

POLÍTICA MIGRATORIA

República del Paraguay



TETÁ REKUÁI
MOTENONDEHA
MINISTERIO DEL
INTERIOR



TETÁREKUÁI MOTENONDEHA
MOAKÁHAPAVÉ
JEVA REHEGUA
MINISTERIO DEL INTERIOR
DIRECCIÓN GENERAL DE
MIGRACIONES



Fondo de la OIM para el Desarrollo
FOMENTO DE CAPACIDADES EN GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN

POLÍTICA MIGRATORIA

República del Paraguay



Fondo de la OIM para el Desarrollo
FOMENTO DE CAPACIDADES EN GESTIÓN DE LA MIGRACION



TETÁREKUÁI MOTENONDEHA
MOAKÁHAPAVÉ
JEVA REHEGUA
MINISTERIO DEL INTERIOR
DIRECCIÓN GENERAL DE
MIGRACIONES



TETÁ REKUÁI
MOTENONDEHA
MINISTERIO DEL
INTERIOR



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY
MINISTERIO DEL INTERIOR

DECRETO N° 4483.-

POR EL CUAL SE APRUEBA LA POLÍTICA NACIONAL DE MIGRACIONES DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY.

Asunción, 27 de noviembre de 2015

VISTO: La presentación realizada por el Ministerio del Interior, mediante la cual se solicita la aprobación de la "Política Nacional de Migraciones"; y

CONSIDERANDO: Que la Constitución, en el Artículo 238, Numeral 1), faculta a quien ejerce la Presidencia de la República, a dirigir la administración general del país.

Que la Ley N° 978/1996, "De Migraciones", establece que la Dirección General de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior, es el organismo responsable de ejