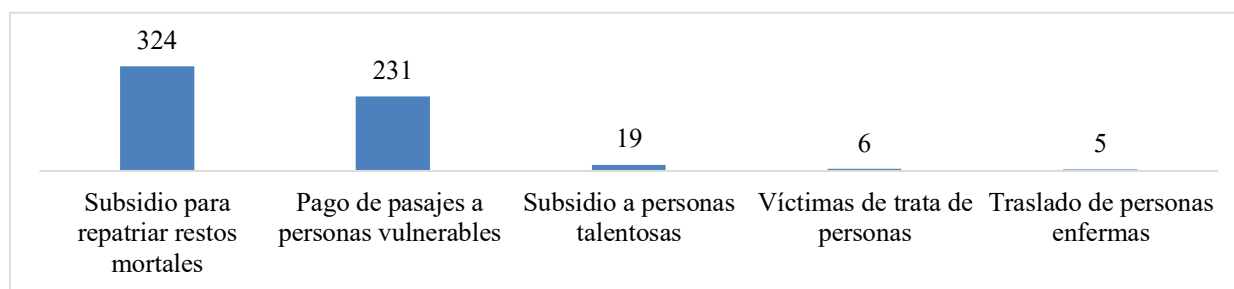
Nótese que el mayor número de certificados destinado a gestiones en la Dirección General de Migraciones tiene por finalidad obtener la radicación de cónyuges de paraguayo o paraguaya e hijos de ambos nacidos en el extranjero, lo que podría entenderse como intención de recuperar

el arraigo, la cual se perfecciona, en forma complementaria, con la tramitación de opción de nacionalidad ante el Poder Judicial. Un programa también muy recurrido es el de subsidio al retorno de personas vulnerables que, entre otros beneficios, incluye el pago de pasajes para el regreso a quienes carecen de recursos, el costeo de gastos de traslado de enfermos, los subsidios en apoyo al retorno de “talentos” (estudiantes y becarios destacados en la obtención de títulos), la recuperación de víctimas de trata de personas y la repatriación de restos mortales de connacionales fallecidos en el extranjero.

Con relación a este último, es notable el alto número de casos registrados a lo largo de cada año, encontrándose pendiente recuperar la información sobre causas de las muertes, dato que ayudaría a contar con un perfil epidemiológico de la comunidad paraguaya emigrada (según información de autoridades de SEDERREC, actualmente la información está disponible en registros manuales, pero aún pendiente de carga en base de datos). Un cuadro resumen del año 2019 (enero a diciembre) devela la composición del programa de retorno de personas vulnerables en la gestión de ese año (Figura 6).

En lo que respecta a la repatriación de restos mortales, que supera claramente a los demás, el número de casos originados en la Argentina es el más elevado (280), en tanto que en el resto del mundo son 44, siguiendo en intensidad de casos: España con 22, el Brasil con 11, los Estados Unidos de América, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Uruguay, Chile con 2 cada uno y Francia, Italia y Reino Unido con un caso por país. El destino de los restos repatriados por sexo y por departamentos del país revela, por un lado, la representatividad del departamento Central como receptor y, por el otro, a pesar de que el total de fallecimientos es equilibrado por sexos (50% masculino y femenino), en algunos departamentos es notorio el mayor porcentaje de mujeres, como en Central, Cordillera, Alto Paraná, Guairá, San Pedro y Asunción (Tabla 17).

Figura 6. Beneficios entregados por el programa de retorno de personas en situación de vulnerabilidad, 2019



Fuente: elaboración propia con información de SEDERREC.

Los certificados de repatriación que se otorgan por vulnerabilidad incluyen, además, la asistencia por problemas como: falta de trabajo e ingresos, situación de calle, enfermedad, en todos los cuales el Consulado del país o ciudad donde reside el afectado debe certificar la veracidad del caso mediante entrevista personal, o un familiar realizar las gestiones correspondientes en la oficina de SEDERREC en el país.

Tabla 17. Programa de repatriación de restos mortales por departamentos de origen según sexo, 2019

Departamento	Total	Hombre	Mujer	Distribución porcentual	
				Hombre	Mujer
Central	58	27	31	46,6	53,4
Itapúa	47	32	15	68,1	31,9
Caaguazú	36	19	17	52,8	47,2
Cordillera	28	11	17	39,3	60,7
Alto Paraná	28	13	15	46,4	53,6
Guaira	21	9	12	42,9	57,1
San Pedro	20	9	11	45,0	55,0
Caazapá	19	10	9	52,6	47,4
Asunción	19	6	13	31,6	68,4
Paraguarí	18	10	8	55,6	44,4
Misiones	9	5	4	55,6	44,4
Ñeembucú	8	4	4	50,0	50,0
Canindeyú	6	2	4	33,3	66,7
Concepción	5	4	1	88,0	20,0
Amambay	2	1	1	50,0	50,0
Totales	324	162	162	50,0	50,0

Fuente: elaboración propia con información de SEDERREC.

Habiéndose percibido un aumento de la situación de vulnerabilidad de muchos de los emigrantes retornados, la SEDERREC ha incorporado desde mediados de 2019 un subsidio de asistencia económica a personas con problemas de salud y enfermedades crónicas, embarazadas, madres que regresan en situación de indigencia con hijos menores de 15 años, personas mayores de 65 años, todas ellas en condiciones probadas de imposibilidad de subsanar por sí mismas su estado de vulnerabilidad. La asistencia dura 4 meses durante los cuales se entregan 8 jornales mensuales y un adicional por hijo menor de 15 años y, como contraprestación, las personas beneficiadas deben completar un curso en el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) o en el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL).

3.3.4 REINTEGRACIÓN: CARACTERÍSTICAS PROGRAMÁTICAS DEL RETORNO ASISTIDO

Las dos características señaladas más arriba de la gestión realizada por la SEDERREC, radicación y nacionalidad, son buenos indicadores del proceso de reintegración al cual contribuyen las diferentes gestiones que la institución realiza a través de sus dependencias y, en particular, la de monitoreo que acompaña en todos los casos que sea necesario a los repatriados, mujeres, hombres y niños, para apoyar y asegurar que se cumpla el objetivo de la gestión pertinente:

liberación aduanera, inscripción en instituciones escolares, obtención de documentos de identidad, tramitación de nacionalidad, reconocimiento de títulos universitarios y otros más.

Sin embargo, el programa estratégico por excelencia de captación y reintegración de retornados es, sin duda, el denominado Apoyo a Repatriados Emprendedores, mujeres y hombres, que permite a quienes retornan con algún tipo de capital en equipos o dinero, producto del ahorro de los años de trabajo en el exterior y de capacidades innovadoras para el trabajo generador de ingresos, organizar y llevar adelante una micro, pequeña o mediana empresa de autogestión.

Iniciado en 2013 el programa tuvo una primera etapa piloto con trece proyectos y fue creciendo de manera sostenida en número (Tabla 18) y amplitud de iniciativas. Su objetivo es ofrecer a la población retornada apoyo técnico y apoyo financiero complementario a los recursos propios que decidan invertir y que, por sus años de ausencia en el país, no puedan obtenerlos con créditos del sistema bancario por carecer de referencias previas. Según informan las autoridades de SEDERREC en reuniones institucionales, durante los primeros cinco años la convocatoria fue nacional, pero al advertir que primaban los candidatos originarios de Asunción y departamento Central (Figura 7), y con el fin de diversificar el beneficio ampliándolo a otros departamentos, se optó por convocar a candidatos por regiones. Región Norte: San Pedro, Amambay, Concepción y Canindeyú. Región Central y Chaco: capital, departamentos Central, Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes. Región Sur: Misiones, Ñeembucú, Itapúa, Paraguari y Región Este: Alto Paraná, Caaguazú, Caazapá, Cordillera, Guairá.

Tabla 18. Evolución del Programa Apoyo a Emprendedores por proyectos ejecutados por año y país de procedencia de migrantes de retorno, 2013 a 2019

Año	Total	Países de procedencia de retornados masculinos y femeninos				
		España	Argentina	Estados Unidos	Brasil	Oros países
2016	102	80	12	2	1	7
2017	169	118	37	3	3	8
2018	81	61	13	2	1	4
2019	140	67	57	2	4	10
Total	726	521	146	15	10	34

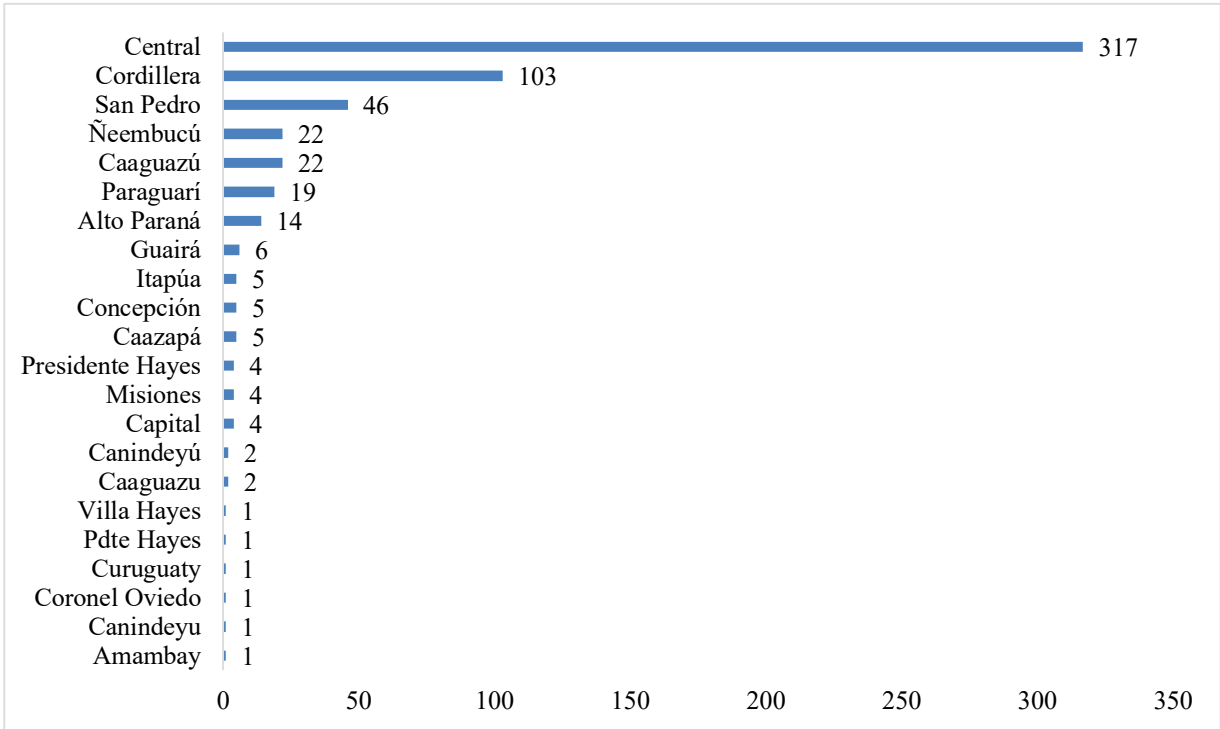
Fuente: elaboración propia con información de SEDERREC.

Los proyectos beneficiados por la SEDERREC son financiados con recursos presupuestarios propios de la Institución. Este aporte económico al capital empresarial constituido por el emprendedor es denominado apoyo financiero complementario y es utilizado para la compra de activos fijos con el fin de impulsar la instalación o la consolidación de sus emprendimientos en nuestro país. En los cinco primeros años de ejecución, el promedio de subsidios entregados por proyecto es de G. 15 millones (alrededor de 2.500 dólares de los Estados Unidos de América).

Resulta llamativa la variedad de proyectos que se vienen ejecutando en los siete años de duración del Programa y que cubren un amplio espectro de sectores de la economía: el agrícola y ganadero, el industrial y el sector servicios, con micro, pequeñas y medianas empresas. En ellos se revela la creatividad de sus emprendedores avalada por las experiencias de trabajo ganadas en los años de vida en el exterior, demostrando una notable capacidad de desarrollar propuestas y conocimientos adquiridos para llevarlas a cabo, incluso poniendo en riesgo el modesto capital que traen a su regreso al país.

Proyectos cuya diversidad es tan amplia que resulta difícil su clasificación por códigos y que, a simple modo de ilustración, pueden resumirse en las siguientes categorías: agencias (de viajes, publicitarias), arte, artesanías, bodegas, bares, cafeterías, confiterías, heladerías, restaurantes, producción y venta de comidas, construcción, librerías, mercerías, mercados, educación, servicios (vinculados con la estética y la salud), electricidad, eventos (catering, fiestas, alquileres), ganadería, fábricas varias (textiles, materiales de construcción), hotelería, informática, limpieza, talleres, (mecánicos, reparaciones y mantenimientos varios), recreación, transporte, marketing, son algunos de los más representativos. Se ha tratado de establecer una mínima categorización ordenadora sobre su representatividad porcentual y el valor de las inversiones realizadas por los retornados y los subsidios institucionales complementarios (Tabla 19).

Figura 7. Personas repatriadas beneficiadas del programa de apoyo a emprendedores, por departamento de ejecución del emprendimiento, 2013 a 2018



Fuente: elaboración propia con información de SEDERREC.

El sistema de participación consiste en cinco convocatorias anuales, según disponibilidad presupuestaria, a través de Internet en las que, dentro del período habilitado, se inscriben los interesados en número ilimitado, practicando luego la SEDERREC la selección de los primeros 60 inscriptos quedando los restantes en lista de espera. Los formularios de inscripción contienen datos personales, información migratoria, socioeconómica y sociodemográfica y un test para explorar habilidades personales, debilidades, hábitos y especificaciones del emprendimiento a llevar adelante.

Tabla 19. Programa Emprendedores por categoría de proyectos y montos de inversión, 2014 a 2018

Categoría de emprendimiento	Total	Subsidio otorgado	Inversión propia
Total	587	8.592.643.179	26.070.827.694
Dispensa/ bodega/ mercado/ mercería/ librería	108	1.461.454.528	4.066.927.136
Producción y venta de comidas	74	1.097.216.118	2.187.926.000
Construcción	59	878.942.316	3.756.670.000
Textiles y afines	55	773.122.309	1.659.767.000
Bar/ bodega/ cafetería/ confitería / restaurante	50	733.587.191	2.364.798.000
Talleres y afines	46	746.235.467	2.963.131.000
Estética / salud	44	626.279.166	1.227.890.700
Ganadería	21	332.401.320	1.379.930.000
Servicios para eventos	16	244.092.090	694.823.600
Fábricas varias	10	170.667.728	450.050.000
Transportes	10	149.462.372	635.560.000
Otros*	22	322.002.613	1.467.253.000
Varios**	72	1.057.179.961	3.216.101.258

Fuente: elaboración propia con información de SEDERREC

* Comercio, sanitarios, gas, joyería, marroquinería, metalurgia, venta electrodomésticos, alimentos balanceados, variedades, viveros.

** Electricidad, informática, hotel, recreación, limpieza, ferretería, imprenta, arte, artesanías, agencias (viajes, publicidad), marketing, turismo.

Cabe esperar que toda esa información recogida sea procesada e incorporada a una base de datos ya que, por su riqueza, será de suma utilidad para investigaciones futuras. Igual observación hay que hacer sobre la necesidad de la desagregación de los datos por sexo y edades, a fin de facilitar el estudio del abordaje de género en las actividades programáticas de la institución.

3.4 Migración laboral

3.4.1. DELIMITACIÓN DE LA MIGRACIÓN LABORAL Y MARCO NORMATIVO

Generalmente, ya se trate de migración interna, emigración o inmigración, es muy frecuente encontrar que, en las fuentes de información consultadas hasta aquí sobre los motivos para migrar, son muy altas y a veces prevalecen las “razones familiares”. Sin embargo, como se expuso en el Capítulo 2 sobre la Migración Interna, tanto esta como la emigración responden esencialmente a motivos laborales, sobre todo cuando el declarante es quien ejerce la jefatura del hogar, sea mujer u hombre. Es bastante probable que la alusión a razones familiares se refiera a un segundo movimiento migratorio, cuando el migrante pionero está ya establecido en el lugar de destino y busca reunificar a su familia e, inclusive, cuando se trate efectivamente de un desplazamiento de todo el grupo familiar. Pero el elemento que moviliza estos cambios de residencia, es laboral en la mayoría de los casos.

En la información sobre la inmigración internacional más reciente del período 2009 a 2019 (excluyendo a retornados), las razones familiares para migrar son predominantes (67% en promedio) frente a solo el 20% promedio de motivos laborales correspondiendo las restantes a: falta de seguridad, costos de vida elevados, adquisición de casa propia, enfermedad y otros (EPH, 2009/2019). En el grupo de migrantes de retorno las cifras son similares, cobrando mayor fuerza los motivos laborales (23,1%), el resto vuelve para reunirse con su familia, o por enfermedad, o para la adquisición de casa propia⁴⁷. En la línea de razonamiento previamente planteada, es muy factible que la combinación de los factores no laborales declarados esté encubriendo vinculaciones con la inmigración por razones de trabajo. Así, las familiares pueden deberse a una reunificación con inmigrantes llegados previamente para trabajar; la búsqueda de seguridad podría atribuirse a trabajadores, hombres y mujeres, que priorizan esa motivación por provenir de países con situaciones de crisis económicas.

Si el razonamiento es válido para la migración que llega al país, lo es también para los intensos flujos de emigración pionera que se dirigieron a la Argentina, a los EE.UU., a España y otros países europeos donde, inicialmente, no existía el factor de atracción del reencuentro familiar, sino la búsqueda del trabajo que no estaba disponible en el país. O, si alguna razón familiar primaba para emigrar, podría darse por sentado que se trataba de la necesidad de obtener ingresos en el extranjero para asegurar el sustento al hogar de origen.

De cualquier modo, el análisis de la migración laboral conduce una vez más a la Política Migratoria del Paraguay, uno de cuyos principios establece el “respeto y reconocimiento de los derechos laborales” expresado en los siguientes términos: “El derecho al trabajo digno en las personas y su remuneración justa corresponde a todo trabajador o trabajadora en cualquiera y todas las funciones laborales que desempeñen y abarca en igual medida a migrantes, independientemente de su condición migratoria, puesto que los derechos laborales de la persona son intrínsecos a su calidad de trabajadora y no a su condición migratoria” (Principios, literal j).

⁴⁷ Téngase en cuenta que en los primeros años de la década de 2010 la SEDERREC implementó un Programa interinstitucional denominado “Mi país, mi casa”, destinado a incorporar en los programas de dotación de viviendas a connacionales retornados mediante un convenio entre el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), hoy Ministerio de la Vivienda y Hábitat, SEDERREC y el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la DACPE. El programa quedó desactivado hacia 2013.

Hay que lamentar, sin embargo, que no siempre las disposiciones nacionales son seguidas en la práctica, así como tampoco los convenios y acuerdos internacionales. Como se refirió en el capítulo inicial de este documento, el Paraguay se mostró moroso a la hora de aprobar la Convención de las Naciones Unidas de 1990 sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias, demorando casi 20 años en adherirse a ella, y aún hoy no lo ha hecho con el Convenio C-143 de 1975 de la OIT sobre trabajadores migrantes (disposiciones complementarias). Igual suerte corre el Pacto Mundial sobre Migración que, luego de recibir la adhesión del Paraguay en la Conferencia Intergubernamental de Marruecos, en 2018, hoy mantiene en suspenso su aprobación debido a presiones de sectores altamente conservadores de la sociedad nacional. De existir casos explícitos de discriminación laboral hacia extranjeros en el ámbito nacional, aunque no justificables en ningún sentido, es indudable que la reciprocidad rige para trabajadores migrantes paraguayos, hombres y mujeres, que tampoco encuentran plenas garantías en los países de destino, a pesar del corpus jurídico internacional favorable al trabajador migrante, mandatorio actualmente en la mayoría de los Estados asociados a esos organismos internacionales.

Esos marcos y políticas podrían ser coadyuvantes a la determinación de migrar en busca de trabajo en el futuro próximo, a la luz del comportamiento previsible de la dinámica migratoria del Paraguay, pues, como se señaló al inicio de este trabajo, el país atraviesa actualmente una etapa de su transición demográfica caracterizada por un aumento importante de los segmentos de población en edad de trabajar. Este mayor volumen de personas en edades activas, potencialmente aptas para su ingreso al mercado laboral, se manifiesta en un incremento de la demanda por empleo que, si no es satisfecha, provoca altos índices de desocupación, subocupación y empleo informal y, muy probablemente, se traducirá en nuevas corrientes migratorias laborales en las próximas décadas.

Esta situación, que por otra parte no depende solamente de la dinámica demográfica sino también del mercado de trabajo y la oferta que es capaz de generar en función al desarrollo de la economía, no es exclusiva del Paraguay ya que la mayor parte de los países de la región pasan por distintas etapas de su transición demográfica y de su dinamismo productivo, combinándose así los factores sociodemográficos con los económicos de cada país y de los países entre sí como factores de atracción o expulsión migratoria.

A ese respecto, se dijo en el capítulo inicial de este documento que el modelo económico de bajo desarrollo del sector productivo secundario (industrias en general) vigente en el Paraguay, no condice con la actual etapa de su transición demográfica al mantener una oferta de trabajo que no satisface la presión por empleo que ejerce ese plus de población en edades activas. Esta brecha entre oferta y demanda de trabajo explica los elevados flujos de emigración paraguaya hacia países de destino con mejores posibilidades de inserción laboral, aunque fuese en posiciones y condiciones no enteramente satisfactorias a las expectativas de los migrantes.

Con un claro predominio de las micro, pequeñas y medianas empresas, que cubren alrededor del 77,9% del empleo, excluyendo el empleo doméstico (DGEEC, 2019b), queda un contingente de mano de obra disponible que, si no es absorbida por el mercado laboral, termina desempleado o subocupado y convertido en antesala de la vulnerabilidad y la pobreza. En este escenario, la presencia de corrientes de inmigración reciente puede constituirse en competencia para determinadas posiciones laborales en función a factores como: su predisposición al trabajo irregular, a ocupar puestos laborales de baja calificación o, en el mejor de los casos, a insertarse en los que requieren mejor calificación.

Estos sesgos ocurren con más o menos frecuencia y mayor o menor intensidad en un gran número de países de destino de la migración. En el caso de la emigración paraguaya, como se analizó anteriormente en el punto 3.2.3, se verifica claramente en las formas de su inclusión en las peores

condiciones en los mercados de trabajo en la mayoría de los países de acogida, donde las mujeres son relegadas preferentemente al sector de los servicios, especialmente el doméstico y el cuidado de personas, y los hombres a la construcción en un alto número en situación de empleo irregular o no formal. La reconversión laboral que ante las crisis económicas en los países de destino los transfiere al sector servicios –mencionado en el sub capítulo correspondiente– tampoco mejora su posición en esos mercados de trabajo en términos remunerativos y de seguridad social, aunque les permite un mayor bagaje de conocimientos y capacidades laborales para el futuro.

En vista de que un proceso similar de envejecimiento de la población, pero bastante más avanzado, se produce actualmente en la Argentina y el Brasil, es posible esperar en el corto y mediano plazo, y mientras dure en el Paraguay ese plus de población en edad laboral, que esas condiciones demográficas de los países vecinos se traduzcan en incentivo para un nuevo incremento de los flujos de emigración, ya que en ellos se producirá más pronto la necesidad de sustitución de su propia fuerza de trabajo, en particular en sectores de servicios diversos como el cuidado de niños y niñas y de personas adultas mayores, por lo que la dinámica de la migración intrarregional paraguaya podría mantenerse en alza.

Es lo que surge de las estimaciones del desarrollo de la transición demográfica en los países de la región, en los cuales la duración del bono demográfico es muy variada; en el caso de Brasil se extendería apenas hasta poco después de 2020 y en la Argentina alcanzaría hasta mediados de la década de 2030, en tanto que en el Paraguay llegaría hasta mediados de 2040 (CEPAL, 2018). El contraste puede ser decisivo en el comportamiento futuro de la búsqueda de trabajo y las dinámicas migratorias del Paraguay y de la región.

3.4.2 POBLACIÓN INMIGRANTE EN EDAD DE TRABAJAR: EMPLEO Y DESEMPLEO

En cuanto a la actividad económica de la población paraguaya emigrada, se remite a lo expuesto en el subcapítulo 3.2.3. Dado que las fuentes de información disponibles actualmente aportan datos fragmentarios sobre las actividades económicas de la población inmigrada, en gran parte debido a la falta de significación estadística de los mismos en muchas de sus variables, se partirá de una presentación de los principales indicadores del sistema laboral nacional como modelo de referencia al análisis de la situación de los inmigrantes⁴⁸, apelando complementariamente a otras fuentes de información secundaria.

Como se puede ver en la tabla 20, en la fuerza de trabajo del Paraguay que en 2019 llega al 72,7% de la población de 15 años y más de edad, predomina claramente la participación masculina sobre la femenina (casi 85% sobre 60,9%). Las mujeres son relegadas especialmente al sector servicios (77,2% de las mujeres versus 50,3% de los hombres), en particular en área urbana donde su inserción llega casi al 88,9% frente al 66% en el caso de los hombres (Figura 8). Entre las mujeres prevalece ampliamente el empleo doméstico (17% en relación con la mínima participación masculina que no llega al 1%). Nótese, además, que el nivel de desempleo abierto y el de subempleo visible, que en total es del 12,6% (5,6% y 7%, respectivamente), al tratarse de las mujeres se eleva mucho más que en el segmento masculino 7,7% y 9,3% versus 4,1% y 5,3% para cada caso (Tabla 20).

⁴⁸ Hay que admitir el valor relativo de esta comparación, pues la información sobre actividades económicas y laborales de la población inmigrante se presenta con datos de la PEA (mayores de 10 años de edad), en tanto que el concepto de Fuerza de Trabajo responde a una nueva metodología aplicada en las EPH desde 2015 y se refiere a mayores de 15 años de edad.

Tabla 20. Población de 15 años y más según indicadores del mercado laboral (%) por sexo, 2019

Indicadores	Total	Hombres	Mujeres
Tasa de la Fuerza de Trabajo	72,2	84,8	60,9
Tasa de Ocupación	94,4	95,9	92,3
Tasa de Desocupación	5,6	4,1	7,7
Subocupación visible ¹	7,0	5,3	9,3
Población de 15 años y más ocupada según categoría ocupacional en la ocupación principal			
Empleado u obrero público	10,2	8,6	12,3
Empleado u obrero privado	39,1	48,3	26,1
Empleador o patrón	5,3	6,8	3,2
Trabajador por cuenta propia	30,6	30,2	31,1
Familiar no remunerado	7,2	5,1	10,1
Empleado doméstico	7,6	0,9	17,0
No responde	*	*	*

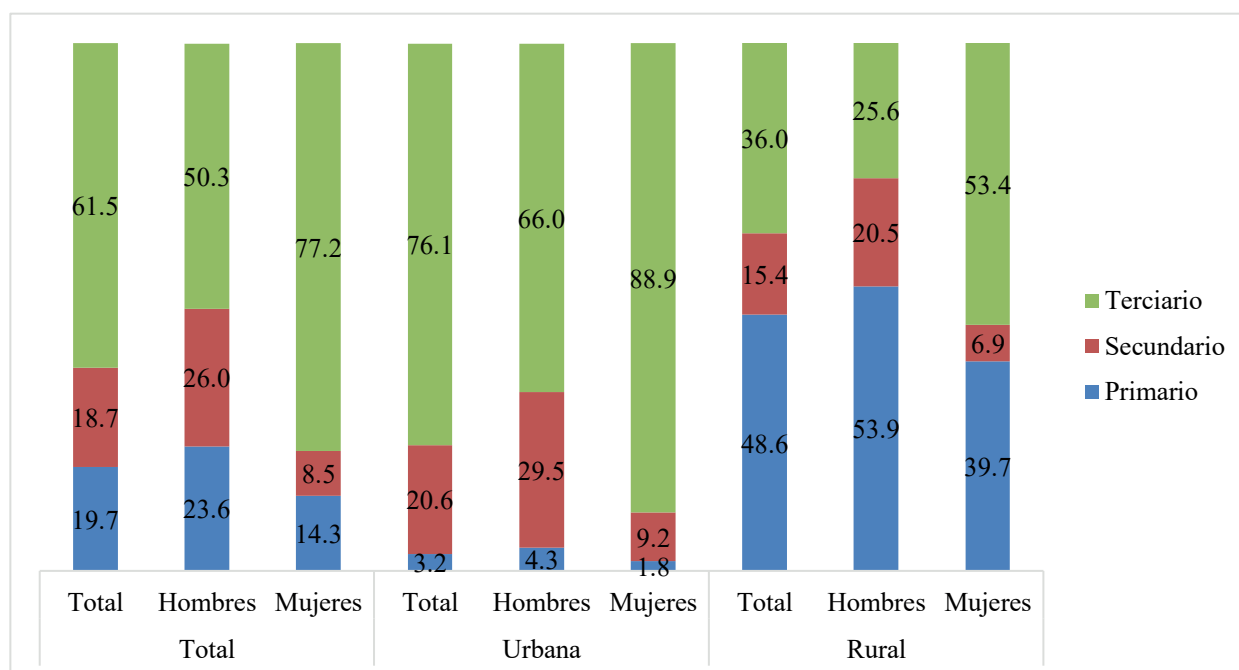
Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2019.

¹ Subocupación o subempleo por trabajar menos horas que las normales de trabajo.

* Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

En lo que concierne a la población inmigrante reciente de 10 años y más de edad, la tasa de actividad de la misma en el año de referencia (2019) fue de 40,4%, bastante más baja que la de la población paraguaya (60%). Además, la misma fuente (EPH 2019) permite constatar que este valor es parte de una tendencia descendente que se registra a partir de 2014, cuando de una tasa de participación de 71,8% declina año a año hasta quedar en el valor expuesto (55,8% en 2016, 44,6% en 2017 y 41,7% en 2018; la EPH de 2015 no incluyó variables migratorias). En igual sentido, la tasa de ocupación de los inmigrantes sufrió un descenso significativo en los tres últimos años de la serie: de 93,9% en 2017 a 92% en 2018 hasta llegar 89,6% en 2019.

Figura 8. Distribución porcentual de la población de 15 años y más de edad ocupada, según sector económico por sexo y área de residencia, 2019



Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2019.

Primario: agricultura, ganadería, caza y pesca. Secundario: industrias manufactureras, construcción, minas y canteras. Terciario: electricidad, gas y agua, comercio, restaurantes y hoteles, transporte, almacenamiento y comunicaciones, finanzas, seguros, inmuebles, servicios comunales, sociales y personales.

3.4.3 OCUPACIÓN POR RAMA Y SECTOR DE ACTIVIDAD

Ante el carácter predominantemente urbano de la reciente inmigración, particularmente la argentina, es factible estimar que su inserción principal se da en el sector terciario, especialmente en servicios como el comercio, la hotelería, las comunicaciones y los seguros y finanzas. Así lo confirma la EPH de 2019 según la cual el principal sector económico de inserción de la población inmigrante es el terciario (54,1%), seguido del secundario (28,4%) y el primario (17,5%) (Figura 9), aportando como único dato adicional de desglose por nacionalidad, la presencia del 46% de la comunidad argentina en el sector terciario. Y ante la ausencia de otras nacionalidades específicas en esta distribución, es lícito suponer que el sector primario corresponde prioritariamente a brasileños y antiguas colectividades europeas y asiáticas caracterizadas por sus actividades agropecuarias.

Por otra parte, es significativo que, si bien Asunción y su Área Metropolitana concentran la mayor parte de la actividad económica del país,⁴⁹ las comunidades extranjeras tienen un alto grado de representatividad en las principales ciudades de frontera con Argentina y Brasil. Así, en Encarnación, fronteriza con el primer país mencionado, la comunidad más numerosa es la argentina seguida de asiáticos, bolivianos y uruguayos, con menor representatividad; en tanto que en la frontera con Brasil (Ciudad del Este, Salto del Guairá y Pedro Juan Caballero), predominan los nacionales de este país junto con libaneses, de la República de Corea, chinos y bangladesíes, en menor número de exponentes, seguidos a su vez de otras nacionalidades menos numerosas (egipcios, sirios, indios) (OIM, 2013).

⁴⁹ Asunción y el departamento Central concentran el 48,3% de las unidades económicas y el 58% del personal ocupado. Véase: DGEEC, Censo Económico Nacional. Características de la Economía del Paraguay. Asunción. 2013.

Figura 9. Distribución porcentual de la población inmigrante internacional reciente de 10 años y más de edad ocupada, según sector económico, 2009 a 2019



Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2009-2016, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2019. *Primario*: agricultura, ganadería, caza y pesca. *Secundario*: industrias manufactureras, construcción, minas y canteras. *Terciario*: electricidad, gas y agua, comercio, restaurantes y hoteles, transporte, almacenamiento y comunicaciones, finanzas, seguros, inmuebles, servicios comunales, sociales y personales.

Conviene señalar que, después de Asunción y el AMA, los departamentos fronterizos con esos dos países son los que mantienen los mayores niveles de actividad económica en el Paraguay (Alto Paraná con 16% de las unidades económicas y 14% del personal ocupado e Itapúa con 9% y 7% respectivamente) (DGEEC, 2013). En tal sentido, la citada publicación de OIM (2013) señala que, si bien tanto Encarnación como Salto del Guairá, Pedro Juan Caballero y Ciudad del Este están rodeadas de las zonas de mayor dinamismo productivo agro-ganadero del Paraguay, la primera nombrada no canaliza la circulación de dicha producción con la intensidad con que lo hacen las ciudades de frontera con Brasil.

Tanto Pedro Juan Caballero como Salto del Guairá “no sólo se alimentan de las actividades propias del ambiente urbano, sino también de la dinámica productiva del sector agrícola y ganadero... Los rubros productivos más relevantes son los cultivos de soja y maíz, por un lado, y el procesamiento y exportación de carne bovina, por el otro” (OIM, 2013). A esos dos centros urbanos hay que agregar Ciudad del Este, de intenso movimiento de vehículos de gran porte transportando soja y cereales hacia el Brasil, todo lo cual explica la mayor presencia en esta región de inmigrantes brasileños, tradicionalmente dedicados al trabajo en estos sectores económicos del área rural.

En tanto que de la República de Corea, chinos, libaneses y otros grupos asiáticos, de asentamiento urbano, se dedican casi exclusivamente al comercio de productos electrónicos, informáticos, prendas de vestir, perfumería y cosmética. Esto incluye a Encarnación que, en la última década, ha logrado consolidarse además como ciudad residencial, de intensa vida comercial, así como centro

importante de atracción cultural y del turismo interno y regional, gracias a un profundo rediseño urbano producido luego de culminar la represa de Yacyretã y facilitado, al mismo tiempo, por el puente que la une con la ciudad de Posadas en la vecina provincia argentina de Misiones.

3.5 Migración irregular

3.5.1 SITUACIÓN A LA LUZ DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Se ha dicho antes que, salvo la inmigración que se produce en el país entre la posguerra del siglo XIX y los años sesenta de la siguiente centuria y que incluye a las primeras corrientes europeas y asiáticas tramitadas a través de convenios con los gobiernos de la época, el apogeo migratorio de los años sesenta, con el ingreso masivo de miles de brasileros, fue espontáneo y sin mayor participación del control del organismo administrativo respectivo. Y de igual característica irregular que esta última, es la totalidad de la emigración paraguaya. Una breve reseña introductoria será útil para ubicar en su contexto el tema de la regularización de la migración irregular.

Entre los años 2008 y 2011 se produce una intensa actividad participativa de asociaciones civiles, entre la que se destacan las organizaciones de comunidades paraguayas emigradas en diferentes países del mundo, en torno al reclamo por el derecho a voto paraguayo en el extranjero, como fue expuesto en su momento. En coincidencia con esa movilización, y animadas por organizaciones no gubernamentales y el apoyo de la congregación religiosa de Misioneros de San Carlos Borromeo, Scalabrinianos, las asociaciones de inmigrantes radicadas en el país comienzan, a su vez, su propio proceso de aglutinación con el fin de dar fuerza a sus demandas, logrando crear, en febrero de 2011, la Federación de Inmigrantes del Paraguay (FEDIPAR) que reúne a asociaciones de inmigrantes de la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, la República de Corea, Ecuador, El Salvador, Francia, el Japón, el Perú, la Federación de Rusia, Taiwán Provincia de la República Popular de China y el Uruguay.

Con esa presencia más activa y visible, las asociaciones de inmigrantes iniciaron de inmediato gestiones para obtener una Ley de Amnistía Migratoria, dado el carácter irregular de la residencia de numerosos inmigrantes tanto antiguos como recientes, especialmente estos últimos. El proyecto de ley fue presentado a la Cámara de Diputados, acompañada de una persistente labor de lobby, lo que condujo a la creación de mesas de trabajo y audiencias públicas sobre el tema. Se logró así un amplio consenso sobre los reclamos y aunque no fue posible obtener la ley de amnistía, finalmente fue sancionada la Ley N° 4429 de Regularización Migratoria y su promulgación por el Poder Ejecutivo en octubre de 2011 (SIMN, 2013).

La ley establece que: “Se encuentran en situación migratoria irregular el/extranjero/a que: a) habiendo ingresado legalmente en el territorio nacional se encuentre vencida la autorización otorgada para su permanencia o residencia, b) haya ingresado en el territorio nacional sin haber cumplido con las normas internas en materia migratoria” (Artículo 2, Ley N° 4429/11, en Gaceta Oficial, octubre 2018; p. 18).

Si bien esa ley dejó sentados principios de derechos fundamentales para los inmigrantes en igualdad de condiciones con los naturales de la República, como el derecho al trabajo, educación y no discriminación por su condición irregular, no tuvo la amplitud y consideraciones deseadas por las comunidades inmigrantes, como hubiese sido el caso de una amnistía migratoria, al limitar la regularización a extranjeros “en situación migratoria irregular desde un año antes de la publicación de la presente Ley”, tener una vigencia de solo seis meses, aunque prorrogada luego por otros seis meses, y establecer aranceles considerados onerosos y requisitos documentales de difícil obtención en el breve plazo de su duración (SIMN, citado).

El proceso que condujo a la promulgación de la ley de regularización contó con el acompañamiento y el apoyo de la DGM, como organismo responsable de la gestión migratoria, a partir de lo cual sus autoridades decidieron impulsar la agenda de la regularización en el marco del cumplimiento de los Acuerdos del Mercosur, sabiendo que el componente más numeroso de los inmigrantes en situación irregular son los originarios de los países miembros, muy especialmente los brasileños.

La política y el programa de regularización migratoria sitúan al Paraguay en sintonía con los compromisos internacionales contraídos junto con los Acuerdos del Mercosur, tales como:

- a. el Consenso de Montevideo (2013) (punto 66. “Garantizar la plena inclusión de todos los asuntos de la migración internacional, incluidas las políticas de regularización migratoria, en las agendas y estrategias mundiales, regionales y nacionales para el desarrollo post-2015”;
- b. la Agenda 2030 (2015), Objetivo de Desarrollo Sostenible 10, Reducción de las Desigualdades, meta 10.7 “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”.

En un ámbito más interno, la regularización es parte de los preceptos de la vigente Política Migratoria (2013) uno de cuyos principios dispone:

“i) Principio de Integración Social: Se fomentará la integración social y la inclusión en el desarrollo del país de todas las personas y todos los grupos sociales y étnicos, para cuyo fin se promoverá la regularización e incorporación plena en la sociedad paraguaya de las personas migrantes, así como el establecimiento de mecanismos que permitan estimular el vínculo entre dichas comunidades y la sociedad nacional”.

En un sentido más operativo, el párrafo 68 establece:

“La Política Migratoria estimulará y fomentará la asociación de las personas radicadas en el país en calidad de inmigrantes, promoviendo el apoyo a sus organizaciones legalmente establecidas y con personería jurídica reconocida. Por medio de la normativa y de la autoridad migratoria, se canalizará a través de las mismas todo tipo de información útil a la tramitación que les sea requerida para la regularización de su permanencia y residencia en el territorio nacional y que faciliten su plena integración a la sociedad, sin desmedro de sus prácticas culturales de origen. Estas últimas, como toda iniciativa integradora de las asociaciones y grupos de inmigrantes, serán alentadas, apoyadas y divulgadas por la autoridad migratoria”.

Sobre estas bases, desde 2013 se pusieron en marcha el programa y las jornadas periódicas de regularización migratoria, cuyos resultados se traducen en el creciente incremento de la expedición de documentos de residencia temporaria o permanente que son otorgados por la DGM.

3.5.2 PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

El Programa se aplica a través de las Jornadas de Regularización que se realizan periódicamente y varias veces en el año. Se trata de equipos móviles de funcionarios que viajan a puntos estratégicos donde instalan puestos para la tramitación pertinente. Desde sus inicios las jornadas se dirigen preferentemente a ciudades fronterizas con el Brasil, donde mayor es el caudal de extranjeros de esa nacionalidad en situación irregular. Con el tiempo, el Programa ha tenido innovaciones como la atención especial a estudiantes extranjeros en universidades nacionales o privadas del país y a colectivos de determinadas nacionalidades que son atendidos en sus representaciones diplomáticas. Además, se coordina y se da participación a otras instituciones vinculadas con la documentación a extranjeros, como la Escribanía Pública, autoridades sanitarias que expiden certificados de salud y Policía Nacional para la tramitación y otorgamiento de cédulas de identidad, y se solicita la colaboración de los consulados correspondientes a la nacionalidad de los inmigrantes.

En agosto de 2014 se registra la primera jornada en la capital del departamento de Amambay, zona de importante stock de brasileros y de estudiantes universitarios que acuden a las numerosas universidades paraguayas instaladas en la región, destacándose la participación de más de 400 personas que gestionaron regularizar su radicación la cual, por otra parte, es resuelta al cabo de los seis días que dura la jornada. Dado el número mayoritario de personas de nacionalidad brasilera, la Embajada de ese país se involucra fuertemente con la facilitación de documentos de origen necesarios para la tramitación local de los carnets de residencia.

Ese mismo año se desarrollan jornadas específicamente dirigidas a estudiantes universitarios en las ciudades de Salto de Guairá, Pedro Juan Caballero, Ciudad del Este y Asunción, priorizando la aplicación de los beneficios contemplados en los acuerdos del Mercosur, ya sea como residentes temporarios o permanentes. Jornadas similares se repiten a lo largo de los años siguientes en Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero, Salto del Guairá, Santa Rita y Nueva Esperanza, todas en la frontera este con el Brasil, y en capitales departamentales como Concepción, Encarnación, Pilar, así como también Asunción y diversas localidades del departamento Central y del interior del país. Otras actividades de regularización fueron dirigidas especialmente a extranjeros de nacionalidad colombiana, en el Consulado de Colombia, y argentinos y uruguayos en la Embajada Argentina.

Hay que señalar, por otra parte, que todas las gestiones de regularización tienen el costo previsto en las normativas migratorias, constituyéndose en una importante fuente de ingreso propio de la institución, prevista como parte de su presupuesto anual (Tabla 21).

Tabla 21. Documentos ingresados solicitando residencia y recaudaciones de equipos móviles en 14 jornadas de regulación migratoria, 2019

Ciudad	Cantidad de Documentos Ingresados				Fecha
	Total	Radicación		Total Recaudado (en guaraníes)	
		Temporaria	Permanente		
TOTAL	5.628	4.070	1.558	7.925.464.152	
Pedro Juan Caballero	822	681	141	1.123.204.707	04 al 09/mar
Ciudad Del Este	1.165	865	300	1.608.099.099	25 al 30/mar
Salto Del Guairá	254	238	16	342.377.178	08 al 13/abr
Pedro Juan Caballero	637	488	149	879.728.304	10 al 15/jun
Ciudad Del Este	666	450	216	934.844.697	24 al 29/jun
Pedro Juan Caballero	421	313	108	605.935.572	19 al 24/ago.
Ciudad Del Este	664	431	233	967.136.790	09 al 14/set
Salto Del Guairá	99	81	18	138.222.645	23 al 28/set
Carmelo Peralta	16	16	0	22.367.070	02 al 04/oct
Pedro Juan Caballero	268	182	86	393.757.140	4 al 9/nov
Ciudad Del Este	436	231	205	638.794.065	11 al 16/nov
Encarnación	78	61	17	113.910.120	26 al 28/nov
Embajada De Colombia	11	3	8	18.296.235	19 de julio
Embajada De Argentina	91	30	61	138.790.530	10 de octubre

Fuente: elaboración propia a partir de Informe de gestión DGM 2019.

3.5.3 RESIDENCIA TEMPORARIA Y PERMANENTE

Actualmente la base de datos de la DGM discrimina el registro de las regularizaciones por las siguientes categorías: a) por Ley N° 4429/11; b) por Acuerdo Mercosur; c) por Ley N° 978/96 (de Migraciones); y d) por Ley N° 2193/03 que autoriza a la Policía Nacional a expedir Cédula de Identidad a extranjeros cónyuges de paraguayos/as y extranjeros hijos/as de padre o madre paraguayos que se afinquen de manera definitiva en el país. Esta clasificación permite verificar el avance del Programa por cada categoría y tipo de gestión y su resultado.

La tabla 22 muestra la evolución positiva del proceso de regularización en 2018 y 2019 medida por el total de carnets de residencia temporaria y permanente expedidos por cada uno de los tipos citados y lugar de trabajo de los equipos móviles de la DGM.

De 22.175 documentos de regularización expedidos ese primer año se incrementó a 25.780 en 2019 con una importante participación de los que corresponden a los Acuerdos del Mercosur: 20.649 temporarias y 2.826 permanentes, en ambos años, totalizando 23.475 que representa el 49% del total de las otorgadas en los dos años considerados (47.955 carnet de radicaciones). El tipo de residencias señala, en este caso, la primacía de las temporarias sobre las permanentes, indicando el alto volumen de las residencias irregulares previas ya que la Ley de Migraciones establece que la residencia temporaria debe preceder de manera obligatoria a la permanente⁵⁰.

⁵⁰ La Radicación Temporaria es la autorización otorgada a los ciudadanos extranjeros de cualquier nacionalidad, con ánimo de residir temporalmente en el país mientras duren las actividades que dieron origen a su intención de radicarse por un periodo determinado. El plazo máximo de duración en esta categoría de residencia es de 1 (un) año, pudiendo ser renovable hasta cinco veces, por periodos iguales al autorizado, según la profesión, actividad y/o motivo de la radicación.

Hay que destacar que las radicaciones temporarias que se otorgan a extranjeros del Mercosur a través de la emisión del “Carnet de Radicación Temporal Mercosur”, ya se trate de miembros plenos (la Argentina, el Brasil y el Uruguay) o de asociados (el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y el Perú), tienen un régimen especial y rigen por dos años no prorrogables. Transcurrido ese plazo y estando sus carnets de radicación temporal próximos a vencer, pueden optar a la obtención del Carnet de Radicación Permanente si deciden radicarse definitivamente en el país.

Por el contrario, las residencias otorgadas en el marco de las Leyes N° 4429/11 y N° 2193/03 son en su totalidad permanentes, debido a que corresponden a trámites de personas con una residencia previa ya regularizada y que se trataría, con alto grado de probabilidad, de inmigrantes más antiguos y cónyuges y descendientes de connacionales que han retornado a radicarse en el país. Por otro lado, el incremento de las jornadas de regularización realizadas en 2019 revela el alto rendimiento financiero obtenido por la DGM como ingresos propios a su presupuesto anual de gastos.

Tabla 22. Carnet de radicación expedidos en Paraguay por tipo según dependencia, 2018 y 2019

2018							
Dependencia	Total	Ley 4429/11	Acuerdo MERCOSUR		Ley 978/96		Ley 2193/03
		Permanente	Temporaria	Permanente	Temporaria	Permanente	Permanente
Total	22.175	78	9.964	1.373	220	8.826	1.714
Sede Central - Asunción	7.747	11	1.601	170	213	4.443	1.309
Ciudad del Este	2.871	6	1.247	260	0	1.240	118
Encarnación	273	0	10	4	4	126	129
Pedro Juan Caballero	1.655	1	809	216	3	579	47
Salto del Guairá	449	1	22	62	0	330	34
Concepción	13	0	0	3	0	6	4
Pilar	60	2	2	0	0	11	45
Santa Rita	1.315	55	8	24	0	1.209	19
Nueva Esperanza	71	0	0	2	0	68	1
SUACE*	272	0	0	0	0	272	0
Equipos móviles	7.449	2	6.265	632	0	542	8

2019							
Dependencia	Total	Ley 4429/11	Acuerdo MERCOSUR		Ley 978/96		Ley 2193/03
		Permanente	Temporaria	Permanente	Temporaria	Permanente	Permanente
Total	25.780	7	10.685	1.453	304	11.512	1.819
Sede Central - Asunción	10.057	2	2.535	125	264	5.723	1.408
Ciudad del Este	5.178	2	2.928	272	7	1.869	100
Encarnación	513	1	60	11	10	278	153
Pedro Juan Caballero	1.511	0	484	289	0	699	39
Salto del Guairá	485	0	28	58	1	374	24
Concepción	26	0	0	2	0	15	9
Pilar	48	0	1	0	0	15	32
Santa Rita	1.125	2	15	6	0	1.085	17
Nueva Esperanza	165	0	2	8	0	151	4
SUACE	263	0	0	0	0	263	0
Jornadas en el interior	6.380	0	4.629	682	15	1.022	32
Jornadas Central	14	0	3	0	3	8	0
Interior - Oficina Central	15	0	0	0	4	10	1

Fuente: elaboración propia a partir de Departamento de Estadísticas de la Dirección de Tecnología de la Información y Comunicación de la DGM.
 * Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas del Ministerio de Industria y Comercio cuyo fin es fortalecer el clima de negocios en el Paraguay contribuyendo a incrementar el número de empresarios extranjeros y nacionales interesados en invertir, producir y/o comerciar en el país.

Como se puede ver, los mayores porcentajes de regularización corresponden a inmigrantes residentes en Asunción, Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero (las tres juntas 38% en 2018 y 55% en 2019). El primer año citado, Asunción supera a las dos ciudades restantes en tanto que, para 2019, Ciudad del Este ocupa la primera posición en residencias otorgadas, destacando la importancia de la regularización en frontera.

Finalmente, es de lamentar una vez más que la información disponible en este capítulo carezca de referencias desagregadas por sexo y edad, de modo que no es posible establecer el papel de las mujeres en las gestiones de regularización en las que, es previsible, tengan un activo desempeño. Si a ello se agregara la información por grupos de edad, podría inferirse el caso de grupos familiares retornados con hijos de paraguayos o paraguayas con nacionalidad extranjera que, previa radicación, pueden optar a documentación nacional.

CAPÍTULO 4

Trata de personas

4.1 Marco conceptual, jurídico-político e institucional

En mayo de 2004 el Paraguay promulgó la Ley N° 2396 que aprueba el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños”, complementario de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional adoptada por las Naciones Unidas en noviembre de 2000 y suscripta por el Paraguay en diciembre del mismo año.

Hay quienes señalan que el citado Protocolo, firmado en Palermo, Italia, y ratificado ya en 2017 por 171 países, presenta un sesgo patente desde su propio título, al referirse a la trata de personas con el explícito énfasis puesto en la expresión “especialmente en mujeres y niños”. En reciente publicación, se sostiene al respecto que esto: “Se interpretó ampliamente para sugerir que no había necesidad de sospechar que los hombres adultos podían ser tratados. Esto a su vez, ha significado que un significativo número de casos que involucran a hombres sometidos a trabajo forzoso o a explotación laboral (*labour exploitation*) han sido ignorados por las autoridades porque ‘si no lo buscas, no lo encuentras’ y con ello, se perpetua el enfoque sobre la prostitución que caracterizaba las leyes contra la trata antes de que se adoptara por Naciones Unidas, el Protocolo contra la Trata de Personas en el año 2000. La presente publicación confirma que, las únicas personas identificadas como víctimas de la trata en varios países, han sido las mujeres implicadas en la prostitución” (Eguren, et al., 2020, p. 9).

A pesar de este posible sesgo, la adopción del Protocolo por el Paraguay permitió superar la vigencia de algunos preconceptos referidos tradicionalmente al reclutamiento de mujeres para su trabajo en prostíbulos y casas de cita, conocido generalmente como “trata de blancas”, un comercio habitual en el ámbito nacional. Al promulgarse la Ley N° 2396/04 se logró reparar esta simplificación local, adoptando la definición del Protocolo de Palermo, de aceptación universal, referido a la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas “recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación” (ACNUDH, 2020).

Posteriormente, con la promulgación en 2012 de la Ley N° 4788 “Integral contra la Trata de Personas”, cuyo objeto es “prevenir y sancionar la trata de personas en cualquiera de sus manifestaciones, perpetrada en el territorio nacional y en el extranjero”, se supera cualquier ambigüedad conceptual y se perfecciona el manejo jurídico de la trata al reconocer y tipificar el amplio espectro de los delitos que comprende, tanto al interior del país como en su práctica internacional, y entender como víctimas ya sea de explotación sexual como laboral a mujeres, niñas, niños y adolescentes, así como a varones adultos.

La citada ley establece la obligación del Estado de “proteger y asistir a las víctimas, fortaleciendo la acción estatal contra este hecho punible”, incorporando definiciones precisas sobre las diversas modalidades del delito (extracción de órganos o tejidos, explotación sexual, explotación económica,

servidumbre laboral, servidumbre de gleba, matrimonio servil, trabajo forzado, esclavitud laboral y de deuda), las formas de operar de quienes lo perpetran (bandas y asociaciones criminales), y lo que debe entenderse por víctimas, directas y secundarias (BACN, 2020).

La Ley Integral contra la Trata de Personas explicita como principios rectores las formas en que el Estado paraguayo debe actuar para prevenir el delito en cualquiera de sus formas, nacional o transnacional, vinculado o no a estructuras organizadas de la delincuencia; investigar, procesar y sancionar a los responsables del delito y ayudar y proteger a las víctimas impidiendo la vulneración de sus derechos humanos. La ley compromete al Estado a no admitir medidas preventivas ni represivas contra la trata de personas que impliquen el desmedro de los derechos fundamentales ni la dignidad de las víctimas y a buscar la coordinación con la sociedad civil y el sector privado para la prevención y reinserción de las víctimas, así como la cooperación internacional para lograr sus fines.

Presta especial atención a la victimización de niñas, niños y adolescentes, previendo una serie de medidas de protección y procedimientos para dejar a salvo sus necesidades y derechos específicos, procurar su reintegración al seno familiar y o comunitario, previendo recurrir a profesionales especializados para su tratamiento y cuidados especiales que incluyen el alojamiento adecuado, la educación y asistencia de acuerdo a necesidades, así como el acompañamiento y defensa de sus intereses en las instancias judiciales que correspondan.

Garantiza, igualmente, que “las medidas de protección y promoción de los derechos de las víctimas se aplicarán, sin discriminación alguna hacia ellas o sus familiares, en especial atendiendo a su edad, situación de inmigración o al hecho de haber sido objeto de trata o haber participado en la industria del sexo” y fija las formas y los medios a través de los cuales se deben investigar estos delitos, las medidas y los programas de protección y asistencia a las víctimas. También establece puniciones complementarias a las del Código Penal, como el pago de indemnizaciones a las víctimas por parte de quienes hayan sido condenados por cualquiera de los hechos punibles previstos en la ley, para compensarlas por lesiones, pérdidas o daños que les hayan ocasionado con el hecho penado. (BACN, 2020).

Previa a la promulgación de la Ley N° 4788/12, por Decreto del Poder Ejecutivo N° 5093 de 2005 quedó constituía la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas (MI) y la ley formaliza su creación como parte de la Estrategia Nacional Contra la Trata de Personas, asignándole el carácter de organismo consultivo del Gobierno Nacional en la materia y ente coordinador de las acciones emprendidas por el Estado Paraguayo en la aplicación de dicha estrategia. Crea además la Comisión Ejecutiva, la cual queda integrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien preside la mesa, el Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación y Ciencias, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Niñez y Adolescencia y Ministerio de la Mujer. Además de: la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público, la Secretaría Nacional de Turismo, la SEDERREC, el Ministerio de Desarrollo Social (ex Secretaría de Acción Social), así como la Dirección General de Migraciones, el Instituto Nacional de Estadística (ex DGEEC), la Entidad Binacional de Itaipu y la Entidad Binacional Yacyretá.

Por otro lado, la Resolución 3473 del Ministerio Público crea la Unidad Fiscal Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (UFETESI), integrante de la MI, con la cual se completa el marco institucional responsable de aplicar a nivel nacional las normativas que regulan la prevención y el combate a la trata de personas. La UFETESI se encarga en el ámbito nacional de la investigación de los hechos punibles de trata de personas,

así como también del proxenetismo o explotación sexual, la rufianería, la pornografía relativa a niños y adolescentes y el extrañamiento de personas.

En el balance de gestión de la Comisión Ejecutiva de la Mesa de Trata, realizado a fines de 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en su carácter de Coordinador de la misma, dio a conocer que se encuentra en etapa final de perfeccionamiento y aprobación el Plan Nacional para la Prevención y el Combate de la Trata de Personas en la República del Paraguay, instrumento cuya elaboración data de 2012 y tiene ya la aprobación técnica de la Mesa Interinstitucional desde mediados de 2017. Se cuenta de igual manera con la Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas 2010-2019 (POLNATRAP), aprobada en enero de 2012 por decreto presidencial N° 8309, elaborada como resultado de una serie de talleres participativos realizados con diferentes instituciones públicas, algunas organizaciones de la sociedad civil y las agencias del Sistema de Naciones Unidas en el Paraguay.

Desde la perspectiva de la relación existente entre trata de personas y movimientos migratorios, el grupo interministerial de ministros del Interior del Mercosur, ministerios en cuya jurisdicción se administra la movilidad migratoria en la mayoría de los países del grupo, aprobó en 2001 la “Guía de Actuación Regional para la detección temprana de trata de personas en pasos fronterizos del Mercosur y Estados asociados”. Del ámbito del Mercosur es también la creación del Mecanismo de Articulación para la Atención de Mujeres en situación de trata internacional y la Guía Mercosur de Atención a Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual (Oddone y Masi; 2020). Y en el marco de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 los Objetivos 5 (Igualdad de género), 8 (Trabajo digno y crecimiento económico) y 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas), proponen adoptar medidas encaminadas a acabar con la trata de personas, estableciendo para ello como metas específicas la 5.2, la 8,7 y la 16,2.

4.2 Perfil sociodemográfico de las víctimas

La información más reciente brindada por la UFETESI en entrevista con sus autoridades, refiere que el mayor número de víctimas que esta unidad técnica ha investigado y derivado a la justicia en el período 2012 a 2018, han sido mujeres y niñas. Se trata de más de 1.100 casos registrados en los siete años del período, contabilizando 491 mujeres adultas frente a 106 hombres adultos y 462 niñas versus 70 niños. La proporción de mujeres y niñas se encuentra siempre por encima de dos tercios. En 2012, el porcentaje de mujeres adultas (91%) estaría ocultando a niñas víctimas ya que la información de ese año no viene desagregada por grupos de edad (Tabla 23).

Tabla 23. Número de víctimas de trata según procesos penales investigados por la UFETESI, por sexos y grupos etarios, 2012 a 2018.

AÑO	Total de víctimas	Hombres adultos	Mujeres adultas	Niños	Niñas	Distribución porcentual			
						Hombres	Mujeres	Niños	Niñas
2012	58	5	53	S/D	S/D	8,6	91,4	S/D	S/D
2013	113	3	37	8	65	2,7	32,7	7,1	57,5
2014	256	4	130	15	107	1,6	50,8	5,9	41,8
2015	232	23	124	16	69	9,9	53,4	6,9	29,7
2016	143	36	53	9	45	25,2	37,1	6,3	31,5
2017	188	24	60	13	91	12,8	31,9	6,9	48,4
2018	139	11	34	9	85	7,9	24,5	6,5	61,2
TOTAL	1.129	106	491	70	462	9,4	43,5	6,2	40,9

Fuente: elaboración propia a partir de UFETESI: febrero 2020 – entrevista a autoridades.

A partir de 2013 se percibe claramente la alta incidencia de niñas víctimas de alguno de los delitos tipificados en la normativa, delitos lamentablemente no especificados en la serie. Aún más, en tres de los cuatro años investigados, el número de niñas víctimas es mayor que el de mujeres adultas (2013, 2017 y 2018) y en los restantes el porcentaje no presenta diferencias muy notorias. Un hecho llamativo es el coincidente descenso del porcentaje de víctimas mujeres adultas en 2017 y 2018 con el incremento directamente proporcional de niñas, lo que sugiere una infantilización de las víctimas del delito.

La suma de porcentajes de víctimas niñas y niños revela el alto impacto de la práctica de explotación, tanto en las peores formas de trabajo infantil como en la de abuso sexual. En el Paraguay se dan casos de uso de mano de obra de niños en trabajos domésticos, ladrillerías (conocidas en el país como “olerías”) y minería (extracción de oro), en condiciones estas últimas que han llegado a ocasionarles la muerte. La explotación laboral y el abuso sexual se asocian generalmente a la vigencia del denominado “criadazgo”, reminiscencia del sistema colonial de encomiendas, por el cual ciertas familias reciben en sus hogares a niños y niñas con el encargo de su manutención y educación a cambio de la prestación de servicios domésticos, convirtiéndose la convivencia en la familia adoptiva en escenario de frecuentes formas de explotación, maltrato o abuso.

El criadazgo no reviste el carácter de figura jurídica del que disponía el sistema de encomiendas en la época colonial, pero consiste en una práctica social y cultural fuertemente arraigada en la sociedad paraguaya. “El más reciente informe sobre criadazgo revela que, aproximadamente, 46.000 menores de edad paraguayos viven en tal situación actualmente encontrándose altamente expuestos al peligro de trata sexual” (Oddone y Masi, 2020, p. 117). En expresiones de la ex directora de UFETESI y actual Ministra del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, al referirse al problema del trabajo infantil, trabajo doméstico, niños y niñas que son desarraigados de su familia, “eso ya es trata, ya es un crimen, y se aborda como crimen” (autores citados)⁵¹.

⁵¹ En consonancia con el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado en 2001 por el Paraguay, el Decreto N° 4951 de 2005 enumera 26 actividades consideradas “trabajo infantil peligroso” prohibido para los menores de 18 años, por poner en grave riesgo la salud, seguridad o moralidad de los niños, niñas y adolescentes, entre ellas el “trabajo infantil doméstico y el criadazgo” considerados trata de personas.

Por otro lado, resultan significativos los números de víctimas masculinas, adultos y niños, que si bien de menor volumen que el de mujeres, estarían ratificando la naturaleza y dimensión de un delito que incluye tanto la explotación sexual como laboral. El caso de hombres reclutados nacional e internacionalmente para el trabajo en condiciones de esclavitud en factorías dedicadas a la producción masiva de prendas de vestir, es un ejemplo frecuente y afecta tanto a migrantes nacionales en el extranjero como a inmigrantes extranjeros en el Paraguay. Y el de niños, varones y mujeres, usados como víctimas de la comercialización de material pornográfico, es de enorme magnitud y extensión mundial, habiéndose desbaratado en el país varias subsidiarias de redes internacionales.

En el caso de trata de hombres adultos, más frecuentemente para explotación laboral, podría existir un alto nivel de subregistro ya sea porque las propias víctimas ocultan su situación, por una suerte de “prejuicio machista”, ya sea por el sesgo atribuido al Protocolo de Palermo, comentado más arriba. Además, el desbaratamiento de una red de explotación laboral, significaría la pérdida del trabajo que, por precario o explotador que fuese, podría significar alguna forma de contraprestación salarial, por mínima e ilegal que sea. Pero de todos modos, no debe descartarse el problema de subregistro en todos los casos vinculados a trata de personas en general, por su mismo carácter clandestino y el obligado anonimato que exigen los marcos normativos en favor de las víctimas.

A modo de complemento de los datos de la tabla 23, UFETESI ofrece información sobre la evolución, en el mismo período, de los procesos penales y condenas obtenidas en los casos investigados por categoría, aunque no por sexo y grupos etarios como en el caso anterior. Se constata así que, entre 2012 y 2018, se ha producido un número relativamente importante de procesos penales relacionados con causas de víctimas de diferentes figuras delictivas. Es sumamente llamativo el alto número de causas por pornografía y los crecientes casos de trata. Y dado que los de extrañamiento son solo 12, el caudal de las causas penales corresponderían mayormente a hechos locales. (Tabla 24).

Por último, en el reciente Informe de Gestión correspondiente a 2019 proporcionado por UFETESI, se da cuenta de la investigación realizada en 213 solicitudes de intervención en las cuales se identificaron 253 víctimas, 202 mujeres y 51 hombres (discriminados en 144 niñas y adolescentes, 33 niños y adolescentes y 76 personas adultas), cifras que representan un claro incremento de casos lo que podría atribuirse o a una mayor frecuencia o a un mejoramiento de los mecanismos de detección.

Tabla 24. Número de causas penales investigadas por la UFETESI, por categoría del delito, 2012 a 2018

Año	Total de causas	Pornografía	Trata	Proxenetismo	Rufianería	Extrañamiento	Otros hechos punibles	Total de condenas
2012	122	6	39	24	8	0	45	4
2013	162	23	48	22	1	1	41	3
2014	343	173	80	31	21	4	13	17
2015	505	381	68	22	16	2	3	13
2016	517	350	86	43	9	0	24	29
2017	300	158	75	52	15	3	2	24
2018	377	201	110	51	13	2	10	15
Total	2.326	1.292	506	245	83	12	138	105

Fuente: elaboración propia a partir de UFETESI: febrero 2020 – entrevista a autoridades.

Nota aclaratoria de UFETESI: La diferencia en la sumatoria de las diferentes causas radica en que en algunos casos se investiga más de un hecho punible, por ejemplo, rufianería y trata de personas.

En el mismo informe se citan 286 causas penales del 2019, desagregados en 102 casos de trata, 132 proxenetismo, 28 pornografía, 10 rufianismo, 3 abuso sexual en niños, 1 extrañamiento de persona y 10 otros sin especificación. Llamativamente se mencionan 96 allanamientos practicados a nivel nacional y una operación conjunta en España (sin mencionar ciudad), así como 12 rescates de víctimas de trata realizados en Santiago de Compostela (España), lo que revela una positiva acción conjunta con organismos internacionales especializados.

4.3 Rutas predominantes y lugares de origen y destino

Estudios recientes sobre el tráfico de personas aseguran que actualmente el reclutamiento se produce preferentemente en los propios países y que en los casos de flujo internacional las rutas predominantes son intra-regionales (Marin, 2013). Aún así, los intensos flujos migratorios del Paraguay hacia España en los años noventa dejaron tendida una red todavía activa para este tráfico, lo que ubica a ese país en segundo orden de importancia. Hoy ocupan el primer lugar como destino los países vecinos o del cono sur: la Argentina, el Brasil, Chile y el Estado Plurinacional de Bolivia, en ese orden, aunque algunos de ellos muy bien podrían ser destinos de tránsito hacia países de ultramar.

Un lugar destacado como centro de operaciones de la trata y del flujo internacional lo tiene el área conocida como Triple Frontera, punto nodal de encuentro de los límites geográficos del Paraguay, la Argentina y el Brasil, donde recientemente se develó la práctica de explotación infantil intrafronteriza que afecta especialmente a niños y niñas que viven en la calle. Se trata de familias indígenas desplazadas de sus localidades por el avance de la deforestación y la explotación agro-ganadera empresarial, que buscan sobrevivir en las calles de la ciudad practicando la mendicidad o el trabajo infantil como vendedores informales o lava-coches.

El caso, denunciado por la prensa, se refería al aumento del flagelo de niñas y niños indígenas llevados desde Ciudad del Este (Paraguay) hacia Foz de Yguazú (Brasil) o hacia Puerto Iguazú (Argentina), aprovechando la fluidez del tránsito terrestre a través del puente internacional, donde son sometidos a explotación laboral e inclusive sexual, motivando la intervención diplomática del Comité de Fronteras de los tres países como informó luego oficialmente la Cancillería⁵².

En definitiva, actualmente el Paraguay está considerado como país de origen y al mismo tiempo de tránsito de la trata y tráfico de personas adultas y niños, niñas y adolescentes, varones y mujeres, revelándose periódicamente la desarticulación de verdaderas organizaciones internacionales con agentes locales que operan en este campo. La evaluación internacional del TVPA (Trafficking Victims Protection Act) ubica al Paraguay entre los que aún no lograron estándares suficientes en el combate a la trata de personas (Oddone y Masi, 2020, p.114).

52 www.ultimahora.com/piden-activar-comite-frontera-lucha-contra-la-explotacion-ninos-n2867084.html.

CAPÍTULO 5

Remesas

Como se señaló en los capítulos iniciales, en la serie de encuestas de hogares se revela que la principal motivación de la emigración paraguaya es laboral, mencionándose las razones familiares como causas de segundo orden. Tanto en una como en otra, es determinante la necesidad de obtener ingresos que permitan subvencionar los costos del sustento de la propia vida y ayudar al sostenimiento de la familia dependiente, en particular la que queda en el país de origen. Todo lo cual somete a las personas que emigran, como a los demás miembros no migrantes que permanecen en el hogar, a los rigores de los ciclos económicos de auge o depresión en los países de acogida.

Un indicador claro de estos determinantes es el comportamiento, a lo largo de los años, de las remesas de dinero que los emigrantes, mujeres y hombres, remiten a sus familias en su país de origen, aunque lamentablemente la información no permite conocer su procedencia por género. Lo que constituye una omisión de lamentar, ya que “normalmente las mujeres remiten tres veces más envíos que los hombres” y si quedan como jefas del hogar que reciben las remesas, son las que las administran (Córdova, 2012). En este último caso, afortunadamente la información permite al menos saber el porcentaje de mujeres que las perciben y que, por ende, se constituyen en sus administradoras.

Por otro lado, según el mismo autor citado, es importante considerar el doble sentido del flujo de las remesas pues, según el Banco Mundial, si se comparan las sumas que salen de Europa con destino a América Latina y las que fluyen desde América Latina hacia Europa, en 2010 “por cada 1,55 dólares de los Estados Unidos que llegaron desde los países de la Unión Europea hacia América Latina y el Caribe, un dólar fluyó en sentido inverso desde los países de América Latina y el Caribe a la Unión Europea” (Córdova, 2012). Y aún más, una importante advertencia que se formula en este contexto es que “las remesas no son suficientes para compensar los impactos negativos que tiene la emigración en el desarrollo humano de las sociedades de origen, como por ejemplo la pérdida de las personas más emprendedoras” (autor citado), lo cual se pudo constatar al estudiar las iniciativas de emprendedores retornados al Paraguay en la última década pasada.

Como se verá en el siguiente análisis, las remesas constituyen un aporte significativo tanto a la macroeconomía como a la micro economía, contribuyendo a dar volumen al PIB, en el primer caso, tanto como a atenuar la pobreza, en el segundo. Y, además, su evolución permite constatar las notables oscilaciones que van en consonancia con las crisis en los países de destino y que indudablemente tienen repercusión particular en el caso de los hogares pobres dependientes, en mayor o menor medida, de esos aportes de dinero recibidos del exterior.

5.1 Evolución de las remesas y su impacto económico

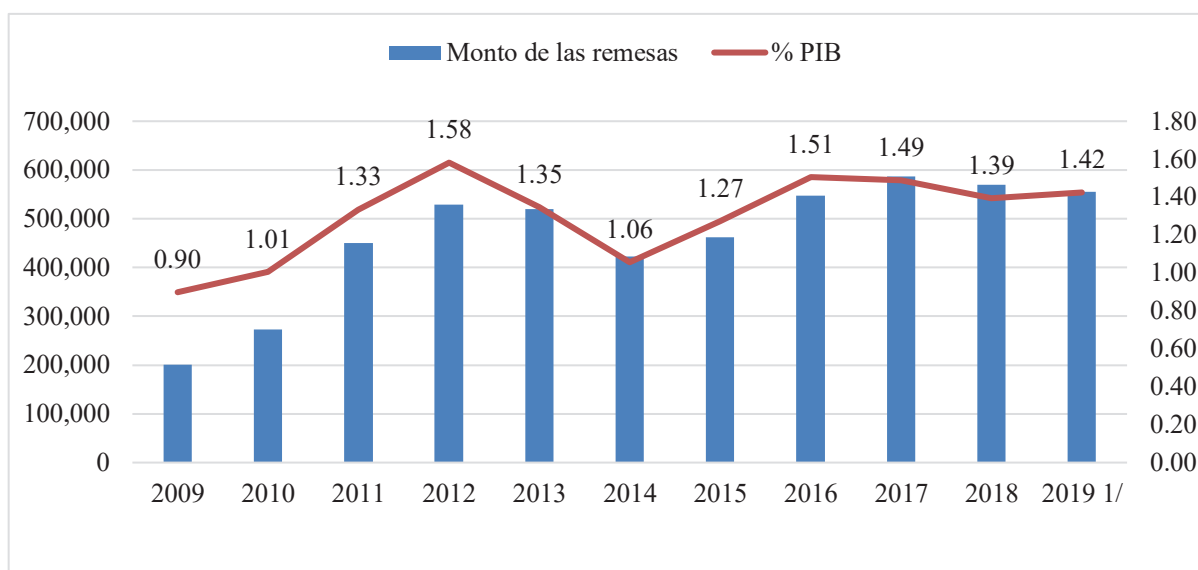
En el período 2009 a 2019 las remesas en millones de dólares de los Estados Unidos de América, procedentes de diversos países, representaron en promedio 1,30% del PIB, con sus mayores niveles

en 2012, 2016 y 2017 (1,58%; 1,51% y 1,49%, del PIB respectivamente). Si bien en números absolutos alcanzó su volumen más alto en 2017 (586.728 millones de dólares de los Estados Unidos), en términos porcentuales ese año fue ligeramente menor al del 2016 y mucho menor al del 2012, por causas evidentemente atribuibles al comportamiento de las remesas antes que al del PIB (Figura 10).

Además, a partir de 2016 se produjeron cambios del valor del dólar que, entre el 1 de enero de 2016 y mediados de mayo de 2020, experimentó una tendencia al alza con respecto a la moneda paraguaya (Guaraní), desde un valor mínimo de G. 5.384,10 por cada unidad de dólar de los Estados Unidos hasta un valor máximo de G. 6.659,08 por unidad de dicha moneda, con un promedio de G. 5.880 y un porcentaje de variación al alza de 13,40%⁵³.

La crisis de la economía europea de fines de los 2000 e inicios de 2010 afectó en gran medida el monto de las remesas anuales, que se movieron en torno al 1% del PIB esos dos años (poco más de 200 millones en 2009 y de 273 millones en 2010). A partir de 2011 se produce una recuperación notable con un incremento del 65% en relación con el total del año anterior, recuperación que se mantuvo en todo el período restante con un monto promedio superior a los 500 millones, aunque con un comportamiento errático en 2014 y 2015 y una tendencia descendente a partir de 2018 y 2019 (Figura 10).

Figura 10. Remesas familiares del exterior (en miles de dólares de los Estados Unidos) y porcentaje respecto al PIB, 2009 a 2019



Fuente: elaboración propia a partir de BCP: Estudios Económicos - Departamento de Estadísticas del Sector Externo, en base a la declaración jurada de bancos, financieras y casas de cambio. Cuadro 55 del Anexo Estadístico del Informe Económico.

* Cifras preliminares.

No obstante el descenso del total de las remesas en 2019, las mismas alcanzaron 554.992 millones de dólares de los Estados Unidos, representando el 1,42% del PIB, con un peso tal que el valor del producto del sector ganadero de ese año fue solo 1,5 veces mayor que el de las remesas, mientras

53 Ver <https://es.investing.com/currencies/usd-pyg-historical-data> - visitado el 12 de mayo de 2020.

estas superaron en 0,6 veces a la producción total del sector explotación forestal, minería y pesca del PIB del mismo año. Una observación pertinente a tener en cuenta es que los valores anuales de las remesas varían según la fuente de información. En la tabla 25 se presentan los montos remesados en el período 2009 a 2019 según dos fuentes: el Banco Central del Paraguay y el Banco Mundial.

Tabla 25. Remesas familiares del exterior (en miles de dólares de los Estados Unidos) y porcentaje respecto al PIB, 2009 a 2019

Años	Remesas BCP	PIB BCP	% de remesas BCP en PIB	Remesas BM ¹	% de remesas BM en PIB
2009	200.999	22.376.900	0,90	377.300	1,69
2010	273.575	27.213.044	1,01	409.890	1,51
2011	450.554	33.782.331	1,33	540.670	1,60
2012	528.473	33.412.316	1,58	634.100	1,90
2013	519.356	38.517.154	1,35	623.280	1,62
2014	422.171	39.984.454	1,06	506.640	1,27
2015	461.421	36.285.006	1,27	553.640	1,53
2016	547.379	36.344.919	1,51	656.860	1,81
2017	586.728	39.406.246	1,49	704.070	1,79
2018	569.059	40.853.266	1,39	682.870	1,67
2019	554.992	38.648.546	1,42	617.687	1,60

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Central del Paraguay y Banco Mundial. www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data.

1 Todos los valores están expresados en dólares nominales

Los valores del BCP que son los utilizados en este estudio provienen de fuente nacional y corresponden a la declaración jurada de financieras, bancos y casas de cambio. Los datos de las dos columnas de la derecha corresponden a cálculos del Banco Mundial basados en estadísticas de la balanza de pagos del FMI y en las publicaciones de los bancos centrales y agencias nacionales de estadísticas de los países que integran el ente financiero mundial. Como se puede ver, las cifras pueden ser bastante diferentes dejando un razonable margen de dudas respecto a la precisión de cualquiera de las fuentes. No obstante, en ambos casos las tendencias son en general similares y las relaciones porcentuales con el PIB (datos del BCP) oscilan siempre, en el período analizado, por encima del 1% y por debajo del 2%. Se trata de un importante aporte económico que las remesas provenientes de los migrantes del exterior hacen a la macroeconomía del país.

Ello se refleja en la forma como contribuyen al ingreso de divisas respecto al de los diferentes sectores de la producción. En términos comparativos, el año 2019 cerró con un ingreso total de divisas de 8.517 millones de dólares de los Estados Unidos, correspondiendo al sector agro-ganadero 4.457 millones (52,3% del total) de los cuales 2.654 millones ingresaron por soja y derivados (31,2% del total) y 1.093 millones por carne (12,8% del total). Si se incluyen los 710 millones ingresados por venta de cereales (8,3% del total), resulta que estos principales rubros del sector primario representaron poco más de la mitad del total de los ingresos por divisas.

El segundo rubro que mayor cantidad aportó fue el energético, con 1.879 millones (22,1% del total), algo más que lo ingresado por carne y cereales juntos y 42% del total de los tres rubros mencionados. La tercera posición más importante es la que ocupan las remesas, con el 6,5% del total, por encima de cada uno de los restantes componentes de la estructura de ingresos de divisas, incluidas algunas como las maquiladoras de autopartes, las industrias madereras y las textiles (Tabla 26).

Tabla 26. Ingreso de divisas por diversos conceptos y remesas de migrantes (miles de dólares de los Estados Unidos) 2019

Rubros	Total	%
Total ingresos	8.517.004	100
Soja (granos, aceite, harina)	2.654.109	31,2
Carne	1.093.261	12,8
Cereales	710.471	8,3
Sub total 1 (Sector primario)	4.457.842	52,3
Energía eléctrica	1.878.673	22,1
Sub total 2 (1+Energía eléctrica)	6.336.515	74,4
Remesas año 2019	554.992	6,5
Sub total 3 (2 + Remesas)	6.891.507	80,9
Todos los demás rubros porcentualmente entre 0,1% y 3,2 % y Resto con 11%*	1.625.497	19,1

Fuente: elaboración propia a partir de BCP. Departamento de Estadísticas del Sector Externo. Cuadro 45a.

* Fibras de algodón, cuero, maderas, azúcar, plásticos, hilos y cables autopartes, prendas y textiles, otros.

Se constata que, aun con su aporte aparentemente modesto en la estructura de las divisas ingresadas al país, las remesas suman con las cuatro más importantes un porcentaje superior al 80% de los ingresos totales. Y como se verá enseguida, su contribución con la microeconomía es aun más significativa al incorporarse como un componente más de los ingresos en los hogares más pobres.

5.2 Representatividad de las remesas por país de origen

En todo el período 2009 a 2019 el mayor peso porcentual en el origen de las remesas, por país, le correspondió a España, con el 54,4% de los montos remesados en promedio, seguida de los EE.UU. con 24% y la Argentina con 9,8%, superando los tres países de origen el 88% del total remesado (Tabla 27).

Tabla 27. Remesas familiares del exterior (en miles de dólares de los Estados Unidos) según procedencia y distribución porcentual, 2009 a 2019

Año	Total	América Latina				América del Norte		Europa				Asia	Resto del mundo
		Argentina	Brasil	Chile	Otros	EE.UU.	Otros	España	Alemania	Italia	Francia	Japón	
2009	200.999	6.672	1.170	1.735	1.834	70.300	1.971	101.872	2.892	4.972	304	2.338	4.940
2010	273.575	9.305	2.346	2.863	1.761	80.872	1.139	160.066	3.023	2.916	478	2.549	6.259
2011	450.554	18.029	4.194	3.561	3.693	144.032	1.219	251.177	2.882	3.088	777	5.854	12.049
2012	528.473	20.656	3.495	2.562	5.887	176.890	2.161	296.094	1.904	2.948	1.637	3.305	10.933
2013	519.356	16.963	4.192	4.429	6.823	140.103	1.857	325.347	1.840	3.766	1.730	708	11.596
2014	422.171	14.355	5.801	4.619	6.293	111.516	5.723	252.007	2.461	3.688	1.923	866	12.918
2015	461.421	28.461	7.241	5.218	9.642	113.204	7.831	260.114	3.192	3.936	2.597	1.802	18.182
2016	547.379	72.342	9.816	6.564	10.815	129.017	2.296	280.879	4.345	4.328	2.450	2.865	21.668
2017	586.728	133.126	15.912	8.630	11.431	98.675	2.576	275.100	6.460	4.298	3.448	3.381	23.690
2018	569.059	110.556	20.529	9.706	16.103	79.562	2.922	288.872	5.347	4.672	4.232	4.375	22.182
2019 ¹	554.992	68.821	39.856	10.999	16.755	81.046	5.496	291.031	5.862	5.278	5.760	5.070	19.019
Promedio (2009-2019)	464.973	45.390	10.414	5.535	8.276	111.383	3.199	252.959	3.655	3.990	2.303	3.010	14.858
Distribución porcentual	100,0	9,8	2,2	1,2	1,8	24,0	0,7	54,4	0,8	0,9	0,5	0,6	3,2

Fuente: Procesamiento propio con datos del BCP, Estudios Económicos - Departamento de Estadísticas del Sector Externo, en base a la declaración jurada de bancos, financieras y casas de cambio. Cuadro 55 del Anexo Estadístico del Informe Económico.

1 Cifras preliminares.

En la explicación de esta estructura hay que considerar el alto valor de la moneda europea en su conversión al dólar americano y, por el contrario, la baja y devaluada cotización del peso argentino con respecto a la moneda estadounidense. Los restantes países de donde provienen las remesas al Paraguay mantienen porcentajes promedio poco relevantes (Brasil por encima del 2% pero los demás países de América Latina y del Norte, europeos, asiáticos y del resto del mundo, entre menos del 1% y menos del 2%).

Resulta, sin embargo, llamativa la variación anual del monto de las remesas de los tres países que lideran netamente el volumen de los envíos traducidos en divisas para la economía paraguaya. Como se puede apreciar en la tabla 27, se registran notables oscilaciones en los volúmenes anuales lo que, en principio, no parece consecuencia exclusiva de los ciclos económicos en los países de origen. Así por ejemplo, en momentos críticos de devaluación de la moneda argentina respecto al dólar, como ocurrió en los años recientes (2016 a 2018), los emigrados incrementan sus envíos desde ese país con un máximo en 2017. Y, aunque luego se inicia un leve declive en 2018, que se torna agudo en 2019, el promedio de esos últimos cuatro años es muy superior al volumen de remesas de cada uno de los años previos y al de todo el ciclo de once años analizado.

En contrapartida, las remesas de los Estados Unidos de América que, en los primeros ocho años del período se mantuvieron por encima del promedio general, a partir de 2012 comienzan a sufrir una merma sostenida que culmina en el sub período de los tres años finales (2017 a 2019). España es el único país de origen de las remesas que se mantiene en un estable promedio, bastante superior al 50% de todo lo remesado anualmente entre 2009 y 2019, salvo un atípico año en que

representa solo el 47% (2017) sin perder por ello su posición de principal país de origen de los envíos de dinero de los emigrados, mujeres y hombres.

En definitiva, estas variaciones que sin duda son atribuibles a coyunturas de tipo económico en los países de acogida a los migrantes (devaluaciones de sus monedas e inflación de precios de consumo), así como a las oscilaciones en los tipos de cambio de las monedas nacionales con respecto al dólar y, desde luego, a las propias condiciones de vida de las personas que han emigrado, a su situación de regularidad migratoria, a su estabilidad en el empleo y a los vaivenes del comportamiento de los mercados laborales, podrían estar vinculadas también con la propia movilidad migratoria, tanto en lo que respecta a los cambios en el número y composición de los flujos de inmigración que llegan a esos países, como al volumen de las migraciones de retorno, puesto que, como se vio anteriormente, la migración paraguaya hacia y desde los países de acogida ha sufrido variaciones durante el período analizado.

Al solo efecto de visualizar la relación existente entre el stock de migrantes y el volumen de las remesas en cada uno de los países donde estas se originan, se ha calculado el promedio per cápita de las remesas utilizando los datos de *stock* de migrantes de la tabla 12⁵⁴. Se puede apreciar en la tabla 28 que el monto de las remesas guarda una relación asimétrica con el stock de migrantes por país y, si bien en teoría se podría esperar que se diera una relación directa entre tamaño del stock de migrantes y montos remesados (a mayor stock mayores remesas y vice versa), las relaciones que se analizan resultan ser inversas: un país como Argentina, con alto número de migrantes, presenta bajo promedio anual y mensual per cápita de remesas, mientras España, y sobretodo los Estados Unidos de América con menor número de migrantes residentes, ostentan los promedio per cápita más elevados.

En ambos casos, de nuevo parece primar el diferente valor de las monedas locales en su relación con el dólar, aunque, tampoco deberían descartarse los posibles niveles de subregistro habituales en las estadísticas de stock de migrantes en los países de destino, debido a las conocidas dificultades de captación producidas en los censos y otros registros, motivadas por la condición de residencia irregular predominante en la mayoría de los migrantes originarios del Paraguay. De todos modos, este análisis se relativiza también por basarse en promedios generales de un período extenso de más de 10 años; un estudio más detallado de remesas versus stock de migrantes, año por año, contrastado con las dinámicas migratorias también anuales, podría aportar mayor claridad y precisión a estas relaciones.

54 Naciones Unidas, "International migrant stock 2019" [en línea]: www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp.

Tabla 28. Promedios anuales de remesas familiares originadas en el exterior (en dólares de los Estados Unidos) y promedios per cápita anuales y mensuales según stock de migrantes y países de procedencia, 2009 a 2019

Países	Stock de Migrantes	%	Promedio Remesas período 2009/2019 en dólares de los Estados Unidos	%	Per cápita anual	Per cápita mensual
Argentina	690.948	79,3	45.390.000	9,8	66	5,5
España	64.547	7,4	252.959.000	54,4	3.919	326,6
Brasil	52.770	6,1	10.414.000	2,2	197	16,4
Estados Unidos	34.307	3,9	111.383.000	24,0	3.247	270,6
Otros*	29.066	3,3	44.827.000	9,6	1.542	128,5
Total	871.638	100	464.973.000	100,0	533	44,5

Fuente: elaboración propia a partir de Naciones Unidas, "International migrant stock 2019" [en línea] www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp - Ver Tabla N° 12; y Banco Central del Paraguay - Ver Tabla N° 27.

* Incluye Chile, Alemania, Italia, Francia, Japón y resto de países del mundo

La conclusión que podría inferirse de esta estimación, relativizada por la incierta precisión del volumen de migrantes de nacionalidad paraguaya en cada uno de esos países y por tratarse de simples promedios generales, es que las variaciones en el monto de las remesas también guardan estrecha relación con el stock de migrantes que, como fue mencionado un poco antes, está en función de las dinámicas migratorias que se desarrollan de manera cambiante en determinados períodos de tiempo, con sus variables flujos de inmigrantes y migrantes de retorno entre el país de origen y los de destino.

5.3 Destino de las remesas en los hogares y en el ingreso monetario per cápita

En lo que resta del capítulo se avanzará en un análisis del impacto de las remesas en el ingreso monetario de los hogares, de modo comparativo con los aportes de la llamada "ayuda familiar del país", asumiendo que son fuentes diferenciadas de ingreso y con las salvedades siguientes: las remesas propiamente dichas corresponden a envíos exclusivamente monetarios que realizan los emigrantes y cuyo registro en las encuestas de hogares tienen especificaciones precisas: deben estar destinadas exclusivamente a gastos del hogar (y no a pago de deudas), se hace constar el o los países de origen y los medios utilizados para transferirlos, entre otros detalles⁵⁵.

La "ayuda familiar del país", está referida a la "ayuda económica que algún familiar que vive dentro del país 'no miembro del hogar' normalmente otorga a la persona entrevistada" en la encuesta, ayuda que puede ser en dinero o especie, en cuyo caso "se debe solicitar la estimación mensual de lo que recibe"⁵⁶, en tanto solo se registran los medios de transferirlos en caso de dinero enviado por sistemas electrónicos, como telefonía móvil.

⁵⁵ DGEEC (sin fecha). Manual del Supervisor, material de lectura de uso exclusivo para postulantes, 3er llamado a concurso, en: www.dgeec.gov.py/convocatoria/documentos/Manual%20del%20Supervisor%20er%20Llamado%202019.pdf.

⁵⁶ Ídem cita supra.

Un elemento azaroso, a este respecto, es que, durante las entrevistas, los encuestadores deben convertir al signo monetario nacional el valor de las remesas recibidas en moneda extranjera, así como traducir a valor monetario las ayudas familiares recibidas en especie, las que pueden ser de diverso género (alimentos, vestimentas, equipos electrónicos, equipamiento del hogar, etc.), con lo cual se pueden producir imprecisiones sobre el verdadero valor monetario de los bienes valuados. Tampoco debería descartarse la posibilidad de que, una parte de las ayudas familiares, consistiese en una redistribución interna de las remesas recibidas del exterior. En estas condiciones, queda claro que los datos analizados pueden presentar inconsistencias en cuanto a volumen monetario y peso porcentual, tanto en relación con el número de hogares perceptores como con su contribución en la estructura del ingreso per cápita de las familias.

Si la contribución porcentual de las remesas en el total del PIB es representativo, su distribución en los hogares del país y el aporte a sus ingresos resulta también significativo, aunque aparentemente de menor peso que las ayudas familiares en general. Del promedio de hogares existentes en el período 2009 a 2019, un 22,6% recibió ingresos provenientes del exterior y del interior del país. En este punto es necesario distinguir las dos fuentes de origen de esos ingresos, en el primer caso los que provienen del exterior –o remesas propiamente dichas–, y en el segundo, los que fluyen hacia los hogares desde el interior del país en concepto de ayuda familiar.

En la tabla 29 se puede apreciar el diferente peso que cada uno de estos ingresos representa para los hogares, a nivel urbano y rural, y en departamentos seleccionados por su mayor representatividad.

Tabla 29. Promedio de hogares que perciben remesas del exterior o ayudas familiares del país, por departamentos seleccionados por su mayor peso porcentual, 2009 a 2019

Por áreas y departamentos	Promedio de hogares en el país	Promedio de hogares que reciben ayuda familiar y/o remesas	% de hogares con ayuda familiar y/o remesas	Ayuda familiar del país	% respecto al promedio de hogares en el país	Remesas del exterior	% respecto al promedio de hogares en el país
Total	1.636.508	370.087	22,6	241.728	14,8	128.360	7,8
Área de residencia							
Urbana	998.348	204.928	20,5	136.221	13,6	68.707	6,9
Rural	638.160	165.159	25,9	105.507	16,5	59.653	9,3
Departamentos de residencia							
Asunción	134.275	22.135	16,5	16.575	12,3	5.560	4,1
San Pedro	96.269	24.132	25,0	17.739	18,4	6.393	6,6
Caaguazú	129.161	36.336	28,1	22.764	17,6	13.572	10,5
Itapúa	145.913	35.830	24,7	18.196	12,5	17.635	12,1
Alto Paraná	189.972	33.387	17,6	21.429	11,3	11.958	6,3
Central	467.832	91.829	19,6	60.123	12,9	31.706	6,8
Resto del país	473.087	126.439	26,7	84.903	17,9	41.536	8,8

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2009-2016, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2019.

Como se ve, sobre un total de 370.087 hogares que recibieron ingresos en ambos conceptos en promedio en el período 2009 a 2019, representando al 22,6% del total de hogares, el 7,8% recibió remesas del exterior, frente al doble de hogares (14,8%) con ingresos en concepto de ayuda familiar. Esta distribución se diversifica al desagregarla por áreas (6,9% y 9,3% respectivamente de hogares urbanos y rurales reciben remesas frente a 13,6% y 16,5% que reciben ayuda familiar).

También hay un importante porcentaje de hogares que reciben remesas en los departamentos de Itapúa (12,1%), Caaguazú (10,5%), Central (6,8%) y Alto Paraná (6,3%) que, como fue mencionado en el capítulo 2, son los de mayor dinamismo migratorio tanto interno como internacional. No obstante, la primacía de las ayudas familiares sigue siendo más alta aun en estos departamentos con mayor flujo de remesas, encabezados por San Pedro con 18,4% y seguido por Caaguazú, Central e Itapúa con 17,6%, 12,9% y 12,5%, respectivamente, e incluyendo a Asunción con 12,% de hogares que acceden a ayudas familiares.

Un hecho significativo es que, a lo largo del período analizado, el porcentaje de mujeres que reciben las remesas es siempre muy superior al de los hombres; en el promedio de los 11 años (2009/2019) esa proporción llega casi a dos tercios sobre el total de los receptores (62%), habiendo experimentado un relativo crecimiento entre los años 2015 (61,8%) a 2018 (66,9%) pasando por 64,5% en 2016 y 65,5% en 2017, aunque en 2019 baja de nuevo a 63,9% (EPH, 2009 a 2019).

Analizando el año 2019 como referencia más reciente (Tabla 30), es posible verificar el notorio descenso de la representatividad de las remesas frente a las ayudas familiares en el total de los hogares que reciben estos ingresos, situación consistente con el comportamiento de las remesas ese y los dos años anteriores. Ese descenso afectó particularmente al área rural, con apenas el 6% de los hogares beneficiados, y aunque, en términos porcentuales no se observa mayor variación, en cuanto al total absoluto se verifica un incremento de poco más de 55.500 nuevos hogares con ingresos por ambos conceptos (remesas y ayuda familiar).

Tabla 30. Hogares que reciben ayuda familiar del país, ayuda familiar del exterior (remesas) ó ambas, según área de residencia y departamento, 2019

Departamento y área de residencia	Total de hogares en el país	Hogares que reciben ayuda familiar del país o ayuda familiar del exterior (remesas) o ambas		Hogares que reciben sólo ayuda familiar del país		Hogares que reciben sólo ayuda familiar del exterior (remesas)		Hogares que reciben ayuda familiar del país y ayuda familiar del exterior (remesas)	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Total¹	1.863.684	423.676	22,7	313.030	16,8	75.178	4,0	35.468	1,9
Urbana	1.169.460	249.083	21,3	180.079	15,4	49.096	4,2	19.908	1,7
Rural	694.224	174.593	25,1	132.951	19,2	26.082	3,8	15.560	2,2
Asunción	142.520	25.010	17,5	21.191	14,9	*	*	*	*
San Pedro	114.048	29.182	25,6	22.801	20,0	*	*	*	*
Caaguazú	154.672	43.182	27,9	30.956	20,0	*	*	*	*
Itapúa	167.080	37.456	22,4	24.375	14,6	8.964	5,4	*	*
Alto Paraná	219.522	43.685	19,9	26.619	12,1	13.368	6,1	*	*
Central	534.714	108.861	20,4	81.347	15,2	19.723	3,7	*	*
Resto del país	531.128	136.300	25,7	105.741	19,9	18.203	3,4	12.356	2,3

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2019.

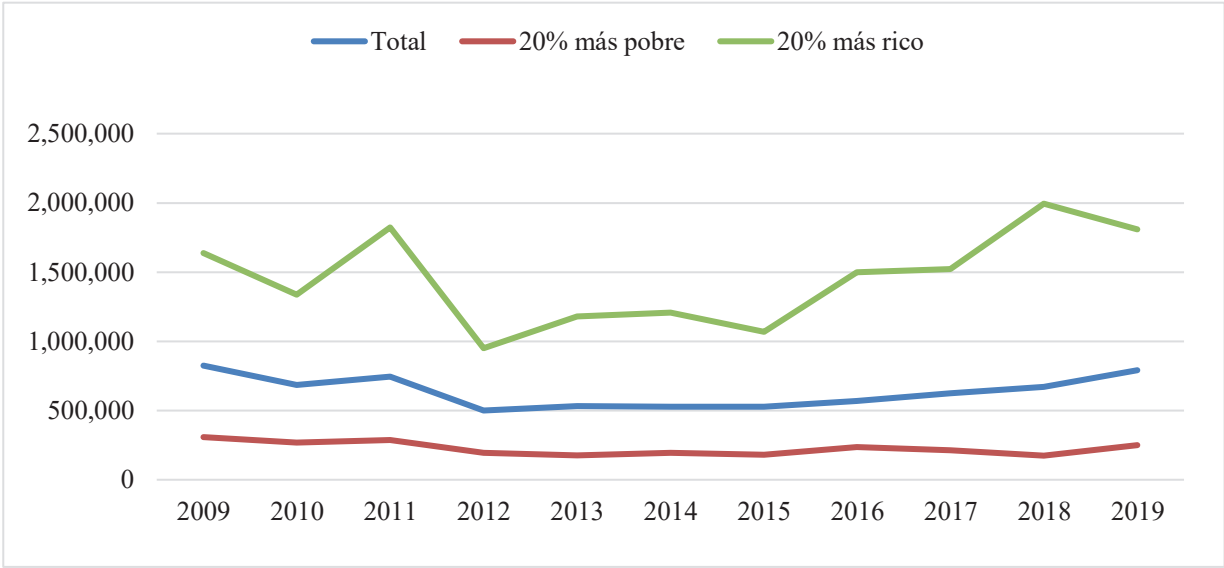
1 No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay. No incluye a los empleados domésticos sin retiro.

* Estimación basada en menos a 30 casos muestrales, que pueden ser consideradas como insuficiencia muestral.

En lo que respecta al impacto representado por estos dos componentes del ingreso en las familias, hay que tener en cuenta que la estructura de ingresos no es equitativa y que, tanto las remesas como las ayudas familiares del país, tienen diferente peso proporcional si se trata del ingreso de los más pobres o de los menos pobres. El análisis de los promedios de ingreso por quintiles, tanto para el promedio de los años del período 2009 a 2019, como para este último año, permite comprobar las marcadas diferencias (Figura 11).

En efecto, si en el período 2009/2019 el promedio de ingreso total disponible en el hogar era de G. 4.359.000 per cápita, en el estrato del 20% más pobre era cuatro veces menor alcanzando apenas G. 1.058.000 p/c y, en relación con el quintil del 20% más rico con ingreso promedio de G. 9.206.000, era nueve veces menor (Tabla 31). El origen principal del ingreso del quintil más pobre es fundamentalmente laboral (G. 891.000 p/c en promedio en el periodo) y, en tal situación, el monto promedio de las remesas para este estrato era de G. 222.000 per cápita y el de la ayuda familiar del país llegaba a G. 360.000 p/c.

Figura 11. Promedio de ingresos mensuales por remesas en extremos de quintiles de ingresos per cápita mensual I/, 2009 a 2019



Fuente: procesamiento propio a partir de Encuesta Permanente de Hogares 2009-2016, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2019.

1/ No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

No incluye ingresos iguales a cero. No incluye la renta imputada de la vivienda propia y el ingreso de empleados domésticos en el hogar.

En el grupo del siguiente 20% más pobre, las relaciones son parecidas: la ayuda familiar (G. 497.000) es superior al dinero remesado desde el exterior (G. 346.000), siempre con la reserva señaladas más arriba.

En cuanto al año 2019 se observa un relativo incremento del monto de las remesas como componente del ingreso promedio p/c de los hogares, probablemente por las oscilaciones registradas a lo largo del período que se ha promediado (2009 a 2019) ya que, como se ha visto, el total de remesas del último año fue un 23% más alto que el del promedio de ese período. Tanto es así que, en el total de ingresos promedio de ese año, el monto de las remesas es superior al de las ayudas familiares (G. 791.000 versus G. 755.000, respectivamente), aunque no ocurre lo mismo en el caso del 20% más pobre donde lo percibido por ayudas familiares (G. 400.000) supera ampliamente a los ingresos por remesas (G. 251.000).

Tabla 3 I. Promedio de ingresos mensuales en miles de guaraníes, por quintiles de ingresos per cápita mensual, según fuente de ingreso en 2019 y Promedio del período 2009 a 2019

Fuente de Ingresos ²	Año 2019						Promedio período 2009/2019					
	Total ¹	20% más pobre	20% siguiente	20% siguiente	20% siguiente	20% más rico	Total ¹	20% más pobre	20% siguiente	20% siguiente	20% siguiente	20% más rico
Ingresos laborales	4.794	1.103	2.236	3.589	4.997	9.313	4.062	891	1.813	2.767	3.960	8.482
Ayuda familiar del país	755	400	472	635	907	1.562	716	360	497	598	808	1.423
Remesas del exterior	791	251	361	412	532	1.810	643	222	346	482	686	1.473
Jubilación o pensión	4.074	*	*	1.943	2.569	5.287	3.050	778	1.101	1.448	1.907	3.953
Subsidio Tekoporã	186	193	181	183	*	*	186	188	189	172	187	206
Subsidio Adulto Mayor	612	608	637	611	572	616	569	548	590	588	542	529
Otros ingresos ³	534	211	230	292	411	1.879	481	150	176	220	338	1.782
Promedio de ingreso familiar disponible ⁴	5.178	1.378	2.447	3.800	5.228	10.238	4.359	1.058	1.981	2.933	4.172	9.206

Fuente: procesamiento propio a partir de Encuesta Permanente de Hogares 2009-2016, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2019.

1. No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

2. No incluye ingresos iguales a cero.

3. Incluye ingresos provenientes de otros ingresos a grícolas anuales, pensiones o prestaciones por divorcio o cuidado de hijos, alimentación escolar, alquileres o rentas e intereses.

4. No incluye la renta imputada de la vivienda propia y el ingreso de empleados domésticos en el hogar.

*Estimación basada en menos a 30 casos muestrales, que pueden ser consideradas como insuficiencia muestral.

Finalmente, es de hacer notar que tanto las remesas como las ayudas familiares se encuentran presentes en todos los estratos de la estructura de ingresos per cápita registrados en los hogares del país, lo cual evidentemente actúa en las variaciones porcentuales que se registran comparando los promedios totales de los ingresos del período y del año 2019 y su relación con los diferentes estratos, ya que el componente de remesas y de ayuda familiar, al igual que el de los ingresos laborales, es siempre mucho más alto en los estratos más ricos. En los estratos más pobres, tanto las remesas como las ayudas familiares, son componentes esenciales de los ingresos, pues hay que recordar que el 20% más pobre, aun percibiendo ingresos laborales, solamente puede llegar a medio salario mínimo y el siguiente 20% más pobre a un salario mínimo.

Por último, parece clara la necesidad de una profundización en el estudio de las remesas internas giradas en forma de ayuda familiar, su composición, su origen y destino por áreas y por departamentos al interior del país, a fin de conocer su verdadera naturaleza como recurso excedente de quienes lo transfieren y una vez más, su desagregación por género, pues es posible que las mujeres urbanas trabajadoras en el sector servicios, podrían estar ocupando una posición principal en esta ayuda familiar, ya que se reconoce internacionalmente el papel fundamental de las mujeres en el envío de remesas, como se advirtió al principio.

CAPÍTULO 6

Refugio

6.1 Consideraciones sobre el manejo del estatus de refugiado

El refugio, junto con el asilo, es una de las modalidades migratorias con claras implicancias humanitarias, porque implica una movilidad transfronteriza forzosa motivada por “fundados temores de [una o más personas] de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”, según la precisa definición del Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951, modificada por el Protocolo de 1967, de las Naciones Unidas (OIM, 2006).

Resulta conveniente, en este punto, rescatar el valor de la Política Migratoria (PM) aprobada y vigente desde 2013 en el Paraguay, por tratarse de un instrumento de valiosa orientación para la gobernanza y las gestiones administrativas implementadas por las instituciones oficiales responsables de las cuestiones migratorias. Hay que recordar que el Paraguay se adhirió tardíamente a la citada Convención y, no fue sino hasta 2002, que se aprobó por ley la creación de la CONARE como órgano interinstitucional responsable del manejo del refugio como estatus jurídico de los inmigrantes forzados al abandono de sus países de origen.

La Política Migratoria, en tal sentido, incluye como una de sus estrategias “ante los graves conflictos políticos, sociales, étnicos, religiosos, bélicos y de otra índole sufridos por numerosos países en el mundo, y los posibles desplazamientos internacionales de población producidos por los mismos y por desastres naturales, la PM reconoce el derecho a la inmigración ordenada y a procesar las solicitudes de refugio y asilo a personas que lo soliciten ante el organismo correspondiente, en el marco de la legislación nacional y los tratados internacionales vigentes en la materia” (PM pf. 27).

Dedica, además, dos párrafos específicos al tema. En el 80 recalca que “El Paraguay reconoce el derecho de asilo, garantizando su pleno ejercicio a través del refugio y el asilo político. El órgano rector del refugio y el asilo es la CONARE, la cual velará por el cumplimiento efectivo de los principios de protección internacional (recepción y análisis de solicitudes, derecho a recurrir resoluciones, no devolución, gratuidad, confidencialidad, solidaridad internacional) y del cual participará como miembro de pleno derecho la autoridad migratoria”.

Así mismo, “El Paraguay adopta como propias las definiciones de refugiado y asilado contenidas en el Art. 1º de la Convención Internacional sobre el Estatuto de los Refugiadas, en el Art. 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los demás instrumentos internacionales que rigen la materia. La concesión del estatus de refugiado y asilado serán otorgadas por las autoridades pertinentes conforme a lo dispuesto en la Ley N° 1938 del año 2002 y la autoridad migratoria será responsable del ingreso al país de las personas con dicho estatus en condiciones de plena seguridad” (PM pf. 81).

Como se ve, al país ha dado un amplio y destacado reconocimiento al tema y ha logrado instaurar un ámbito de coordinación interinstitucional con la composición de la CONARE que, dependiente de la Secretaría de Asuntos Consulares y Generales del Ministerio de Relaciones Exteriores, está integrada por los siguientes miembros con derecho a voto: a) el Secretario de Asuntos Consulares y Generales del Ministerio de Relaciones Exteriores en carácter de Presidente; b) el Subsecretario de Población y Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior; c) el Director Nacional de Migraciones; d) el Subsecretario de Derechos Humanos o, en su defecto, el Director de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores; e) un representante del Ministerio de Justicia y Trabajo y Seguridad Social (hoy desdoblados en Justicia y Trabajo, Empleo y Seguridad Social); f) un representante de la Comisión de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación; y g) un representante de la Comisión de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Se incorporan, además, por ley, los siguientes miembros con voz y sin derecho a voto: a) un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); y b) un representante de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), asistenciales o religiosas, sin fines de lucro con competencia en la materia objeto de esta ley.

Entre sus numerosas funciones se citan: en un plazo no mayor a noventa días deben examinar y resolver las solicitudes de refugio y la de exclusión, cesación de la condición de refugiado, revocación de los derechos y beneficios acordados al refugiado todas ellas conforme a lo previsto en las cláusulas de la Convención; proponer políticas públicas a fin de asegurar la protección y la búsqueda de soluciones duraderas para las personas refugiadas y, en su caso, para los solicitantes de refugios; asegurar en todos los casos la confidencialidad del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado; examinar y resolver las solicitudes de reunificación familiar y llevar a cabo las medidas pertinentes para otorgar el estatus de refugiado.

Se puede apreciar que una de las funciones de la CONARE es facilitar la reunificación familiar de las personas refugiadas lo cual, una vez más, responde a una de las líneas de acción propuesta por la Política Migratoria que en diversos párrafos dispone el reconocimiento y la facilitación de la reunificación familiar, tanto de inmigrantes como de emigrantes, cualquiera sea su condición migratoria (PM Introducción y pf. 49, 62 y 65).

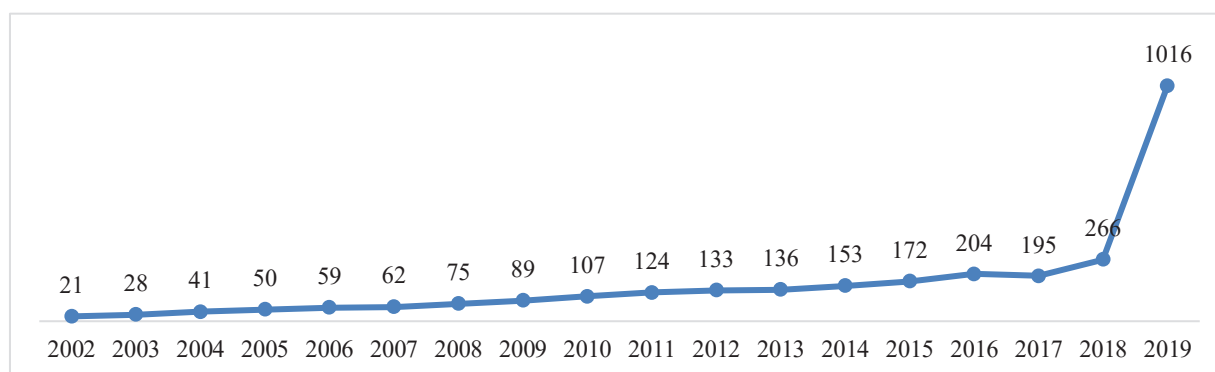
6.2 Evolución del otorgamiento del estatus de refugiado por país de origen y otras características⁵⁷

Uno de los primeros informes disponible a través de la CONARE es un listado simple y general de la evolución del número de personas refugiadas aceptadas en el país desde 2002 hasta 2018, el cual permite, al menos, comprobar una evolución positiva y creciente, aunque incompleta a la luz de nuevos datos de ACNUR (Figura 12)⁵⁸.

⁵⁷ La información utilizada en ese capítulo proviene de ACNUR y fue recibida por correo electrónico de la CONARE en fecha 13/05/2020 ante imposibilidad de entrevistas presenciales por la cuarentena oficial motivada por la pandemia.

⁵⁸ Datos proporcionados por ACNUR indican que el Paraguay recibía refugiados desde 1990 gestionados por la oficina de Buenos Aires hasta la creación de la CONARE, de modo que entre 1990 y 2001 fueron admitidos 449 refugiados. En: www.indexmundi.com/facts/paraguay/indicator/SM.POP.REFG - visitado el 11-06-2020.

Figura 12. Número de personas refugiadas con estatus concedidos por CONARE, 2002 a 2019



Fuente: elaboración propia a partir de ACNUR-CONARE.

Efectivamente, información más reciente y desagregada proporcionada por ACNUR, a través de la CONARE, da cuenta de un avance aún más significativo en cuanto al número de personas refugiadas para el año 2019, incluyendo a los solicitantes de asilo sin especificar si fueron reconocidos, así como también el número total de personas con el interés de ser incluidas como refugiadas (Tabla 32).

Tabla 32. Personas refugiadas, solicitantes de asilo y población de interés al final de cada año Solicitudes presentadas, decisiones y reconocimientos, 2010 a 2019

Año	Personas Refugiadas Al final del Año	Solicitantes de asilo	Total de población de interés al final del año*	Solicitudes Presentadas Durante el año	Decisiones Durante El Año	Reconocimientos Durante el año
2010	107	8	115	n/d	n/d	n/d
2011	124	9	133	n/d	n/d	n/d
2012	133	10	143	n/d	n/d	n/d
2013	136	1	137	n/d	n/d	n/d
2014	153	13	166	37	24	18
2015	172	37	209	69	45	28
2016	204	33	237	55	61	33
2017	205	72	277	61	25	9
2018	266	352	1.421	339	54	50
2019	1.016	694	5.298	1.076	748	747

Fuente: elaboración propia a partir de datos entregados por CONARE.

* Estadística de ACNUR no referente específicamente al país.

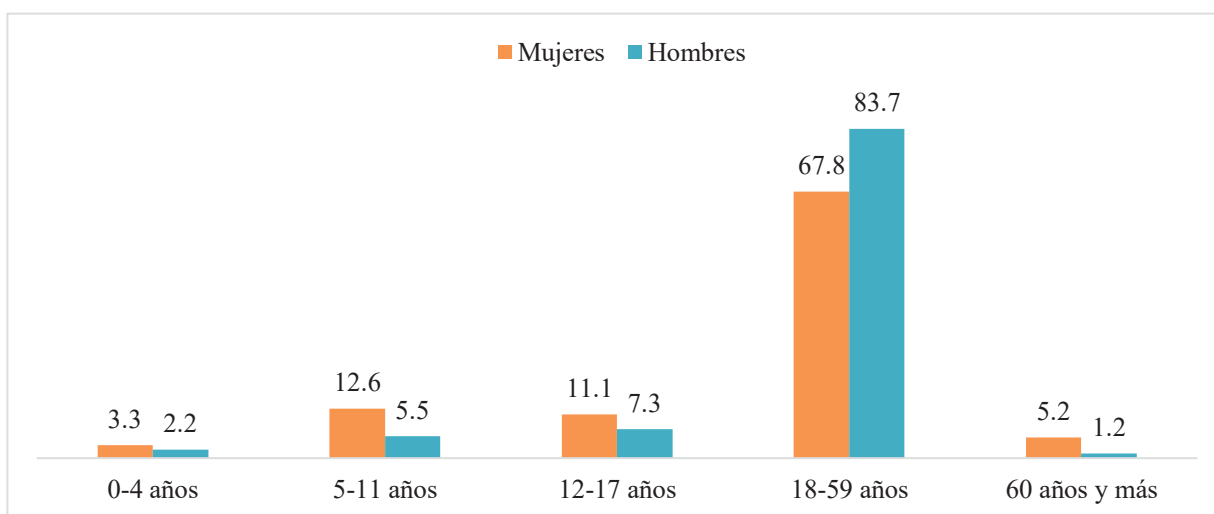
Cabe señalar que las personas refugiadas al final del año son las que han sido reconocidas en virtud de la Convención de Naciones Unidas de 1951/Protocolo de 1967 y la complementaria de protección o protección temporal, de conformidad con el estatuto de la ACNUR. Las restantes columnas se refieren a solicitudes en trámite y decisiones pendientes.

Se puede apreciar un notable incremento de la población con interés en el refugio o asilo al final de cada año 2018 y 2019; en ello influye el alto número de personas de nacionalidad venezolana que abandonaron su patria y que aún no han obtenido el asilo o refugio en el país en que se encuentran. Al respecto, la CONARE destaca que, hasta finales de 2019, de un total de 758 personas originarias de la República Bolivariana de Venezuela solicitantes de refugio, 750 fueron reconocidas con un porcentaje que supera el 98%. Por otro lado, conviene aclarar que las cifras que se consignan no son volúmenes permanentes debido al dinamismo de la movilidad de las personas refugiadas, que pueden renunciar a su estatus o ser despojados del mismo, retornar a sus países o emigrar a otros.

En un recuento de los años 2010 a 2019 de la ACNUR se puede comprobar que los refugiados presentes en el país ya desde el primer año de este período, provienen de Cuba, Colombia, la Federación de Rusia, Viet Nam, la República Islámica de Irán, el Iraq, Alemania, la República Democrática del Congo y Sierra Leona, en tanto que los más recientes son originarios de la República Bolivariana de Venezuela (2017 en adelante). También los más numerosos registrados a lo largo del período son los venezolanos con 794 refugiados, seguidos de Cuba (677), Colombia (346), la República Árabe de Siria desde 2014 con 294 y el Estado Plurinacional de Bolivia (116). Con menos de 10 personas refugiadas se encuentran la República Islámica de Irán, Alemania, Sri Lanka, el Perú, Costa Rica, Jamaica y los Territorios Palestinos. Y los restantes, del total de ocho países registrados, sumando 10 y más, pero menos de 100, son la Federación de Rusia, el Iraq, Viet Nam, El Salvador, Brunei Darussalam, la República Democrática del Congo, Sierra Leona y Turquía.

Otro dato relevante es que, del total de personas refugiadas en el período 2010 a 2017 (no se dispone de los datos de 2018 y 2019), 41,5% son mujeres y 58,5% hombres, predominando las edades jóvenes y adultas (77% tienen entre 18 y 59 años de edad), muy pocos menores de 0 a 4 años (2,7%) y 17,4% con edades de 5 a 11 y de 12 a 17 años (8,5% y 8,9%, respectivamente).

Figura 13. Porcentaje de la población refugiada en Paraguay, por sexo y grupos de edad, al final de cada año, acumulado 2010 a 2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos proveídos por CONARE - ACNUR, Reporte Estadístico Anual.

En cuanto al análisis por género se observa que, en el caso de las mujeres, ellas son más jóvenes que los hombres en los rangos de edad de 0 a 17 y de 60 y más años de edad. Se puede comprobar un importante porcentaje de niñas de 5 a 11 y de 12 a 17 años (casi 24% del total) con un 12,6% y 11,1% respectivamente en cada uno de esos grupos y un ligero porcentaje mayor de niñas menores de 5 años.

En contrapartida, es menor la proporción de mujeres adultas de 18 a 59 años (67,8%) frente a hombres adultos (83,7%) y algo más elevado el porcentaje de las adultas mayores de 60 años de edad (5,2%) que el de los varones (1,2%). El perfil etario de los hombres los revela como bastante mayores que las mujeres (Figura 13). De todo lo cual podría concluirse que los hombres encabezan el proceso y la gestión del refugio a cuyo estatus se acogen con todo el grupo familiar.

Para concluir hay que indicar que los procesos de examen, decisión y reconocimiento de los estatus de refugiado solicitados en el país parecen todavía lentos en función a una demanda que se vuelve cada vez mayor por los acontecimientos internacionales ya mencionados y previstos por la Política Migratoria. Al mismo tiempo, hay que reconocer que la instancia pública viene avanzando positivamente y, de manera implícita, cumpliendo la estrategia y las disposiciones de ese importante instrumento de gestión migratoria.

CAPÍTULO 7

Migraciones en tiempo de pandemia⁵⁹

“De sufrir siempre se sufre. Pero siempre he ido a mejor, aunque me duela”.
Gabriela, repatriada de España.

“A estas alturas, ya nadie ignora que la pandemia no es sólo una crisis sanitaria. Es lo que las ciencias sociales califican de «hecho social total», en el sentido de que convulsa el conjunto de las relaciones sociales, y conmociona a la totalidad de los actores, de las instituciones y de los valores”. Ramonet, I. 25-04-2020 en redes sociales.

El 27 de abril de 2020, en la madrugada, llegaba al aeropuerto Silvio Pettirossi un vuelo procedente de Buenos Aires con más de un centenar de personas. Mujeres, hombres y niños paraguayos rescatados de una catástrofe llamada COVID-19, en una acción humanitaria antes nunca conocida en el Paraguay. Venían de Holanda, Suecia, Noruega, Finlandia, Suiza, Alemania, Francia, Reino Unido y, luego de cruzar el Atlántico, del último punto de rescate: Buenos Aires. Este operativo, uno entre más de una decena que se llevan realizados hasta redactar este capítulo, revela la magnitud del éxodo paraguayo por el mundo.

El 10 de marzo de 2020, el Gobierno paraguayo decretaba una cuarentena que, con diferentes niveles de rigor, se ha vuelto la más prolongada en la historia del país. Al siguiente día, la Organización Mundial de la Salud declaraba que la epidemia de COVID-19, pasaba a convertirse en pandemia. Desde los años del Dictador José Gaspar de Francia, el Paraguay no había experimentado, en sus dos siglos de vida independiente, un cierre tan riguroso de sus fronteras como el decretado dos semanas después, el 24 de marzo del mismo año. El Dr. Francia lo hizo para defender la soberanía nacional y proteger su economía, ambas agredidas desde el exterior por su declarada independencia; el gobierno actual cerró las fronteras y dispuso el aislamiento social para defender la salud pública, a costa del derrumbe de la economía atacada por un enemigo invisible.

El vuelo del 27 de abril, se producía en ese contexto.

Las medidas de cierre de fronteras y cuarentena de duración hasta ahora indefinida, no fueron arbitrarias ni autóctonas. El descalabro sanitario y económico es mundial. Al momento de redactar este capítulo, los contagios de la enfermedad se acercan a los doce millones de personas y a 550.000 los fallecimientos en 188 países del mundo, cifras que para el día de mañana quedarán superadas. Y si bien poco más de la mitad de los infectados se han recuperado, la escalada de casos es creciente e ininterrumpida, con una repercusión igual de grave por sus implicancias en las economías nacionales y global. Y miles de migrantes, o no, aguardan, en algún lugar de mundo, la posibilidad de cruzar fronteras para volver a sus países de origen.

La pandemia llegó de manera sorpresiva y no dio tiempo a las personas, viajeros circunstanciales, a organizar un retorno alternativo al planificado originalmente. Hay casos de personas que quedaron varadas en los aeropuertos entre las múltiples escalas que se realizan para llegar al Paraguay.

⁵⁹ Se agradece a la Dra. Verónica Serafini por las entrevistas realizadas a las personas repatriadas en cuarentena en el albergue de la Fuerza Aérea paraguaya y por sus valiosos comentarios a la redacción de este capítulo.

Otras, migrantes radicadas de tiempo atrás en el extranjero, perdieron sus empleos y, si estos eran informales, no pudieron beneficiarse de las medidas de protección implementadas por los países en los que residían. Jóvenes que tuvieron que interrumpir sus proyectos de estudio o intercambio por la incertidumbre que envolvía el futuro y otras que cumplieron con sus objetivos pero no lograron retornar a tiempo con sus pasajes originales.

En lo que hace a la economía mundial, con la pérdida de 195 millones de empleos en tres meses, el pronóstico es funesto⁶⁰: “Los tiempos de coronavirus traen otra vez predicciones oscuras: el Fondo Monetario Internacional (FMI) vaticinó este miércoles que el impacto negativo de la crisis generada por la COVID-19 sobre la economía mundial, será el peor que ha vivido el mundo en casi un siglo”⁶¹. La alta dependencia de la economía paraguaya respecto al comportamiento de las economías internacionales, en particular las vecinas, y de los factores climáticos, hace menos esperanzadores los vaticinios para el país. Variables ambas fuera del control de la gestión pública local y de futuro poco fiable: en lo climático, por las cambiantes condiciones vigentes actualmente; y en lo referente al comercio internacional, porque el coronavirus es una pandemia que afectará, como anticipa el FMI, a todas las economías del planeta y que, según otros organismos, permite prever, inclusive, graves crisis alimentarias (CEPAL/FAO, 2020).

La más reciente proyección estima para el Paraguay una restricción del 5% en el PBI del año próximo, siendo aún más dudoso el resultado final para el presente año 2020. Un escenario mundial y nacional donde las perspectivas de empleo son lúgubres, a estar por las declaraciones del propio Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que estima “que esta situación de emergencia, ante el brote de la COVID-19, podría generar cerca de 250.000 desempleados” y que ya 7.000 empresas comunicaron la suspensión de contratos de trabajo, afectando principalmente a micro, pequeñas y medianas empresas (79%). A su vez, el Instituto de Previsión Social comunica que ya son 30.000 los trabajadores con suspensión temporal de empleos, a partir de la emergencia sanitaria, y que esta situación podría llegar a afectar a casi 213.000 trabajadores formales.⁶²

Si el impacto de esta pandemia castiga con mayor fuerza a determinados segmentos de la población, lo hace también con implacable rigor en sectores sociales vulnerables. Las barriadas populares de algunos departamentos del país, donde arriban los repatriados del exterior, comenzaron a vivir una alarmante cadena de contagios. Las otrora “villas miserias”, hoy barrios populares de mayoría paraguaya emigrada en el conurbano de la ciudad de Buenos Aires, son mencionadas como “bombas biológicas” listas a explotar en cualquier segundo. Al momento de escribirse este capítulo, más de medio millar de personas recluidas en el penal de Ciudad del Este y varios guardias de seguridad, han sido contagiadas y algunas internadas en terapia intensiva. Centenares de personas y familias de emigrados paraguayos, hombres, mujeres y niños, en Europa, Argentina, EE.UU., Brasil y otros países latinoamericanos, se enlistan en las representaciones diplomáticas del Paraguay como solicitantes de repatriación humanitaria, desempleados, sin recursos, sin vivienda, sin comida, en lo que fueron sus países de acogida.

A las largas y complejas historias de vida de los migrantes, se agregan las del retorno que en la mayoría de los casos implican alto grado de incertidumbre y sufrimiento, con diversas formas

60 La CEPAL prevé que el desempleo en la región de América Latina y el Caribe podría crecer en 10 puntos porcentuales y el número de pobres ascender de 185 a 220 millones de personas. Declaraciones de la Secretaria Ejecutiva Alicia Bárcena en www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52048856 - visitado el 30 de marzo de 2020.

61 www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52225918 - visitado el 09 de abril de 2020.

62 www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/economico/2020/06/14/efecto-del-covid-19-en-el-ambito-laboral-en-el-paraguay/ - visitado el 14 de junio de 2020.

de respuesta para sostener el equilibrio emocional. La precariedad económica, la separación afectiva, el desconocimiento de la nueva enfermedad, los permanentes cambios en las normas de los países con respecto al cierre de las fronteras, la rapidez con que se organizó el viaje, la interrupción de los sistemas de transporte europeos entre países, son solo algunos de los problemas que debieron enfrentar las personas repatriadas el 27 de abril; en la mayoría de los casos, muchas en forma colectiva.

“Queremos volver a nuestro país, a nuestra casa y no podemos hacerlo de otra manera que no sea con la ayuda de ustedes. No pedimos otra cosa que el derecho de volver con nuestras familias. En Paraguay nos esperan y nos necesitan nuestros hijos e hijas, hermanos, padres, abuelos, algunos de ellos muy enfermos. Muchos nos encontramos sin abrigo, sin techo y sin comida en Buenos Aires y a eso se suma la incertidumbre de no saber cuándo llegará una respuesta que nos confirme una fecha”, reza una parte de la Carta de vecinos y vecinas de distintos lugares del departamento de Caaguazú, Paraguay, fechada el 30 de junio de 2020 en Buenos Aires y dirigida a autoridades nacionales, departamentales, comunales, legisladores, medios de comunicación y ciudadanía en general, divulgada por redes sociales.

Turistas, estudiantes, becarios, profesionales, deportistas, empleadas en servicios domésticos o personales, obreros y obreras fabriles, han perdido sus estatus laboral, académico, profesional o simplemente recreativo, para convertirse en viajeros en espera de un vuelo aéreo o un transporte terrestre que los devuelva a su hogar. Quienes fueron en su momento fuerza laboral y contribuyentes con el desarrollo de los países donde llegaron un día como inmigrantes, y desde la distancia apoyaron a sus familias y a la macroeconomía paraguaya con sus remesas y la adquisición de capacidades que invertirían a su retorno como emprendedores, hoy, despojados de los frutos de sus años de trabajo, claman asistencia, apoyo y ayuda.

Si en el país hay grupos poblacionales altamente vulnerables, esta pandemia ha venido a verificar, definitivamente, que uno de los sectores más vulnerables de la población paraguaya es la que está ausente físicamente, aunque económica, social y culturalmente siempre ligada al Paraguay por su origen, sus raíces y parentescos en la sociedad nacional. “Entre quienes solicitan repatriación hay ancianos, enfermos, niños/as, familias desmembradas, embarazadas y una multiplicidad de graves inconvenientes producidos por esta misma situación”, informa un comunicado de colectivos paraguayos en la Argentina, que circula en redes sociales bajo dos lemas:

#MigrarEsUnDerechoRegresarTambien y #ParaguayTambienEsNuestraCasa.

Las historias de vida y las razones de retorno de cada una de estas personas son sumamente diversas. En algunos casos se podría utilizar el concepto de migración de retorno; en otros son personas cuya estancia en el extranjero tenía desde el inicio una fecha de regreso al Paraguay y que la pandemia obstaculizó. No obstante, la mayoría de las situaciones corresponde a personas con largas y sufridas historias migratorias en los diferentes países del mundo y a quienes la pandemia destruyó su rutina y frustró los planes y objetivos que se trazaron al decidirse por emigrar para mejorar su condición de vida y la de sus familias.

La experiencia vivida en el grupo de mujeres, hombres, niñas y niños repatriados, llegados el 27 de abril como se menciona al inicio, permite encontrar algunos patrones y describir la complejidad de los viajes humanitarios en general y de la organización de los vuelos aéreos, en los cuales, por la propia capacidad de los aviones y la necesidad de transportar a la mayor cantidad posible de pasajeros, no se puede inclusive cumplir la norma de alejamiento físico que imponen los protocolos sanitarios.

Debido a las diversas formas de cuarentenas y normas derivadas de la pandemia, el Ministerio de Relaciones Exteriores tuvo una activa participación, tanto en la organización de los vuelos, como de la documentación especial otorgada para el traslado de paraguayos y paraguayas que no residían en España y debían llegar a Madrid para embarcar. Como se trataba de un acuerdo entre los gobiernos de Argentina, España y Paraguay, el avión que partiría en busca de españoles en estos dos países sudamericanos, recogería en Madrid solamente a 100 personas de nacionalidad paraguaya y a casi 200 argentinos que volvían a su patria. En Buenos Aires se realizaría el trasbordo a una nave de menor capacidad, de los 100 repatriados de Europa que seguirían viaje hasta el Paraguay. A ellos se sumaría en la capital argentina una única familia paraguaya que había podido conseguir ubicación, teniendo que viajar uno de los hijos en el regazo de su madre.

Madrid fue el punto de encuentro para el viaje de todas las personas previamente enlistadas en las representaciones diplomáticas de cada país europeo. Movilizadas con sus propios recursos, salvo algunas que por su condición de total carencia de medios recibieron ayuda de la embajada en España, llegaron desde sus países de residencia entre los que se encontraban Alemania, Austria, Suiza, Francia, los Países Bajos entre otros. Como en esas fechas las fronteras de España y de la Argentina, así como las de la mayoría de los países de tránsito hasta llegar a Madrid, tenían fuertes restricciones de entrada y salida de no residentes, los obstáculos fueron enormes por lo que solo fue posible la movilidad con el apoyo de medios diplomáticos.

Un componente importante del vuelo del 27 de abril eran jóvenes que estaban estudiando, como participantes en programas de intercambio estudiantil o en programas bajo la modalidad de *“work and travel”*⁶³, en los cuales es significativo el número de mujeres jóvenes y originarias del interior del país. El segundo grupo estaba compuesto por mujeres adultas que migraron por razones laborales, con historias de trabajo remunerado y no remunerado en España, la mayoría en ocupaciones relacionadas al cuidado de personas y vinculadas a redes familiares y de amigos. El tercer grupo más importante era el de hombres adultos que migraron por trabajo.

Al ser un vuelo humanitario, la lista de pasajeros se realizó con base en criterios como la edad, el sexo o la urgencia del retorno, siendo priorizados los menores no acompañados, las mujeres, las personas mayores o con alguna patología, personas estacionadas –que circunstancialmente no pudieron continuar su viaje o no tenían residencia permanente- y aquellas que ya tenían vuelos previstos que fueron suspendidos por el cierre de las fronteras. Cien personas reflejando la heterogeneidad propia de la diversidad humana.

El caso de las personas repatriadas que llegaron al país el 27 de abril, ubicadas en la madrugada en un albergue militar para pasar dos semanas de cuarentena antes de reintegrarse a sus hogares, es paradigmático del destino azaroso de la comunidad paraguaya compuesta de millares de emigrados o simples pasajeros varados en los más diversos países del mundo, ansiosos de regresar al país. Todas estas personas parecen reclamar al unísono *“Migrar es un derecho, regresar también”* y *“Paraguay también es nuestra casa”*. Entre todas ellas debe haber personas con casos parecidos, pero diferentes, a los de Gabriela y las otras mujeres y hombres, cuyas historias de vida son emblemáticas de la aventura migratoria.

63 Sistema que permite a los jóvenes trabajar de manera legal por unos meses y viajar.

7.1 Mujeres adultas: trabajo remunerado, cuidado y migración recurrente

EL CASO DE GABRIELA

Gabriela nació y vivió hasta su adolescencia en una ciudad del interior del país. Culminó el 5to. curso de secundaria y estudió alta costura en Asunción. Tiene una larga historia migratoria. A los 15 años viajó a trabajar a Asunción (migrante interna), a los 22 años fue a Buenos Aires y a los 34 años a Barcelona. Siempre trabajó en “casa de familia”. A los 18 años tuvo una hija que quedó viviendo con los abuelos, con 4 años de edad, cuando Gabriela migró a Buenos Aires. Esa hija, actualmente es médica.

La primera migración de Gabriela fue a Asunción, pero esta fue apenas una escala porque a los 22 años emigró a Buenos Aires donde vivió 12 años, para luego migrar a España. Su trabajo en la capital porteña le permitió financiar los estudios de su hija hasta la culminación de la educación secundaria. Ella quería estudiar Medicina, por lo que Gabriela decidió viajar a España donde esperaba ganar más. En Barcelona trabajó 14 años, se casó con un español y este año decidieron venir a vivir al Paraguay. Es la primera vez que va a compartir su vida con su hija.

“De sufrir siempre se sufre. Pero siempre he ido a mejor, aunque me duela. Soy profesora de alta costura, llegué a hacer vestidos de novia, pero después no me compensaba el dinero para darle estudios a mi hija. Me he ido a España para que ella estudiara porque no me alcanzaba el dinero en Buenos Aires. Pero he intentado estar con ella en sus mejores momentos. De Asunción me iba todos los fines de semana. Llegaba a las 12 de la mañana y volvía a Asunción el domingo a la noche. De Buenos Aires viajaba toda la noche y ese día estaba con ella. De España, en los momentos más puntuales, costaba más venir”.

La primera vez que migró se fue de su pueblo a Asunción a trabajar con una pareja de recién casados de su ciudad que se mudaron a la capital. Unos años después viajó a Buenos Aires donde ya estaba viviendo su hermana y posteriormente viajó sola y sin ningún contacto a España.

“Me fui a España y a los dos días empecé a trabajar. No tenía contactos, me fui al locutorio porque en esa época no había tantos móviles o wasap [sic] y escuché que una paraguaya en la otra cabina ...dice *che ndaipotai pea pe trabajo, ome'esea pe monja, che nda'ha mo'ai*” (yo no quiero ese trabajo que quiere dar esa monja, yo no voy a ir). Salí afuera cuando ella pagó todo lo que tenía que pagar, le sigo y le digo perdona, perdona, te he escuchado que eres paraguaya y que tienes un trabajo y que no quieres y me dice tomá, este es el número ... Porque yo ya había escuchado que había esas monjas que te anotas ahí y luego te llaman, entonces no pagas en la agencia, les ayudas a las monjas y le buscan (trabajo) a la chica... Con esta familia estuve solo un año porque estaban tan lejos de Barcelona y yo vivía en Barcelona y trabajaba los fines de semana en una fábrica de manualidades y era muy lejos y no me compensaba y no me podían pagar más”.

No pudo ahorrar. Le enviaba mensualmente a la hija y a los padres, asumiendo que ella era la “jubilación” de sus padres. Pagaba la “habitación” y el “billete del mes” (transporte) y la comida cocinaba en la casa en la que trabajaba. Ahora tiene una pensión del gobierno español.

Las semanas de cuarentena en España, pasó con dos amigas españolas. Ella ya estaba viviendo en Paraguay desde octubre de 2019, pero tuvo que volver en 2020 a España a terminar los trámites de su nacionalización cuando se cerraron las fronteras. La hija le dijo que llame al Consulado y ella llamó y se anotó. Cuando empezaron las gestiones diplomáticas le avisaron que podría haber posibilidad y finalmente pudo viajar.

Ella señala que, en general, el coronavirus no le cambió mucho porque siempre su meta fue la familia, “siempre he vivido para la familia”. Su meta actual es abrir una mini confitería con una hermana.

EL CASO DE LOURDES

Lourdes nació y se crio en un pequeño pueblo rural de Caaguazú. Actualmente vive con sus hijos en dicho pueblo, trabajando en agricultura familiar y vendiendo ropa usada. Produce leche que vende a una empresa láctea, además de cebolla, tomate, pimiento, papas, lechuga, remolacha, zanahoria, repollo y acerola para el consumo familiar y venta en la comunidad.

La primera vez que viajó a España, hablando solo guaraní, fue a cuidar a los hijos de su hermana mayor que ya estaba allá y la llamó, se casó con un español y tuvo 4 hijos, un par de mellizo que ahora tienen 8, y dos más de 6 y 3 años. Volvió al país varias veces y ahora hablando guaraní y un español castizo.

“Cuando me fui, 22... ahora tengo 34. Me fui y me quedé ahí fijo 5 años, luego volví. He estado yo aquí 3 años, y luego volví 2 años. Y así me iba y venía.”

Hace dos años vino con sus hijos a pasar con su familia Navidad en el Paraguay y después de volver a España decidió retornar al Paraguay de manera definitiva.

“Porque la casa donde estábamos viviendo... teníamos nuestra propia casa, pero allí las casas son muy pequeñas. Son apartamentos de 2 habitaciones y yo vine aquí con mis hijos a pasar una Navidad con mi padre y eso. Y ya no quería volver. Como aquí había tanto espacio, yo ya tenía una casita, mandé hacer, y... no quise ir, y así me estaba quedando y los niños se me han acostumbrado a esto, a la libertad, a todo. Nos fuimos otra vez a España y ya los niños se me habían deprimido porque ya no querían estar ahí. Ya no se adaptaban nada al poco espacio, de todas las cosas de ellos. Y entonces, como allí (España) le persiguen mucho los sicólogos, los del estudio y eso, son muy estrictos. Nos han dicho que los niños tenían depresión. Cosa que yo no sabía que los niños podían deprimirse. Se deprimieron los dos, los más grandes, porque ellos son los que se han adaptado más aquí. Entonces decidimos con mi marido, yo volver con todos los niños aquí. Él se enamoró, se fue a vivir con la otra mujer y yo ya me he hallado aquí y ya me daba igual, también. Y como no teníamos problema de que él me dará todo el poder sobre los menores, hemos hecho todo papeleo en el juzgado, que yo estaba a cargo de los niños aquí. Y así fue que me quedé yo aquí”.

En marzo de 2020 viajó a España para formalizar su divorcio y concluir los trámites relativos a la tenencia y mantenimiento de los niños y la niña. El pasaje de ida fue pagado con recursos que obtuvo de la venta de algunas vacas.

“Y lo pagué todo de balde para irme, porque dice el abogado que tenía que estar yo presente sí o sí en el juzgado para firmar todo el divorcio y ver a quién le queda la casa, si a los niños o como queda...”

“Y ese era el problema. Ahora que él ya estaba viviendo con otra mujer, ya no nos ayudaba nada. Entonces yo le metí la denuncia de manutención. Y yo me fui el 6 de marzo de este año, porque ya tenía la cita del juicio el 18 de marzo. Pero no se celebró nada. Estaba a cargo del juicio, quién se queda con la casa y el divorcio también, ya estaba ahí una vez que estemos separados, se pide la manutención, el divorcio ya sale.

Pero no se celebró nada del juicio, porque se canceló todo en la cuarentena. Y ahora tendré que volver yo cuando diga el juzgado.”

Lourdes pasó la cuarentena en España, alojada en el departamento donde vive su ex marido con su actual pareja. Un extraño gesto solidario impuesto por la pandemia y la cuarentena.

EL CASO DE NORMA

Norma vive en Ñemby, tiene 5 hijos de 17, 21, 24, 26 y 28 años. Hace 10 años viajó por primera vez a España y se quedó 3 años. El primer viaje fue a través de un pariente, después de separarse de su pareja, cuando el más pequeño de sus hijos tenía 3 años. Ellos se quedaron con su hermano. La segunda vez, en 2020, se fue sin haber contactado con nadie.

Hace 14 años, cuando se separó, le fue mal con su negocio y se endeudó. Viajó porque necesitaba pagar varias deudas que totalizaban unos G. 150.000.000 y además enviaba G. 500.000 semanal para los hijos. El tiempo que estuvo en España le sirvió para pagar la deuda y ahorrar un poco, lo que usó para empezar un nuevo emprendimiento.

Al principio empezó a trabajar sin retiro, desde las 8 de la mañana hasta las 9 de la noche, pero luego consiguió trabajo con retiro y redujo su jornada laboral hasta las 6 de la tarde. Mientras trabajó sin retiro vivió en una habitación sola y casi no salía, nunca salió a pasear ni a compartir con nadie. Pasó todas las fiestas sola. Por eso, la segunda vez que viajó le pareció todo nuevo.

El segundo viaje se debió a la crisis en el Paraguay. Ella vende ropa nueva y usada importada de San Pablo y en cada estación cambia el estilo de la ropa. Tiene una lista de alrededor de 1.000 clientes. Sacó un préstamo para pagar el pasaje y se fue, llegando a España solo unos días antes de la cuarentena. Alquiló un pequeño cuarto y solicitó empleo en una organización que ayuda a migrantes sin papeles.

“Le dije [a los hijos] mirá que entramos en crisis. Nos mudamos del salón grande que estábamos, en dos meses que no pudimos hacer pasar la mercadería en la Aduana yo ya no pude más pagar la casa ni el alquiler hermoso que teníamos...empecé a trabajar por mi clientela, a avisarle que me mudé a la vuelta...Les dije me voy a irme en España hasta noviembre, si entra para nosotros para comer y vestir ya es suficiente. 10 años después de volver de España yo trabajé muy bien con la venta de la ropa...más o menos debo 20.000.000 por la casa y solo falta el techo, más ahora con este gasto”.

“Ahora por ejemplo que no está entrando la mercadería y no va a entrar en mucho tiempo (por la pandemia), a mil por uno está trabajando mi mente porque tampoco tengo capital, pero Dios me va a preparar, Dios me va a ver personas que me van a llevar su ropa, hay mucha gente que te lleva zapato de hombre, eso tiene más precio, ropa de mujer para gorda o para flaca y lindo, no mal lavado, compro solo semi-nuevo y doy a 5.000, 10.000. Estoy orando a Dios para que él me prepare gente que me lleve, mi hijo está alzando en Facebook para que le lleven”.

A los tres días de llegar a España empezó la cuarentena y a los 8 días llamó a la Embajada para ver como regresar y para ver si tenían alguna ayuda, sobre todo comestible. El Consulado anotó los datos y le entregaron una caja de víveres y 50 euros. A las tres semanas le avisaron que podría haber un viaje humanitario. Se quedó 40 días en la habitación, solo salió una vez a buscar víveres en la Embajada del Brasil. Ese contacto pudo conseguir a través de su iglesia, con la que mantuvo contacto en España.

Como se puede ver, las tres son jefas de hogar, mantienen sus hogares económicamente y migraron intermitentemente desde jóvenes con el objetivo de pagar deudas o ayudar a la familia en el cuidado o económicamente. Las redes familiares o sociales no solo contribuyen a facilitar el viaje, sino también al cuidado de sus hijos y a la instalación en el lugar de destino. En dos de los casos, el trabajo remunerado en España fue en “casas de familia”, mientras que otro consistió en colaborar con un familiar.

7.2 Hombres que trabajan y migran

EL CASO DE JOSÉ

Tiene 29 años, estaba casado en el momento en que migró. Su hijo tenía 1 año. Viajó a España por razones laborales y vivió allí poco más de 2 años. En Paraguay estudiaba Ingeniería Industrial en una universidad privada. Se fue antes de concluir su carrera. José empezó trabajando en una pequeña empresa familiar pero luego decidió independizarse. En ese lapso se casó y tuvo un hijo. A pesar de que la pareja hacía el esfuerzo, no lograba equilibrar el presupuesto familiar.

“Vivíamos en alquiler, no teníamos con quién dejar a la criatura. Los dos éramos cabezones y no queríamos irnos ni en la casa de mi suegra, ni ella en la casa de su suegra. Entonces tuvimos que vernos en cuadritos en esos momentos. Entonces yo prácticamente me quedaba con el niño, yo le daba de comer y le daba su desayuno, yo le bañaba. Su mamá llegaba casi las 8, porque acá el tráfico es una mierda. Entraba a las 8 de la mañana y salía a las 8 de la noche. Y estaba todo el día prácticamente fuera, todo el día”.

Viajó pensando que podía conseguir un trabajo para pagar sus deudas, comprar un terreno y construir; sin embargo, estos objetivos se cumplieron parcialmente ya que los costos en España eran muy altos, sobre todo de la vivienda. A través de un contacto fue a España y allí trabajó en un taller de chapería y pintura de vehículos y en la cocina de dos restaurantes. Vivió en varias ciudades buscando nuevas oportunidades y la reducción de sus costos de vida.

“Yo pues no soy de esos que se quedan quietos Y por eso, así conseguí también trabajar en chapería y pintura. Y ahí hice un poquito de dinero... no me fui a desaprovechar el tiempo que estuve ahí. Mientras que el otro salía, yo ya estaba trabajando”

“Era ayudante de la cocina. Hacia los primeros platos. En España normalmente se sirven dos platos, menú le llaman ellos. Primer plato indica ensaladas, pasta y cosas así. El segundo plato ya más a la plancha, cosas al horno, así cocinados... más, más detallado vamos a decirle. Y los primeros platos son así ensaladas y eso, que yo preparaba a medida que iban saliendo... Aprendí, acá no sabía hacer ni huevo frito, y allá aprendí...me gustaba muchísimo”.

A la vuelta tiene previsto retornar al negocio familiar ya que el padre decidió empezar a retirarse. Antes del viaje ya había mantenido diferencias con el padre en el manejo de la empresa familiar, razón por la cual se independizó y buscó otro empleo, para posteriormente decidir migrar.

“Tengo ya un negocio familiar donde puedo expandir más. Sí, todo depende de mí, tenemos una metalúrgica. Yo toda la vida fui metalúrgico, por eso también elegí la carrera de Ingeniería Industrial. Me decidí ir en parte, porque acá con papá era un poco difícil la cosa. Salí de él y me fui junto a un uruguayo a trabajar. El uruguayo no me terminó pagando todos los meses que me correspondían, o sea dos más aguinaldos que me tenía que pagar, no me pagó y tenía un montón de cosas que tenía que pagar, tenía cuentas de aquí para allá, gasté por la boda y cosas así. Y me quedé endeudado. Por suerte, al irme a España pude recuperar, pude estar en saldo cero acá en Paraguay, y juntar un poquito. Ahora mi plan es retomar con el negocio”.

Con el endurecimiento de la cuarentena en España, José perdió su trabajo y debió encerrarse, por lo que decidió comunicarse con el Consulado. Luego de dos meses de encierro surgió la posibilidad del vuelo a Paraguay.

“Antes del cierre de fronteras, antes, porque la pandemia ya estaba, pero igual nosotros seguíamos yendo hasta que de repente se cerró todo. Se complicó todo y ya no fui más. Ahí fue donde yo también estuve en contacto con la gente del Consulado y le comenté mi caso dos meses antes de que yo vuelva, yo ya no estaba más trabajando, estaba ya totalmente encerrado... estaba prácticamente quedándome sin nada, porque convengamos que dos meses, son dos meses. Los gastos del día...a veces me iba a compartir con otra gente por *tova atã*, (cara dura) porque mi cumpleaños también pasé durante la pandemia. Tenía dinero guardado por suerte. Sí, por suerte no se me dio enviar todo”.

Ahora está de vuelta, en el punto de partida, casi como empezando de nuevo. Y solo el tiempo podrá ayudar a decidir qué hacer.

EL CASO DE DERLIS

Derlis tiene 32 años. Antes de viajar trabajaba en un supermercado en Asunción y se estaba preparando para ser jefe de pasillo. Pero el trabajo en el supermercado implicaba demasiadas horas laborales a las que se sumaba el tiempo de traslado, ya que vivía en Itauguá. En la decisión de migrar confluyeron las escasas oportunidades económicas en el país, el sacrificio que implicaba

trabajar en el supermercado y la invitación de la familia de la esposa, descendientes de alemanes, que estaban viviendo en Alemania.

Así, en 2009 decidió dejar el país junto con su esposa y dos hijos. Allí tuvieron otro. A través de préstamos de parientes y amigos, juntaron el dinero para viajar y lo devolvieron meses después. Al llegar a Alemania, se quedaron en la casa de la familia y solicitaron la ayuda en vivienda del gobierno alemán, ya que los niños tenían documento alemán porque eran descendientes a través de los abuelos.

“Ellos por derecho tienen que recibir la ayuda del gobierno y a mí me enviaron a hacer un curso de alemán. Me costó muchísimo. Nos dieron un departamento al lado mismo de la casa de los parientes. Allá hay oficinas para ayuda familiar, para desempleo, para todo”.

Unos meses después de llegar, y habiendo aprendido algo de alemán, empezó a trabajar en restaurantes españoles y portugueses, ya que en esos idiomas podía comunicarse mejor con los clientes.

“Allí trabajé en restaurantes, después en un hotel como ayudante hasta que llegué a una multinacional y ahí estuve trabajando en las oficinas, cargando camiones, recibiendo e-mail, controlando la temperatura de los tanques.... En 2014, abrí una empresa de carga de contenedores. Vi que había mucha demanda porque había muchos paraguayos que iban a comprar tractores, máquinas y me di cuenta que estaban trabajando con turcos y otros, entonces yo me decidí a abrir una empresa. Ahora se quedó la empresa con un socio allá. Yo soy dueño del 40%”.

Los ingresos obtenidos en el empleo y el emprendimiento propio sirvieron para mantenerse, ayudar a la madre a través del envío de remesas, construir una casa en el Paraguay y ahorrar. En 2017 viajó a Paraguay a crear un emprendimiento preparando el retorno, entre 2018 y 2020 construyeron la casa y en 2020 ya iban a emprender el regreso. De hecho, en enero, antes de la pandemia, viajó la esposa con los hijos y Derlis se quedó a terminar los trámites, renunciar al seguro médico, cerrar contratos de los teléfonos celulares, dar de baja la matrícula del auto. Pero ya no pudo terminar las gestiones porque se cerraron muchas oficinas.

“En la cuarentena... primero me quedé en el local donde cargamos los contenedores, ahí tenemos un lugarcito para recibir a los clientes si no tienen hotel, pero después buscaba un poco el contacto y compartir con personas y me mudé con una tía esperando el vuelo”.

El retorno fue “estresante” ya que por el cierre de fronteras su vuelo se canceló, la incertidumbre era alta, y si bien se había mantenido aislado, el miedo al contagio estaba presente debido al largo trayecto que le esperaba para retornar al Paraguay. Por otro lado, también sentía el rechazo de los paraguayos hacia los repatriados.

“Yo llame a la Embajada y me dijeron que contacte con mi agencia de viajes. La agencia de viajes me dijo que estaba todo cerrado hasta los primeros días de abril, pero eso era mentira. Después me avisaron que estaba por concretarse un vuelo desde Madrid. Siempre me tenían al tanto de la situación. Estuve esperando hasta que tres días antes me avisaron que se hacía el vuelo y un día antes me reconfirmaron. Había dos vuelos diarios de Alemania a España, llamé y me dijeron que no había lugar porque eran vuelos de emergencia. Yo les dije que necesitaba porque estoy en una lista de repatriados en un vuelo humanitario y

allí Lufthansa dijo que sí había lugares, pero ellos vendían uno por pasillo. No sé qué pasó, cosas de la vida, alguien no se fue y me vendieron el pasaje”.

Su última reflexión fue sobre las consecuencias de la pandemia en su vida.

“El COVID-19 me hizo cambiar, tenía esa idea de buscar lo mejor que se pueda para vivir bien. Y ahora mismo, lo que hablamos con mi esposa es tratar de disfrutar lo que se pueda, tratar de ayudarles a los niños, enseñarles el valor de las cosas porque allá no estaban valorando nada. Hay que moverse, nadie va a venir a golpearte la puerta, si vos querés algo hay que trabajar. En la casa ellos hacen todo..., preparan su desayuno, ellos limpian, su mamá tiene que controlarles, pero hacen, y enseñarle lo que es la familia. Lo que es Europa, Paraguay, una linda ropa, una ropa que te cubra es igual. Solamente estar con ellos y compartir, hacer un rico almuerzo, nada más”.

La migración, gracias a la pandemia, también enseña a restablecer valores

7.3 Juventud migrante: estudiar y conocer otras experiencias

EL CASO DE JORGE

Jorge vive con sus padres en una ciudad fronteriza del Paraguay y está en el 6to. curso de Medicina en una universidad privada del interior. Por interés propio y por la influencia de un familiar médico que le contó su experiencia, empezó a buscar la oportunidad de estudiar en el extranjero.

“Mi idea siempre fue salir del Paraguay para hacer la especialidad, la residencia y como tenía un familiar que me contaba su experiencia yo hablaba y yo también, por mis propios medios, empecé a averiguar por internet. Hasta que se dio la oportunidad de solicitar un lugar en el hospital y solicité y me dieron el lugar”.

“En Alemania estaba en una ciudad pequeña llamada Damp que prácticamente vive del hospital, porque el hospital está allí. Me gustó la ciudad, pero me gustaría ir a una ciudad más grande...tengo que terminar el internado y quiero volver. Yo termino ahora, hago todas las gestiones, el examen de idioma que tengo que llegar al nivel C1 y allí me postulo al hospital, metés tu curriculum y si te aceptan entrás”.

Jorge viajó a Alemania porque logró que lo acepten en una pasantía de tres meses en un hospital y, casi al finalizar la misma, empezó la cuarentena. Sus actividades formativas no se suspendieron formalmente, pero la reducción de servicios hospitalarios contribuyó a que se redujera la vida académica.

“Estuve 4 meses en total. El primer mes viví con mis primos, 2 meses en Damp y después en otro pueblo e iba todos los días en bici. Yo tenía que haber venido el 5 de abril y a mitad de marzo se declaró el cierre de comercios, mi hospital no se iba a cerrar y no iba a recibir casos de COVID-19 y decidí quedarme, se restringió el comercio, pero nosotros no teníamos restringido salir a caminar. En el hospital se suspendieron las cirugías porque se empezaron

a priorizar insumos para hospitales destinados a COVID-19...Mi pasaje era para el 5 de abril y se cambió para mediados de mayo por el cierre de fronteras y después para finales de mayo. Y allí salió la posibilidad del vuelo humanitario y decidí volver. Me avisaron del vuelo de repatriación con tres días de anticipación y viajé de Hamburgo a Frankfurt y de Frankfurt a Madrid.

“Mi idea era ir a especializarme y algún día volver. Salir para ganar conocimientos y con esos conocimientos poder aportar al país... además de los conocimientos médicos que pueda aprender, aprendí el manejo de la cultura alemana, ya sea desde los pequeños hábitos como la puntualidad, de ser cumplidores con la palabra, de la amabilidad que muestran, el sistema de transporte, la limpieza y el orden que existe”.

Luego de terminar el internado en Paraguay, espera volver a Alemania a realizar su especialización a través de la residencia. No tiene intenciones de quedarse a vivir en el extranjero. Pero, sin duda, la emergencia sanitaria que vive el mundo le ha mostrado cómo los planes de un profesional de la salud pueden sufrir alteraciones imprevisibles.

EL CASO DE MARIANA

Mariana tiene 21 años y es estudiante de una universidad que tiene titulación conjunta con una institución educativa alemana, por lo que parte de su programa de estudio incluye una pasantía laboral en una empresa en Alemania. Ella viajó a ese país en 2019 y estando en la mitad de la pasantía se inició la cuarentena allá.

Desde su percepción, la experiencia estudiantil fue muy positiva. Además de clases debió trabajar en una empresa. Con la cuarentena siguió trabajando, pero *“home office”* (desde la casa).

“Nos fuimos en un grupo de paraguayos, entonces estábamos luego más o menos 40 en mi edificio. Aparte de eso estaban también los alumnos internacionales. Porque esa universidad es una universidad internacional. Entonces conocí mucha gente. De Italia, conocí gente de Palestina, conocí gente de Brasil, de Holanda, de todo el mundo”.

“La cultura... cómo es diferente. A mí me gustan mucho las cosas estructuradas y serias. No tener así nomás, esa cultura del “así nomás” o esa cultura del vivo y cosas por el estilo. Realmente me dieron mucha tranquilidad, además de que por más raro que suene, una de las cosas que más me gustó es sentirme segura, poder irme sola y volver de un lugar a la 1, 2 de la mañana. Irme totalmente sola por la calle y sentirme segura, no tener miedo de que nadie me grite por la calle”.

La cuarentena pasó en un departamento con un amigo. La cuarentena en Alemania era flexible y su compañero trabajaba normalmente.

“...cuidaba mucho todos los detalles, justamente porque no quería... tenía miedo de enfermarme antes del viaje y que por eso no me permitan viajar, que por eso no me dejen volver, entonces hice todo lo que estaba en mí, para cuidarme y estar... volver sana. Ellos [los padres] la verdad, querían que me quede nomás porque tenían miedo de la cuarentena

en el cuartel. Tenían miedo de eso, tenían miedo del viaje porque realmente yo ya estaba en cuarentena, pero el viaje era lo peligroso y ellos tenían miedo. Y me dijeron que me quede nomás hasta que termine todo esto. Pero al final yo no sabía cuándo iba a terminar, por eso ya me animé a venir nomás, porque no me quería tampoco quedar allá, justamente por eso, porque yo soy becada, y mi beca es limitada, entonces no quería quedarme allá sin dinero”.

A los 19 años ella creó una microempresa que realiza páginas web con su propia marca. En la cuarentena, para mantenerse ocupada y sobrellevar el miedo, aprovechó para impulsar su emprendimiento. Pese a que la pandemia le alteró sus planes académicos, gracias a ella y a la cuarentena supo descubrir alternativas provechosas para la vida.

7.4 Cuarentena en el cuartel⁶⁴

EL CASO DE MARÍA

María estaba en Europa haciendo cursos de inglés y preparándose para ingresar a un posdoctorado en La Haya, cuando llegó la pandemia y el cierre de las actividades en la universidad. Tenía títulos universitarios en Paraguay, México y Europa y el posdoctorado era algo que había planeado y organizado durante 20 años. De a poco tomó conciencia de que sus planes se habían frustrado y se resignó a regresar. La cuarentena en Europa y en el Paraguay la impulsaron a iniciar gestiones online en la Embajada paraguaya en Bruselas, ya que en su país de residencia no hay representación diplomática. Luego de dos meses de vivir hospedada en un monasterio que brinda alojamiento de bajo costo a estudiantes y docentes, y en el que los rigores del aislamiento, la soledad y la angustia por la cuarentena iban en aumento, recibió un llamado desde la embajada informándole de la salida del vuelo desde Madrid.

Un viaje nocturno en tren la llevó hasta Ámsterdam y de allí un vuelo a Frankfurt, en cuyo aeropuerto los controles la retuvieron por no ser residente. El trato de una persona de la embajada en Alemania, a diferencia de las de Madrid y Bélgica, no era amigable ni diligente. En el aeropuerto de Frankfurt se encontró con una mujer que llevaba un mes varada sin poder salir ni viajar. Había llegado haciendo escala justo al cerrarse las fronteras. Gracias a los salvoconductos y gestiones de las embajadas en Bruselas y Madrid, pudieron finalmente, junto con alrededor de otras quince personas paraguayas, abordar el vuelo Frankfurt-Madrid y viajar de Madrid a Buenos Aires donde, luego de un trasbordo, abordaron el vuelo a Asunción.

La llegada en la madrugada del 27 de abril fue de relativa alegría, en medio de tantas incertidumbres, angustias y sufrimientos padecidos en los meses de difíciles condiciones de alojamiento y en espera de un ansiado regreso. Cuarenta mujeres y cuarenta hombres partieron rumbo a un encierro de 15 días en los pabellones de la Base Aérea de Ñu Guazú, mientras los veinte y tantos restantes viajeros, entre ellos varios con perfil de mayor riesgo al contagio, eran trasladados a otros sitios. El trato del personal militar de alto rango y el cuidado que prestaron tanto ellos como

⁶⁴ El gobierno paraguayo estableció un sistema de albergues oficiales para internar en cuarentena a todas las personas que ingresan al país repatriadas durante el cierre de fronteras; existen más de medio centenar de este tipo de instalaciones en su gran mayoría en instituciones militares de todo el país. También un importante número de hoteles han adecuado sus dependencias y funcionan como “Hoteles de Salud” con servicios y tarifas especiales.

el personal de menor jerarquía a las condiciones de la estadía, alimentación e higiene, fueron impecables. Las relaciones interpersonales, entre mujeres y entre estas y los hombres, separados en pabellones vecinos, no tuvo reparos. Dada la cercanía del cuartel con los hogares de la mayoría de los acuartelados, se les permitió que sus familiares les acercaran vestimentas adecuadas, alimentos como frutas y verduras y elementos de higiene y confort.

La experiencia en los cuarteles de este contingente de repatriados, así como de otros según tiene noticias, fue de muy alta calidad por el trato y el cuidado que les brindaron los militares. Un factor positivo fue que la gente que llegó de Europa venía con menos riesgos de contagio y con un mejor nivel de vida previo, gracias a su condición de migrantes con años de experiencia o con mayor nivel de estudio. Superaron los test de prueba de la COVID-19 desde su ingreso hasta su retiro, de modo que el 15 de mayo María se encontraba celebrando el día de la madre en su hogar.

Diferente es el caso de la repatriación desde países vecinos, en particular desde el Brasil donde las medidas de control oficial no son rigurosas, lo que ha dado lugar a numerosos y desordenados contingentes de personas que viajan sin ajustarse a los protocolos sanitarios, llegan a la frontera y se hacen a la intemperie en los puestos fronterizos clausurados, especialmente en el Puente de la Amistad entre Foz de Yguazú y Ciudad del Este, expuestos a los cambios climáticos y a contraer todo tipo de enfermedades. Al lograr cruzar y ser internados en los albergues de cuarentena, han sido los que más casos de contagio han revelado.

María se reintegró a su familia con el peso de una dilatada carrera profesional castigada por no haber podido cumplir el sueño de un perfeccionamiento académico superior, que le brindaría mejores opciones de servicio al país, como era su aspiración. Hoy vive aún la incertidumbre sobre el futuro. No cree ya poder reintentar la alternativa del curso, porque como Lourdes, también siente que la vida es corta y que, en el afán del perfeccionamiento académico y profesional, se sacrifican muchas experiencias y satisfacciones que brinda el compartir con la familia, los hijos, los amigos y la vida misma, en contacto con la naturaleza y las cosas sencillas. “El tiempo dirá”.

*

Como se puede ver, gran parte de las personas que volvieron en el marco de la pandemia del COVID-19 tienen como principal peculiaridad el retorno definitivo o por al menos unos años. Aunque en algunas todavía late una cierta incertidumbre sobre cómo será el futuro en el país. Esta actitud se da principalmente por las características inherentes a las que solicitaron apoyo del gobierno para retornar. En algunos casos estaban temporalmente en Europa y en otros, luego de haber estado varios años, ya habían decidido volver de manera definitiva y la llegada de la pandemia aceleró el proceso de retorno. No obstante, tal como se vio en algunas entrevistas, sobre todo en el caso de las mujeres jóvenes, el retorno no siempre es “definitivo” y en muchos casos es intermitente, con lapsos de varios años entre un viaje y otro.

Los tres grupos diferentes de migrantes dan cuenta de la complejidad que debe tener la política migratoria y el trabajo de las embajadas y consulados en el exterior. En el caso particular del retorno desde Europa al Paraguay, durante la pandemia estas instituciones, aunque con muchas dificultades, pudieron dar respuestas eficaces teniendo en cuenta el contexto que implicaba la crisis sanitaria. La llegada de la misma se produjo de manera sorpresiva a lo que se agregaron los escasos recursos con que cuenta el Estado paraguayo en cualquiera de sus roles-salud, educación, protección social, infraestructura- incluyendo la política migratoria.

Esta experiencia debe ser asimilada por las autoridades estatales para redirigir los esfuerzos, las prioridades, los recursos y las conductas públicas, a ser cumplidas con eficiencia y honestidad, hacia verdaderos objetivos de bienestar y desarrollo humano para sus habitantes. Y, por otro lado, seguramente servirá también de referencia a quienes optan por salir del país en busca de mejores oportunidades, ahora que un mal invisible y terriblemente agresivo a la salud, a la seguridad personal y a la vida misma de cada una de las personas, ha demostrado la fragilidad de la existencia humana en su búsqueda de bienestar.

Son todavía miles las personas en espera, mientras con lentitud y enormes dificultades, pero de manera incesante, fluyen otros grupos de repatriados hacia el país, tras larga y sufrida espera. “Más de nueve mil compatriotas ya retornaron al país”, dijo recientemente un representante oficial del gobierno, agregando que “se tiene previsto que lleguen ocho vuelos humanitarios que traerán a 1.300 compatriotas ...desde España, los Estados Unidos y Buenos Aires”.⁶⁵

La Embajada paraguaya en la Argentina, a su vez, informaba el 2 de julio del regreso de 1.737 personas desde diferentes puntos de ese país (962 traslados humanitarios, 15 en ambulancias, 752 en vehículos particulares y 8 féretros)⁶⁶. A ellas hay que sumar 142 más ingresadas el 6 de julio en buses humanitarios y 22 llegados en vuelo aéreo, mientras el plan de retornos sigue sin detenerse. “En los próximos días ...se llevarán a cabo diferentes operativos para el viaje de 351 compatriotas con destino a los departamentos de Guairá, Central, Canindeyú, San Pedro, Paraguari y Misiones, con lo cual la cifra de compatriotas que retornan al Paraguay desde la Argentina ascenderá a 2.088... Actualmente se encuentran inscriptas 2.640 personas en el Consulado General de Buenos Aires y otras 750 en los demás consulados de la República Argentina, quienes aguardan su reingreso al Paraguay”.⁶⁷

Otras informaciones previas, actualmente de seguro ya superadas, mencionaban el paso por albergues de cuarentena de 4.300 personas, 2.700 aun internadas en los mismos, 656 que dieron positivo a la COVID-19 en los albergues, 25 hoteles de salud habilitados para recibir a repatriados y 25.000 personas en espera en el exterior. La presión por empleos, por salud, educación y viviendas, se vislumbra dramática en un escenario futuro de profunda crisis económica.

En estas condiciones, todos los pronósticos sobre el comportamiento a largo plazo de las dinámicas migratorias del Paraguay, son impredecibles, salvo por el hecho de que el hallazgo de este estudio sobre el notable incremento del retorno de emigrantes, en cierta medida como retorno oficialmente asistido, asumirá todavía, probablemente por mucho tiempo más, el carácter de una repatriación por pedido de gran número de connacionales. Y si bien muchas de ellas serán de carácter humanitario, aun es impredecible el volumen que asumirán los retornos de migrantes desahuciados por una economía mundial en receso.

Como en otras ocasiones en la historia del Paraguay, el proverbio de que las crisis representan peligro, pero también oportunidades, se constituye en advertencia para tomar la opción correcta que le permita salir adelante una vez más.

65 Ultima Hora, 4 de julio de 2020, página 7.

66 Las últimas cifras de personas de nacionalidad paraguaya fallecidas por la COVID-19 mencionadas en diversos medios de información, se referían a 15 en los Estados Unidos, 5 en España y 2 en Italia, superándose el actual número de 20 muertes en el país por esa causa.

67 Comunicado de la Embajada de la República del Paraguay en la República Argentina, en redes sociales.

CAPÍTULO 8

Conclusiones y recomendaciones

Durante la reciente última década (2009/2019) una corriente relativamente nueva ha comenzado a cobrar mayor dimensión en las dinámicas migratorias del Paraguay: la migración de retorno de emigrados. Esta corriente responde, en cierta medida, a los cambios experimentados por los tres grandes patrones de migración identificados a comienzos del presente milenio: la inmigración de ultramar hacia América Latina, la migración intrarregional en Latinoamérica y la emigración extra continental de latinoamericanos (Villa y Martínez, 2001).

Los grandes flujos de inmigración procedentes de Europa entre finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, se atenuaron ostensiblemente a partir de la segunda mitad del siglo pasado debido a las grandes transformaciones vividas en el viejo continente luego de finalizar la segunda guerra mundial. El estado de bienestar se extendió de norte a sur y de oeste al este-centro europeo, atrayendo su propia migración de retorno y a grandes flujos de migrantes latinoamericanos. En ese contexto, desde fines de la década de 1990 y durante gran parte de la de 2000, representativos flujos de personas emigraron desde el Paraguay hacia España que llegó a registrar un *stock* cercano al centenar y medio de inmigrantes de este origen.

La crisis de principios y finales de 2000 en Europa y su fuerte impacto en España, con directa repercusión recesiva en las principales fuentes de trabajo y el agregado de medidas fuertemente restrictivas a la inmigración, produjeron una importante merma en las corrientes de inmigración desde América Latina, entre ellas las del Paraguay. En ese marco, acontece también un proceso de migración paraguaya de retorno.

En simultáneo con estas variaciones de los patrones de migración transoceánicas norte-sur y sur-norte, la migración intrarregional se mantuvo dinámica, sobre todo en lo que respecta a la emigración paraguaya con destino principal a la Argentina. Según Naciones Unidas, para 2019 el *stock* de migrantes paraguayos en ese país era de casi 700.000 personas. Sin embargo, el país vecino también sufre una aguda crisis económica hacia fines de la década de 1990 y durante parte de los años 2000 a 2019, con la consiguiente retracción del mercado laboral, lo que da lugar a una corriente moderada de migración paraguaya de retorno, primeramente, pero de a poco creciente y significativa.

Es así como, entre 2010 y 2019, se registra un *stock* de 66.880 personas que han retornado al país: el 64% desde la Argentina, el 17% desde España. Cifra nada despreciable frente a un número aproximado de 61.000 emigrantes que habían ido a la Argentina entre 2009 y 2013 (EPH, 2014) y bastante representativa ante el modesto *stock* de 42.600 inmigrantes registrados en 2019 (EPH, 2019). Un retorno siempre acuciado por las condiciones de crisis en los países de acogida.

El proceso de retorno ha venido siendo apoyado, en cierta medida, desde el gobierno, con políticas de acompañamiento y reintegración, atención a situaciones de vulnerabilidad y reinserción laboral, complementando con subsidios públicos los aportes propios de emprendedores retornados. El programa de emprendedores ha invertido, en los primeros seis años de ejecución (2013/2018), un total de 4.205.000 dólares de los Estados Unidos de

fondos propios y un total de 1.386.000 dólares de los Estados Unidos de subsidios oficiales en 587 proyectos diferentes; al 2019 los proyectos suman ya 720.

Por otro lado, es de señalar los avances que se producen en la región lo referente a la regularización migratoria en los años recientes, en particular en el grupo Mercosur donde se ha conseguido regularizar a dos millones de inmigrantes irregulares, destacándose en ese logro la Argentina. La comunidad paraguaya se vio beneficiada con un amplio porcentaje de ellos (para 2013 más de 700.000 personas de nacionalidad paraguaya recibieron residencia temporaria o permanente). En tanto que, al interior del Paraguay, en 2018 y 2019 casi 48.000 inmigrantes se beneficiaron con la residencia temporaria o permanente. De ellos, el 49% debido a regularizaciones en el ámbito del Mercosur (43% temporarias y 6% permanentes).

También se ha incrementado la gestión pública que se ocupa de la atención a refugiados y asilados, pasando de un modesto número de 21 el año de promulgación de la ley que crea la institución responsable del refugio (2002), hasta los 1.016 del año 2019, si bien se observa cierto rezago en la toma de decisiones, encontrándose pendientes de resolución 694 solicitantes de asilo.

Un componente preocupante en estos procesos de movilidad humana es el relativo a los delitos internos e internacionales de trata y tráfico de personas que, claramente, se intensifican pese a las medidas de control y combate que implementa el Estado, amparado en normas de validez mundial y nacional, a través de un amplio sistema interinstitucional. Proliferan los casos de trata de mujeres, niñas y niños, con fines de explotación sexual y laboral, aunque no están exentos los hombres sobre todo para lo segundo. Una antesala crítica para la captación de niños y niñas en la red de maltratos, abusos y explotación, es la práctica aún vigente del criadazgo.

El repaso de los hallazgos realizados en el presente estudio, brevemente sintetizados aquí, permite concluir, que, pese a la existencia de una Política Migratoria elaborada en un auspicioso proceso participativo de entidades públicas y sociedad civil, y oficializada por decreto del Poder Ejecutivo siete años atrás, no se percibe que las instituciones que actúan en este ámbito hayan logrado internalizarla como instrumento oficial articulador de gestión integral para la mejor gobernanza migratoria.

Pues, glosando a los autores citados más arriba en este capítulo, a pesar de que “la migración internacional constituye uno de los factores de mayor importancia en la explicación de la forma en que evolucionaron las sociedades de América Latina y el Caribe [...], la persistencia y los sucesivos cambios de la migración no parecen haber encontrado un interés igualmente sostenido entre las autoridades públicas que toman las decisiones en la región...El tema emerge a la luz cada cierto tiempo y como respuesta a la percepción de que alguno de sus efectos o características está configurando un problema de relevancia social” (Villa y Martínez, 2001).

Efectivamente, en el caso de las dinámicas migratorias del Paraguay, solamente se percibe la atención de las autoridades que actúan en este campo, cuando los compromisos internacionales asumidos en la materia requieren de la provisión de informaciones oficiales o, más directamente, cuando eventos como la actual pandemia y medidas de emergencia sanitaria analizadas en el capítulo anterior, develan, con crudeza y dramatismo, el estado de enorme vulnerabilidad que sufren las personas migrantes del país y del mundo, así como el casi inexistente reconocimiento a su contribución al desarrollo social, económico y cultural desde y hacia los países de origen y destino.

En palabras de los autores que se viene citando: “Diversos episodios, a menudo dramáticos, de poblaciones desplazadas en forma forzosa a raíz de convulsiones sociopolíticas, contribuyen a reavivar la preocupación por la migración y sus repercusiones sobre el desarrollo”. Y si no son convulsiones como las mencionadas por estos autores, hoy casi rutinarias en el escenario internacional, de pronto la realidad despierta las conciencias al surgir emergencias sanitarias tan graves como la que castiga hoy a la población mundial entera.

Y, sin embargo, en ambas circunstancias se tropieza con un grave inconveniente para encarar uno u otro compromiso: la dificultad de obtener, con la mayor prontitud y certeza estadística posible, evidencias sobre la situación real de los problemas que permita ocuparse, con idoneidad y eficiencia, de la suerte de las personas que llevan el sello de los seres que han debido abandonar sus lugares de origen para buscar mejores condiciones de vida en sociedades y culturas diferentes a la propia.

Información: el principal déficit de las migraciones

En efecto, una de las mayores deficiencias observadas en el campo de las migraciones es la que se refiere a la escasa información y las grandes dificultades para acceder a las mismas. “La falta de información apropiada, oportuna y relevante -que conspira en contra del conocimiento de la migración internacional y de la posibilidad de actuar sobre ella- se origina principalmente en las limitaciones de las fuentes de datos, que configuran la esencia de la ‘indocumentación’ en este campo⁶⁸. Como se reconoce en un documento de la División de Población de las Naciones Unidas, ‘...en todos los debates sobre la migración internacional hay tres denominadores comunes: la falta de datos sobre la migración, la falta de una teoría coherente que explique la migración internacional y una comprensión muy inadecuada de la compleja relación entre la migración y el desarrollo’ (Naciones Unidas, 1997, p.8).”

Dejando a un lado los dos últimos denominadores señalados por Naciones Unidas, por exceder los marcos de este documento, sí es fundamental en cambio reiterar y enfatizar la ausencia todavía de un compromiso claro y decidido con el mejoramiento de las estadísticas migratorias. “Si bien en la mayoría de los países de la región se dispone de registros de entradas y salidas por sus puertos internacionales, los problemas de esta fuente son serios. Como el propósito de tales registros es dejar constancia de los cruces de frontera, que suelen ser muy numerosos, la identificación de los migrantes propiamente tales, se convierte en una tarea difícil; la cobertura de entradas y salidas suele diferir entre los diversos lugares de control; los antecedentes recabados de las personas que ingresan o egresan de los países son escasos y presentan un reducido potencial analítico; los datos recopilados no siempre son procesados de manera adecuada y, cuando ello ocurre, su publicación sufre retrasos” (Villa y Martínez, 2001).

Y es que, “el conocimiento científico -como las acciones que de él se deriven- no puede construirse sólo sobre la base de percepciones, aspiraciones, inquietudes y preocupaciones, en especial si no se tiene un claro sustento empírico. La ausencia de fundamentos sólidos inhibe el examen riguroso de los comportamientos y tendencias, la predicción de cambios y la evaluación de las consecuencias de la migración internacional” (Villa y Martínez, 2001).

⁶⁸ Un cuadro de este tipo se vive actualmente con respecto a las confusas y contradictorias informaciones ofrecidas, por diversas fuentes, sobre migrantes paraguayos de ambos sexos y de diferentes edades que pugnan por ser repatriados ante la crítica situación en que han quedado en el extranjero, debido a la pérdida de empleo y carencia de recursos para enfrentar las consecuencias de la COVID-19.

En este sentido, una de falencias evidentes en el caso paraguayo es la ausencia de datos procesados por sexo y edad en los registros administrativos, información fundamental para conocer la estructura de la población migrante y medir los impactos sociales y culturales que tiene la movilidad para las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, para personas adultas mayores y para adultos y adultas en edades activas, refiriendo estos impactos a sus efectos sobre el desarrollo económico y social, tanto del país de origen como de los de destino.

Se ha visto durante la recolección de datos para elaborar este informe que, a pesar de la incorporación de métodos e instrumentos tecnológicos adecuados para una mejor captación de la información, las prácticas aplicadas son aún deficientes. Un caso concreto es el de la adopción por la DGM del Sistema para la Información Migratoria y Análisis de Datos (MIDAS, por su sigla en inglés) que permite “obtener informaciones digitalizadas y biométricas sobre identidad de las personas que ingresan o egresan del país [...] y determinar la caracterización sociodemográfica de los flujos migratorios como parte de los insumos esenciales para la generación de políticas públicas bien gestionadas y en armonía con las normas internacionales y el respeto de los derechos de los migrantes, conforme con la política migratoria paraguaya y la normativa migratoria internacional” (Filippini, 2018).

La aplicación del MIDAS data de casi dos años atrás en los principales puestos de control migratorio, pero no se ha logrado en este tiempo una actitud más inquisitiva de sus operadores para detectar movimientos migratorios ya que, en el afán de apurar los trámites, se prefiere aceptar la opción automática de “turista” que ofrece el sistema, pese a desplegar una enorme variedad de otras opciones, entre ellas, las categorías de residentes precarios, temporarios o permanentes en trámite, residencia temporaria o permanente, ciudadanos del Mercosur, cónyuge o hijos o padres de personas con residencia, trabajador migrante fronterizo, tránsito vecinal fronterizo, asilado, refugiado, etc.

“Durante una encuesta realizada a los inspectores migratorios habían indicado que, al ingresar un extranjero al país, normalmente lo registran como turista por diferentes motivos”, entre ellos los más obvios, aunque no los más reveladores, “el sistema ya tiene guardada esa información, porque es extranjero y no nacional” (Filippini, 2018). Al respecto, la autora mencionada agrega: “la forma de recoger esa información debería ser revisada en mayor profundidad, atendiendo que el turismo no es necesariamente uno de los rubros que se encuentre en auge según lo indican diversas fuentes oficiales del país. Además, la declaración de ingreso por turismo suele ser una de las habituales estrategias de la intención de permanecer más tiempo en el país con el fin de obtener trabajo y, eventualmente, iniciar con posterioridad los trámites para una radicación temporaria o permanente” (Filippini, 2018).

Por lo demás, estos vacíos en la información, que de ser llenados no solo enriquecerían el análisis de causas y consecuencias de las migraciones en diversos escenarios, pueden provocar graves sesgos en la etapa analítica de los estudios, restar capacidad a la predictibilidad de los fenómenos y, ni qué decir, esterilizar o invalidar las sugerencias que puedan ofrecerse a la formulación y aplicación de políticas públicas, deficiencias que serían penosas para las personas afectadas y de mayor vulnerabilidad, casi la totalidad de ellas en el caso de los migrantes, y particularmente gravosas para sectores como los ya señalados de mujeres, niños, niñas y adolescentes.

Por todo ello, resulta impostergable el mejoramiento de las bases de datos institucionales, en general, cuando ellas existen o su creación en caso contrario y garantizar su amplia disponibilidad y accesibilidad. En tal sentido, el propio gobierno ha facilitado esa posibilidad con la creación

del portal Datos.gov.py, “un portal de datos abiertos gubernamentales de acceso simple, libre y dinámico, a un conjunto de datos gubernamentales que tiene la finalidad de fomentar la transparencia, ayudando a la ciudadanía a entender la gestión del estado”⁶⁹. Es recomendable que las instituciones que producen registros administrativos e información sobre migraciones hagan uso de dicha herramienta, aprovechando el componente tecnológico y de innovación para proveer información desagregada en la materia, sumándose de este modo a un set de diversos temas actualmente disponibles y provenientes de varias instituciones⁷⁰.

Institucionalización y aplicación de la Política Migratoria

En este punto, y avalando la recomendación anterior sobre la mejor captación y presentación de los datos, hay que hacer hincapié, además, en la necesidad de una cabal incorporación de los mandatos de la Política Migratoria en las acciones de todos los niveles jerárquicos de sus organismos de ejecución, así como en los procedimientos aplicados en terreno y oficinas técnicas y administrativas. A este respecto se sugiere prestar especial atención a los literales h), i) y j), algunos de cuyos párrafos disponen:

“Si bien los derechos humanos son universales en el sentido de que rigen para todas las personas ‘sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición’, como establece la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Política Migratoria plantea el reconocimiento explícito de la transversalidad de derechos que, en cada situación normativa que se plantee en los procesos migratorios, deben orientarse a proteger de manera especial a los niños y niñas, mujeres, personas adultas mayores, personas discapacitadas y miembros de las comunidades indígenas” (Política Migratoria, Literal l’ Aspectos transversales, pf. 90).

“Siendo el Paraguay un Estado social de derecho que adopta como forma de gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana, la Política Migratoria promueve la participación de la sociedad civil en la ejecución de la preceptiva migratoria a través del acompañamiento de su aplicación y de la gestión migratoria.” (Literal h’ La participación de la sociedad civil, pf. 82).

“Conforme a lo indicado en el párrafo anterior, la autoridad migratoria deberá aplicar las medidas necesarias para garantizar que cualquier organización con personería jurídica que tenga alguna vinculación con las migraciones, cuente con las instancias de participación que hagan posible su intervención en el acompañamiento de la ejecución de la política y la normativa migratoria, para lo cual se le proveerá de copia de los planes, programas, proyectos e informes periódicos y se recogerán sus peticiones y recomendaciones a fin de considerar su aplicabilidad.” (ibíd., pf. 83).

Como parte del proceso de institucionalización de la Política Migratoria, es recomendable aplicar los siguientes preceptos referidos a la capacitación general y profesionalización del servicio público en el campo migratorio:

⁶⁹ www.datos.gov.py/.

⁷⁰ www.datos.gov.py/search/field_topics.

“Quienes ejercen la función pública en este ámbito deben contar con las capacidades necesarias para acceder y ocupar los cargos, desempeñarse con honestidad y probidad en su carácter de servidores públicos, cumplir sus funciones de manera eficiente y garantizar la eficacia del servicio que prestan.” (Política Migratoria, Literal i’ Transparencia y rendición de cuentas, pf. 87).

“La autoridad migratoria contará con un área de profesionalización que, a través de acuerdos y convenios con instituciones académicas terciarias de reconocida solvencia, programará el desarrollo de cursos de capacitación y formación profesional para su personal técnico y administrativo, estableciendo la carrera de la función pública en el área de migraciones con diversos niveles de ingreso, salida y graduación académica, organizándose el escalafón del personal en función de sus méritos académicos”. (Política Migratoria, Literal j’ Profesionalización del servicio público al migrante, pf 88).

Se ha dicho que las crisis son momentos de peligro, pero también de oportunidades. Si la crisis sanitaria que vive hoy la humanidad ha dejado ya numerosos daños en las vidas de las personas y en las economías de las naciones, y si sus consecuencias a largo plazo se presentan como peligros latentes, es también la oportunidad que se ofrece a una revisión profunda de las conductas personales e institucionales y a su reafirmación, cuando comprobadamente han sido exitosas, o a su rectificación, en los casos en que no han dado resultados favorables a las personas y a la comunidad.

Las migraciones son un fenómeno omnipresente en la historia humana y en la del Paraguay. Las instituciones públicas, y en particular las del campo migratorio, deben perfeccionar cada vez más sus gestiones en torno a ellas, incluyendo el mejoramiento de sus estadísticas, para lo cual cuentan con un instrumento, perfectible, pero vigente, fruto de un esfuerzo colectivo entre administradores públicos y representantes de la sociedad.

Será de mucho provecho utilizarla y, al hacerlo, recordar que “las políticas públicas en materia de migración, para ser efectivas y eficaces, deben basarse en concertaciones a escala internacional y ser concebidas como otro componente de las estrategias de desarrollo” (Villa y Martínez, 2001). En tal sentido, es recomendable el desarrollo periódico y sistemático de jornadas de actualización sobre acuerdos internacionales, directrices y recomendaciones que surgen de organismos especializados y de reuniones internacionales de las que el Paraguay participa habitualmente.

APÉNDICE

Durante la socialización del presente documento, realizada el 13 de agosto de 2020, se ofrecieron ciertos indicadores de la extraordinaria dinámica provocada por las cuarentenas decretadas desde la primera semana de marzo para hacer frente a la aparición de la pandemia de COVID-19 en el Paraguay. Transcurridos poco más de dos meses desde aquella presentación y al prepararse la publicación impresa de este material, resulta oportuno contrastar aquellas cifras con las que se conocen actualmente confirmando esa dinámica cuyos efectos aún no se han disipado.

PANDEMIA DE COVID-19 DECLARADA EL 11/03/2020 CUARENTENA INICIAL EN PARAGUAY DECRETADA EL 10/03/2020 CIERRE DE FRONTERAS DECRETADA EL 24/03/2020	
Situación al 13 de agosto de 2020	Situación al 26 de octubre de 2020
Emergencia Sanitaria a nivel mundial: Contagios: 20.000.000 de personas Defunciones: 730.000 personas	Emergencia Sanitaria a nivel mundial: Contagios: 403.038.798 de personas Defunciones: 1.154.242 personas (*)
Ídem a nivel nacional: Contagios: 7.500 personas (de 5 casos en marzo) Defunciones: 86 personas (de 2 casos en marzo)	Ídem a nivel nacional: Contagios: 59.594 personas Defunciones: 1.309 personas (*)
Retorno humanitario: 14.000 connacionales En proceso de retorno: 120 En espera: 5.700 Estimación a futuro: 22.000 Albergues disponibles: 76 Espacios disponibles: 2.400	Retorno humanitario: 20.500 connacionales al 28 de setiembre (7.000 del Brasil) En proceso de retorno: 200 En espera: 6.000 26 de abril: 1er vuelo desde Madrid con 116 retornados. 16 de octubre: 15° vuelo desde Madrid con 263 pasajeros. Total: repatriados vía España: 2.863 personas procedentes de (**) Alemania, Austria, Australia, Bélgica, España, Egipto, Federación de Rusia, Francia, Israel, Italia, India, Japón, Líbano, Marruecos, Países Bajos, Portugal, Qatar, Reino Unido, República de Corea, Santa Sede, Suecia, Suiza, Sudáfrica, Turquía, Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá y República Dominicana y Taiwán Provincia de la República Popular de China, (***)
PIB Tasa crecimiento 1er Trimestre: 4,4 2do Trimestre: -6,5 Fuente: BCP Anexo_Estadistico_Informe_Economico_22_10_2020	PIB Tasa crecimiento 1er 2do Trimestre: (- 8,) Proyección anual: (-3,5%) BCP
Remesas: 1er. Semestre descendió 23,4% (63,8 millones de dólares de los Estados Unidos) (BCP, 2020)	Remesas: De enero a agosto caída de 16,2% (BCP, 2020)

<p>Empleo, sub empleo, desocupación</p> <p>2do trimestre: 37,8% de los hogares reportaron algún miembro con pérdida de trabajo o fuente de ingreso</p> <p>35,7% de los hogares reportaron algún miembro con inconvenientes para conseguir trabajo o iniciar un negocio</p> <p>27,7% de los hogares reportaron algún miembro con suspensión del trabajo sin pago.</p> <p>Fuente DGEEC: (***) www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/162d_infografia%20total%20pais%201.pdf.</p> <p>1er. Trimestre (personas de 15 y más años de edad)</p> <p>Fuerza de trabajo: 71,2%</p> <p>Población ocupada: 65,6%</p> <p>Población subocupada por insuficiencia de tiempo de trabajo: 6,6% Población desocupada: 7,9%</p> <p>Población fuera se la fuerza de trabajo: 28,8%</p>	<p>Asegurados cesados temporalmente en sus Empresas (hasta 90 días): 40.000 (IPS, 2020)</p> <p>2do. Trimestre (personas de 15 y más años de edad)</p> <p>Fuerza de trabajo: 66,7% Población ocupada: 61,6%</p> <p>Población subocupada por insuficiencia de tiempo de trabajo: 7,7%</p> <p>Población desocupada: 7,6%</p> <p>Población fuera se la fuerza de trabajo: 33,3%</p>
	<p>Perspectivas laborales mujeres migrantes: Servicio doméstico en Buenos Aires despidió en 2do semestre a 17.000 empleadas, en su mayoría migrantes y 59% jefas de hogar (74% sin presencia de cónyuge) perdiendo su única fuente de ingreso. Edad promedio 49 años.</p> <p>37,6% son migrantes internacionales en su mayoría paraguayas.</p>

- www.arcgis.com/apps/op dashboard/index.html#/85320e2ea5424d faaa75ae62e5c06e61.

** Todas las denominaciones de los países se ajustan a la forma de ser citadas por las autoridades en las fuentes consultadas.

** Federico González Coordinador General del CODENA Consejo de Defensa Nacional. www.abc.com.py/nacionales/2020/09/28/sin-protocolo-ni-fecha-definida-para-reabrir-el-puente- pero-adelantan-nuevo-protocolo-para-viajeros/.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUDH (2020). Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, documento en pdf. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Alfonzo, L. (2005). Migración interna. Serie Condiciones de vida en Paraguay, DGEEC.

Banco Central del Paraguay (BCP) (2020). Anexo Estadístico del Informe Económico (27-04-2020). Disponible en www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-del-informe-economico-i365.

Barrios, E. (2014). *Análisis de la presencia de redes migratorias en los hogares paraguayos con experiencia migratoria (2008 y 2009)*; Tesis presentada a la Universidad Nacional de Asunción para obtener el grado de Magíster en Demografía, Población y Desarrollo (inédito).

Benítez, M. (1964). Situación de la agricultura en el Paraguay. Revista Paraguaya de Sociología, Año 21, N° 1, Asunción.

Biblioteca y Archivo del Congreso del Paraguay (BACP) (2020). Ley N° 4788 Integral contra la trata de personas, sitio oficial, www.bacn.gov.py.

Calvelo, L. (2011). Viejos y nuevos asuntos en las estimaciones de la migración internacional en América Latina y el Caribe. CEPAL.

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) (1997). *Demografía III*, (inédito), Santiago, Chile: CELADE.

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) (2019). Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo. 1950-2100. Revisión 2019 Paraguay. Recuperado de www.cepal.org/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm.

Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) (2009). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008 (ENDSSR 2008): Informe final*. Asunción, Paraguay: CEPEP

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013). Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo, Montevideo, Uruguay.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Cambio demográfico en América Latina y el Caribe: Dinámica y desafíos para la región –Seminario 70 años de la CEPAL: “Planificación para el desarrollo con visión de futuro” 22 de octubre de 2018, Santiago de Chile Marta Duda-Nyczak CELADE-División de Población Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL/FAO (2020). Informe Covid-19. Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

Congreso de la República del Paraguay (1992). *Constitución de la República del Paraguay*. Asunción. Recuperado de www.constitution.org/cons/paraguay.htm.

Córdova, R. (2012). Rutas y dinámicas migratorias entre los países de América Latina y el Caribe (ALC), y entre ALC y la Unión Europea. Unión Europea y OIM (Organización Internacional para las Migraciones), Bruselas, Bélgica.

Debernardi, E. (2010). *Apuntes para la Historia Política de Itaipú*. Edición del autor. Editorial Gráfica Continua SA., Asunción.

Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) (1962). Censo de Población y viviendas 1950, Cuadros generales y comentario analítico, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Estadística y Censos, edición institucional. Asunción.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2004). Paraguay: Resultados Finales, Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002 – Total País. STP, DGEEC, Asunción.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2013). Censo Económico Nacional. Características de la Economía del Paraguay. Serie de Estudios basados en los resultados del Censo Económico Encinal, Asunción.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2015). *Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015*. Fernando de la Mora: DGEEC.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2019a). Díptico Desigualdad de ingresos EPHC 2018. Fernando de la Mora: DGEEC.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2019b). Base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2019. Recuperado de www.dgeec.gov.py/microdatos_EPH/Procesamiento propio.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2017). Principales indicadores de Empleo, Encuesta Permanente de Hogares 2017. Fernando de la Mora: DGEEC. Recuperado de www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/empleo-2017/Boletin_Empleo_2017.pdf.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2011). Manual del censista, Censo Nacional de Población y Viviendas, 2012. Fernando de la Mora: DGEEC.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2012). Censo Nacional de Población y Viviendas. Principales Indicadores de Vivienda por Departamento, 2012. Recuperado de www.dgeec.gov.py/default.php?publicacion=33.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2019c). Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso, Encuesta Permanente de Hogares 2019. Fernando de la Mora, DGEEC.

Eguren, J.; Castillo, R.; Estrada-Villaseñor, C. Editores (2020). La trata de seres humanos en Iberoamérica; Colección OBIMID Volumen 5,; Edita: Servicio de Publicaciones de la Universidad Pontificia Comillas edit@comillas.edu - www.comillas.edu. Madrid.

Embajada-1. Embajada de Japón en el Paraguay. Relaciones Bilaterales, www.py.emb-japan.go.jp/itprtop_es/index.html. (visitado el 20/05/2020).

Embajada-2. Embajada de la República de Corea en el Paraguay. Relaciones Bilaterales, http://overseas.mofa.go.kr/py-es/wpge/m_6834/contents.do (visitado el 20 de mayo de 2020).

Fazito, D. (2008). Situação das migrações internacionais do Brasil contemporâneo, em População e políticas sociais no Brasil: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais. Brasília. Brasil, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).

Federación de Asociaciones Japonesas en el Paraguay (FAJP) (2016). Evolución – 80 Años (1936 – 2016) Inmigración Japonesa, Comité Ejecutivo – Festejo de los 80 años de inmigración japonesa al Paraguay, Edición propia, Asunción.

Filippini, E. (2018). Un aporte al conocimiento de las migraciones en el Paraguay a través de las TICS: Estudio de caso en el aeropuerto internacional Silvio Pettirossi. Tesis presentada a la Dirección General de Postgrado y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Asunción, como requisito para la obtención del Grado de Magister en Planificación, Economía y Proyectos, Asunción.

França, D. (2009). Circularidade na fronteira do Paraguai e Brasil: o estudo de caso dos “brasiguaios” Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional Faculdade de Ciências Econômicas – UFMG Belo Horizonte, Minas Gerais. Brasil.

Galeano, L. (1997). Migración interna en el Paraguay: cambios e impactos. Población y Desarrollo, (13), pp. 35-41.

Gobierno Nacional (2018). Debate General del 73° Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas Nueva York - 25 de setiembre de 2018. Intervención del Señor Presidente de la República del Paraguay Mario Abdo Benítez. En: www.aduana.gov.py/crdga/Informe%20Pais.pdf.

Godoi, J. (1911). El Triunvirato, en: Rivarola, M. (1998). Crónica histórica ilustrada Paraguay, Tomo II, Distribuidora Quevedo de Ediciones, Buenos Aires.

Halpern, G. (2006). Etnicidad, inmigración y política: representaciones y cultura política de exiliados paraguayos en Argentina. FILO: UBA. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Haupt, A., y Kane, T. T. (2001). Manual sobre la población. Population Reference Bureau, Inc. Washington DC.

Herken, J.C. (1995). La inmigración en el Paraguay de posguerra: el caso de los “Lincolnshire Farmers” (1870-1873). En: Pasado y presente de la realidad social paraguaya. Volumen I. historia Social. Publicación por los 30 años (1964/1994) del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción.

Instituto Social del Mercosur (ISM) (2019). Trabajadores migrantes en el Mercosur. Estado de situación y opciones de política Instituto Social del Mercosur, Fondo Para la Convergencia Estructural del Mercosur, Asunción.

Kleinpenning, J. (2014). Paraguay rural 1870-1963. Una geografía del progreso, el pillaje y la pobreza. Editorial Tiempo de Historia, Asunción.

Koechlin, J. y Eguren, J. (Editores). (2018). *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*, Konrad Adenauer Stiftung, Universidad Jesuita Antonio Ruiz de Montoya, OIM, OBIMID, Lima, Peru.

López, M. (2009). Políticas públicas y emigración en Paraguay: esbozo para comprender el rol desempeñado por el Estado paraguayo en materia emigratoria (1990-1996). Ponencia presentada en las X Jornadas de la Asociación de Estudios de Población de la Argentina, San Fernando del Valle de Catamarca, Argentina. Luxemburgo. Asunción.

Marín, A. (2013). La conexión entre Trata de Personas y Migración. Tercer Congreso Latinoamericano sobre Trata de Personas. Bogotá.

Mármora, L. et al (2011). Políticas públicas y programas sobre migraciones en Argentina. La participación de la sociedad civil. En: Las políticas públicas sobre migraciones y la participación de la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México. Coordinador General y Editor Leonir Mario Chiarello, Scalabrini International Migration Network, New York.

MI/DGM/OIM (2016). Política Migratoria. República del Paraguay. Ministerio del Interior (MI), Dirección General de Migraciones (DGM), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Asunción.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (MSPBS, DGEEC y UNICEF) (2017). *Encuesta de indicadores múltiples por conglomerados MICS Paraguay 2016*, Resultados principales. Asunción.

Ministerio del Interior. Dirección General de Migraciones (DGM) (2014 a 2019). Informe de gestión. Recuperado de www.migraciones.gov.py/index.php/interes-general.

Naciones Unidas (1997). Migración internacional y desarrollo. Informe conciso (ST/ESA/SER.A/164). División de Población, Nueva York.

Naciones Unidas. (2018a). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision. Recuperado de <https://population.un.org/wup/>.

Naciones Unidas. (2018b). Asamblea General. Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Marrakech (Marruecos), 10 y 11 de diciembre de 2018 Tema 10 del programa provisional - Documento final de la Conferencia.

Nasta, D. (2015). Árabes en el Paraguay. Migrantes y descendientes, Edición propia, Asunción.

Oddone, H. (2010). Algunas consideraciones sobre los fundamentos ideológicos de la política migratoria del Paraguay. Ponencia al 3er Taller “Paraguay desde las ciencias sociales”. Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Geo-históricas, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Resistencia, Chaco, Argentina.

Oddone, H. et al (2013). Políticas públicas sobre migraciones y participación de la sociedad civil en el Paraguay. En: Las políticas públicas sobre migraciones y la participación de la sociedad civil en América Latina. Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú. Coordinador General y Editor Leonir Mario Chiarello, Scalabrini International Migration Network, New York.

Oddone, H. y Masi, Ch. (2020). La trata de personas en el Paraguay. En: La trata de seres humanos en Iberoamérica; Colección OBIMID Volumen 5, Editado por Eguren, J; Castillo, R. Estrada-Villaseñor, C. Edita: Servicio de Publicaciones de la Universidad Pontificia Comillas edit@comillas.edu - www.comillas.edu – pp. 113-122. Madrid.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2006). Derecho Internacional sobre Migración N°7 - Glosario sobre Migración – OIM. Recuperado de https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2011). Perfil Migratorio del Paraguay 2011. OIM, Buenos Aires.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2013). Dinámica socio laboral de los trabajadores migrantes en ciudades de frontera del Paraguay, Asunción.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2018). Evaluación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes. En: CUADERNOS MIGRATORIOS N° 9, Buenos Aires.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2019). Derecho Internacional sobre Migración N° 34 - Glosario de la OIM sobre Migración - OIM. Recuperado de <https://publications.iom.int/books/derecho-internacional-sobre-migracion-ndeg34-glosario-de-la-oim-sobre-migracion>.

Pastore, C. (1972). La lucha por la tierra en el Paraguay, Editorial Antequera, Montevideo.

Pezo, L. (2005). La migración rural en su fase motivacional: aportes para su estudio desde el caso de Río Hurtado, IV región, Chile. Revista Werkén N° 7, Universidad Internacional SEK pp. 151-164.

PNUD, UNFPA, UNICEF, UNIFEM, OIM (2009). *Ampliando horizontes: Emigración internacional paraguaya*, Asunción.

Ramírez, S. (2011). Descubriendo el mundo islámico en Paraguay. Enlace Judío, disponible en: www.enlacejudio.com/2011/01/29/descubriendo-el-mundo-islamicoen-paraguay/.

República del Paraguay. Constitución Nacional (1870). En: Álbum Gráfico de la República del Paraguay. Publicado bajo la dirección de Arsenio López Decoud, 1811-1911. Talleres Gráficos de la Compañía General de Fósforos, 1911.

Riquelme, Q., & Vera, E. (2015). Agricultura campesina, agronegocio y migración. El impacto de los modelos de producción en la dinámica de los territorios. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.

Rodríguez Vignoli, J. (2004). Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000. Serie Población y Desarrollo N° 50, CELADE-CEPAL.

Rojas, L. (2009). Actores del agronegocio en Paraguay. BASE-IS, Diakonia, Asunción.

Rojas, L.; Areco, A. (2017). Las colonias campesinas en el Paraguay. BASE-IS-Fundación Rosa.

Romero, J. (2012). Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate. *Psicoperspectivas*, 11(1), 8-31. Disponible en: www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/viewFile/176/191.

Rubiani, J. (2002). Gli Italiani nel Paraguay. Edición de la Embajada Italiana en el Paraguay. Ambasciata D'Italia, Grafitec, Asunción.

Santander, H. (2000). El fenómeno migratorio interno en el Paraguay. *Revista de Análisis Economía y Sociedad*, N° 2 pp. 151-172. Fernando de la Mora, DGEEC.

Scalabrini International Migration Network (SIMN) (2013). Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina – Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú. Coordinador General y Editor Leonir Mario Chiarello Véase: Capítulo III - “Políticas públicas sobre migraciones y participación de la sociedad civil en el Paraguay, Scalabrini International Migration Network (SIMM), New York, p. 243-390.

Secretaría Técnica de Planificación (STP) (1980). Diagnostico demográfico del Paraguay (1950-1977). Volumen 1. Asunción.

Serafini, V. (2020). 8 de marzo: día para impulsar la autonomía económica de la mujer. *Revista Economía y Sociedad* N°67. Editorial: CADEP.

Souchaud, S. (2007). Geografía de la migración brasilera en Paraguay. Asunción: UNFPA-ADEPO

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Population Division (2019). International Migrant Stock 2019 (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019).

Verón, L. (2009). Enciclopedia Paraguaya. Editorial Mercurio. Asunción.

Villa, M. y Martínez P., J. (2001). Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe. En: *Notas de Población*. Año XXVIII, N° 73, CEPAL/CELADE, Santiago, Chile, pp. 51/100.

Whigham, T. L. y Potthast, B. (1998). La Piedra “Rosetta” Paraguaya: Nuevos cocimientos de causas relacionadas con la demografía de la Guerra Paraguaya, 1864-1870; en: *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 35, N° 103, Setiembre-Diciembre de 1998), pp. 147/159. Asunción.

Wiedeman, C. V. y Quilodrán, D. V. (2014). Migración juvenil rural en la región del Maule, Chile

expectativas de futuro de la nueva generación. Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, vol. 27, nº 35, julio-diciembre 2014, pp. 91-108. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/ds-unr/20160711111225/2014-35.pdf#page=92>.

Yuing, T. (2011). Migraciones y administración de la vida en el mundo global. Psicoperspectivas, 10(1), pp. 6-20. Disponible en: www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/viewFile/136/122.

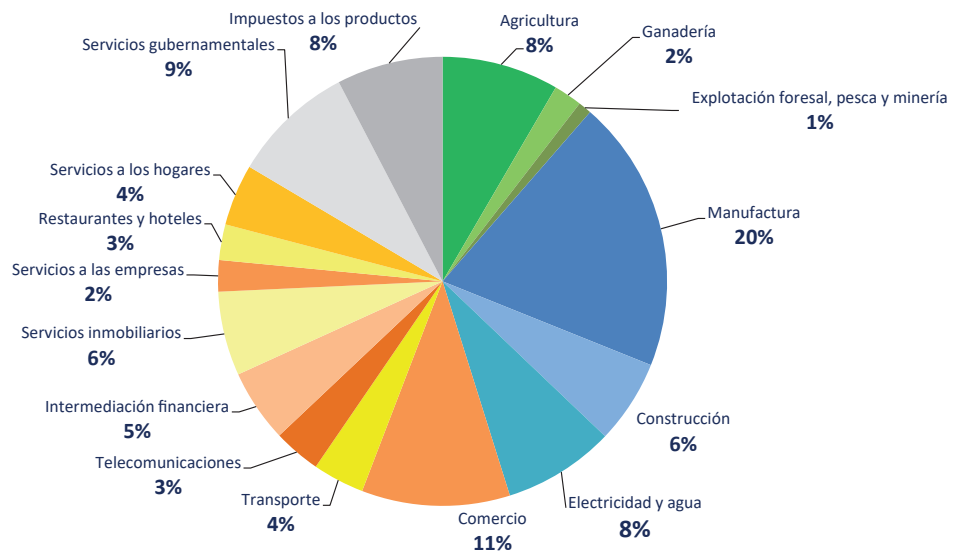
Zavattiero, C. y Serafini, V (2019). Desigualdades entrelazadas en el trabajo no remunerado. En Usos del tiempo y desigualdades en Paraguay. Patricio Dobrée (coord.), Asunción: CDE (pp. 19-41). Disponible en www.cde.org.py/wp-content/uploads/2019/10/19-9-6-ORIGINAL-USOS-DEL-TIEMPO.pdf.

ANEXOS

Anexo I: Composición del Producto Interno Bruto por sectores productivos, 2018



COMPOSICIÓN GENERAL DEL PIB DE PARAGUAY



DATOS: BCP, año de base: 2018



TETĀ REKUĀI
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay
de la gente

Fuente: Gobierno Nacional (2018). Informe del Presidente de la República al 73° Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York - 25 de setiembre de 2018. www.aduana.gov.py/crdga/Informe%20Pais.pdf

Anexo 2: Mapa de colonias europeas y japonesas en Paraguay y Área de ubicación

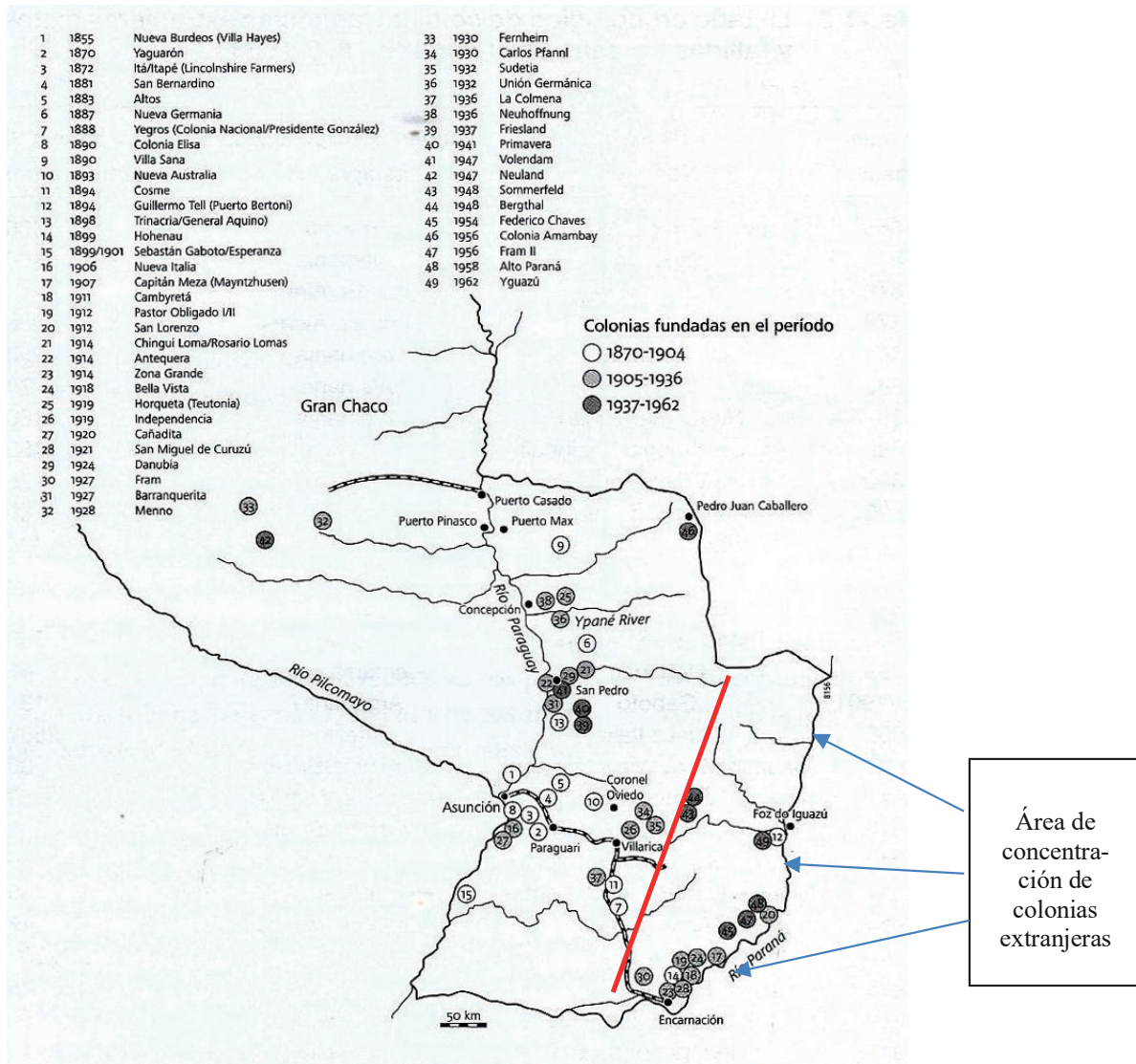


Fig. 17.1 Colonias agrícolas extranjeras creadas en el periodo 1870-1962 (Ver Tabla 17.3)

Fuente: Keinpenning, J. 2014.

Nota: Este mapa es para ilustrar. Los nombres y las fronteras indicadas en este mapa, así como las denominaciones utilizadas en el mismo, no implican su reconocimiento o aceptación oficial por parte de la Organización Internacional para las Migraciones.

Anexo 3: Lista de propiedades latifundistas adquiridas en la posguerra de 1870

Tabla 8.3 Propiedades existentes en Paraguay, 1946

Tamaño/latifundio	Número	Superficie (ha)
<i>Región Oriental</i>		
Grandes latifundios (100.000 ha o más)		
1. La Industrial Paraguaya S.A.		2,647,727
2. S.A. Sucesión Domingo Barthe I y C		881.442
3. S.A. Argentino-Paraguaya de Maderas		496.945
4. S.A. Montes, Yerbales y Estancias		425.568
5. Comercial e Inmobiliaria Paraguaya-Argentina (ex-S.A. Foncière du Paraguay)		419.760
6. Joaquín de Casal Pereira		288.723
7. José Fassardi y Compañía		153.214
8. B. Quevedo y Compañía		144.480
9. Compañía Industrial de Maderas		136.609
10. Benjamín Fontao		136.029
11. Montes y Compañía		117.947
Todos los propietarios de 100.000 ha o más	11	5.548.444
Latifundios (1.875-100.000 ha)	1.199	8.961.874
Pequeños y medianos propietarios (<1,875 ha)	109.780	607.780
Todos los propietarios	110.990	15.118.098
Tierras fiscales (calculadas)		864.602
Total superficie Región Oriental		15.982.700
<i>Región Occidental</i>		
Grandes latifundios (100.000 ha o más)		
1. Carlos Casado y Cía S.A.		2.467.277
2. Sociedad P.I.A.		1.580.653
3. International Products Corporation		620.825
4. Sociedad de Tierras y Maderas		468.750
5. The American Quebracho Company		446.250
6. Campos y Quebrachales Puerto Sastre		371.078
7. Marcelino Escalada		292.198
8. Roberto Cano (Cairo?)		262.500
9. Pablo Frangenheim		253.321
10. Paraguayan Cattle Farms Ltd		202.106
11. Jorge Dickinson		185.625
12. Quebrachales Fusionados		168.750
13. Banco Inglés de Rio de Janeiro		131.250
14. Nicolás Mihanovich		116.874
Todos los propietarios de 100.000 ha o más	14	7.567.457
Latifundios (1.875-100.000 ha)	327	5.644.819
Pequeños y medianos propietarios (<1,875 ha)	926	1.332.079
Todos los propietarios	1.267	14.544.355
Tierras fiscales (calculadas)		10.148.145
Total superficie Región Occidental		24.692.500
Paraguay	112.257	40.675.200

Fuente: Kleinpenning, J. 2014.

Anexo 4: Régimen de tenencia de las tierras Décadas 1950 - 1990 - 2000

Estructura de la propiedad rural en 1956

Tamaño	N° fincas	%	Has	%
hasta 10	103.663	69,3	392.900	2,3
10 a 5.000	45.417	30,4	4.059.200	24,1
Más de 5.000	534	0,4	12.364.400	73,5
TOTALES	149.614	100	16.816.500	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de Censo Agropecuario 1956 – Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola – STICA. Ministerio de Agricultura y Ganadería. (Benítez, 1964).

Estructura de la propiedad rural en 1991

Tamaño de las fincas Por Hectáreas	Total de fincas	%	Total de Hectáreas	%
hasta 10*	189.355	61,63	661.963	2,78
10 a 5.000	116.982	38,08	9.779.952	41,06
Más de 5.000	884	0,29	13.375.823	56,16
TOTALES	307.221	100,00	23.817.738	100,00

* Incluye 7.962 personas que no poseen fincas.

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Agricultura y Ganadería, Censo Agropecuario 2008.

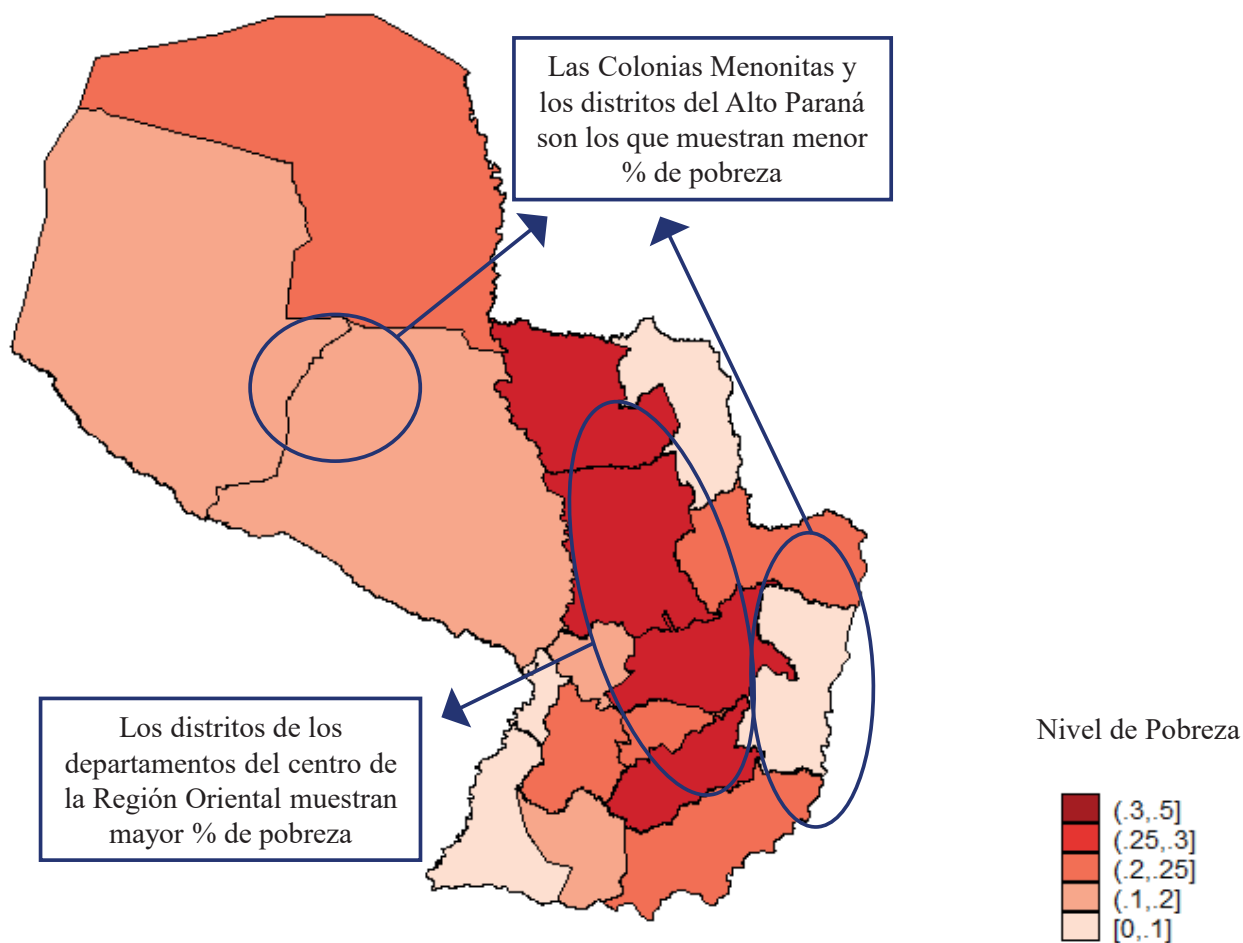
Estructura de la propiedad rural en 2008

Tamaño de las fincas por Hectáreas	Total de fincas	%	Total de Hectáreas	%
hasta 10*	184.221	63,60	654.715	2,11
10 a 5.000	104.144	35,96	13.075.366	42,06
Más de 5.000	1.284	0,44	17.356.813	55,83
TOTALES	289.649	100	31.086.894	100,00

* Incluye 774 personas que no poseen fincas.

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Agricultura y Ganadería, Censo Agropecuario 2008.

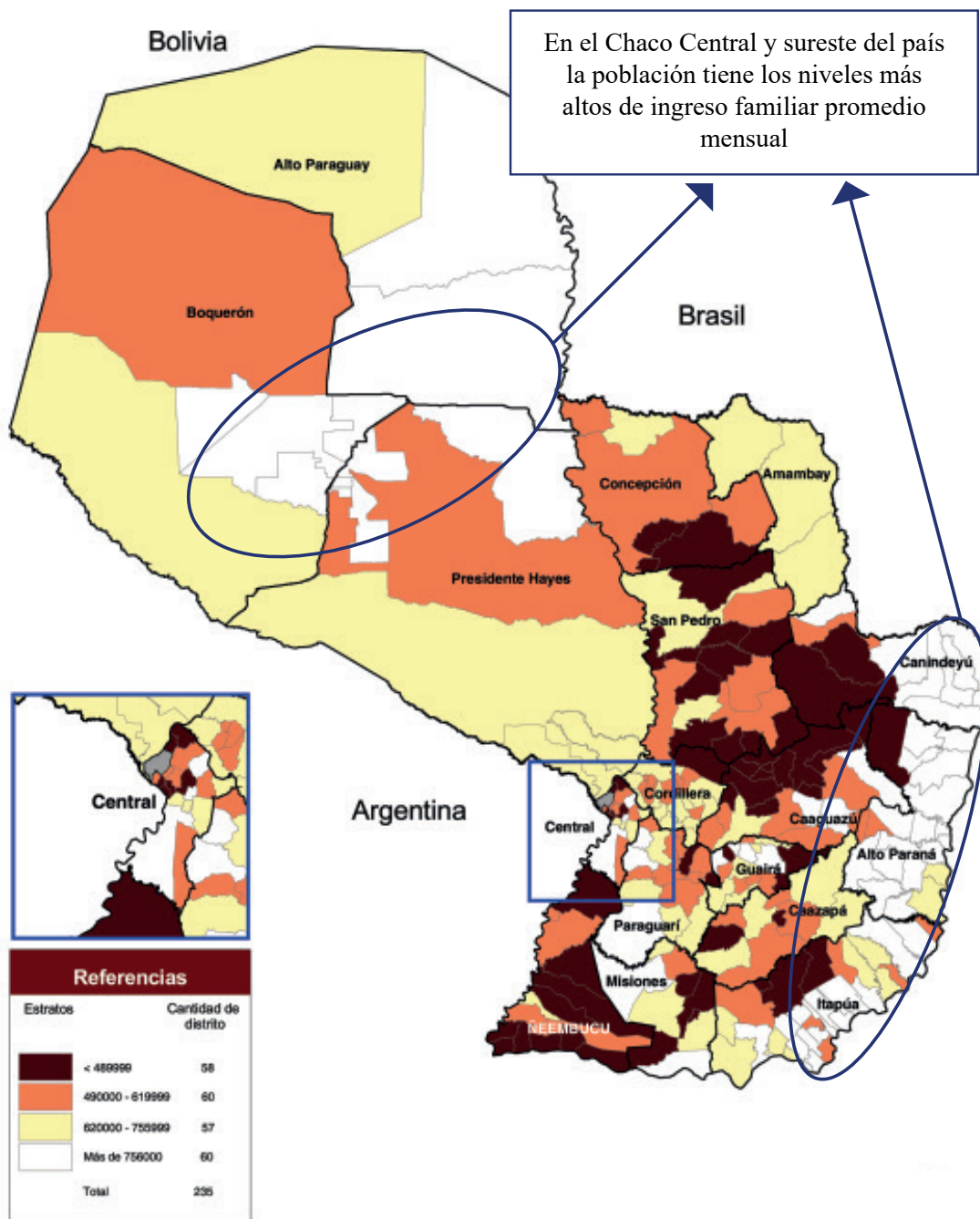
Anexo 5: Mapa de pobreza por departamento, 2012



Fuente: http://geo.stp.gov.py/user/stp/viz/152a112a-49e0-11e6-967e-b6fa9714a3b6/public_map - visitado julio de 2020.

Nota: Este mapa es para ilustrar. Los nombres y las fronteras indicadas en este mapa, así como las denominaciones utilizadas en el mismo, no implican su reconocimiento o aceptación oficial por parte de la Organización Internacional para las Migraciones.

Anexo 6: Mapa de Ingreso familiar promedio mensual según distrito (en Guaraníes de Octubre 2003)

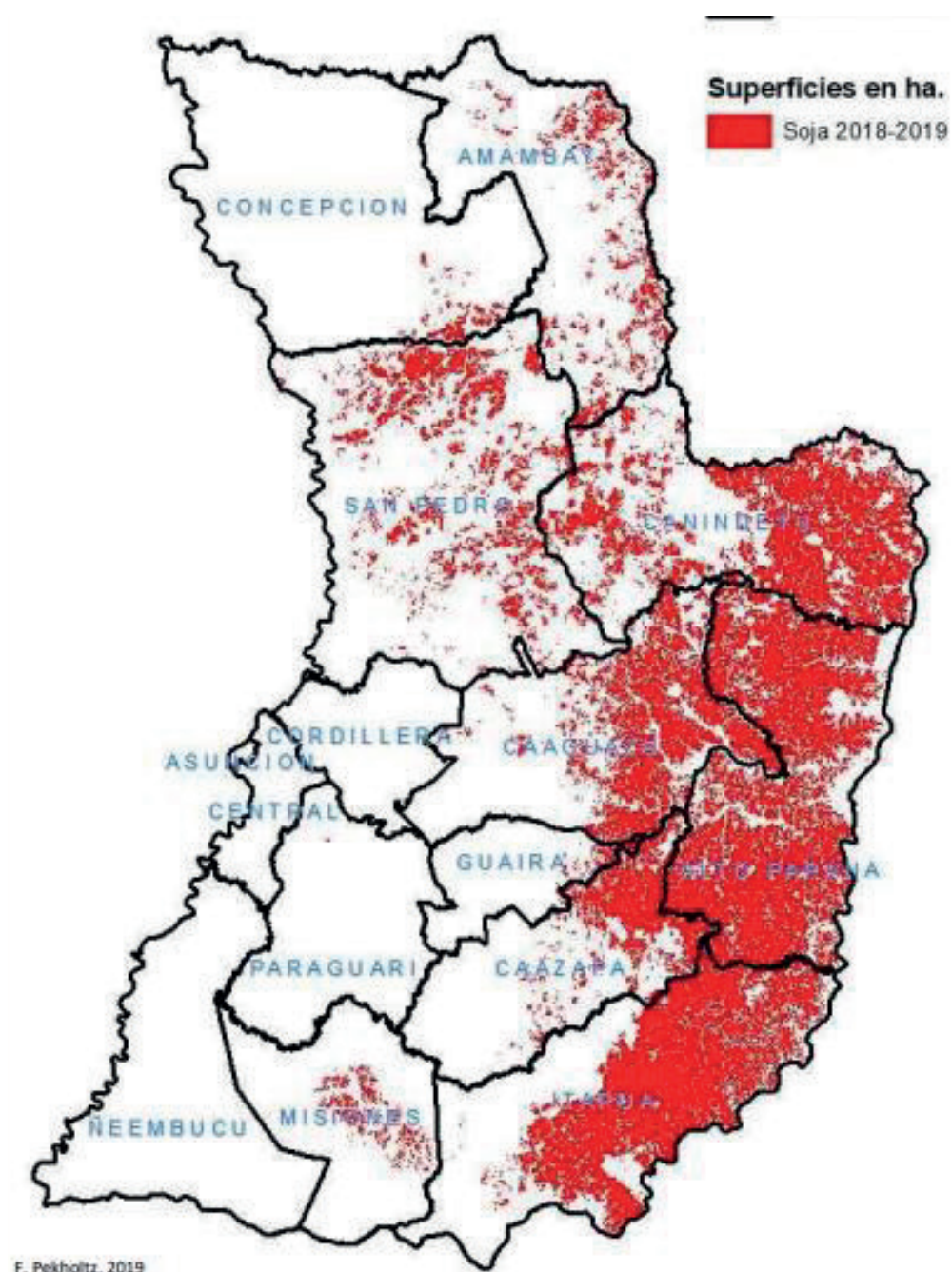


Fuente: DGEEC (2004). Pobreza y desigualdad de ingresos a nivel distrital (p. 35).

Nota: Este mapa es para ilustrar. Los nombres y las fronteras indicadas en este mapa, así como las denominaciones utilizadas en el mismo, no implican su reconocimiento o aceptación oficial por parte de la Organización Internacional para las Migraciones.

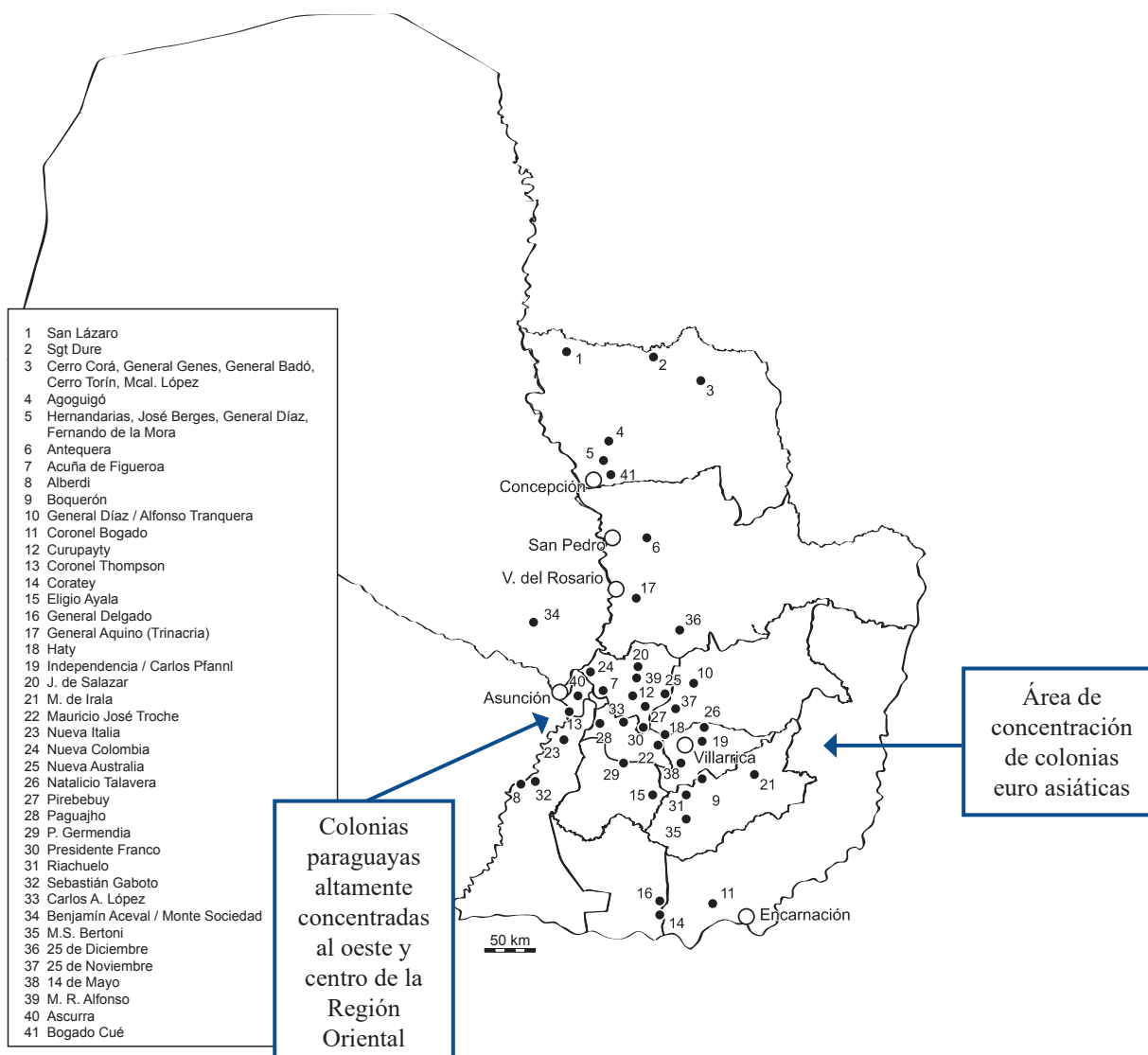
Anexo 7: Área de cultivo de soja campaña 2018-2019

Hectáreas sembradas 3.544.245 = 22% del territorio total de la Región Oriental



Fuente: CAPECO Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas. Instituto de Biotecnología Agrícola INBIO – 2020.
Nota: Este mapa es para ilustrar. Los nombres y las fronteras indicadas en este mapa, así como las denominaciones utilizadas en el mismo, no implican su reconocimiento o aceptación oficial por parte de la Organización Internacional para las Migraciones.

Anexo 8: Mapa de ubicación de colonias paraguayas en la Región Oriental - Década de 1920



Fuente: Kleinpenning, J. 2014.

Nota: Este mapa es para ilustrar. Los nombres y las fronteras indicadas en este mapa, así como las denominaciones utilizadas en el mismo, no implican su reconocimiento o aceptación oficial por parte de la Organización Internacional para las Migraciones.

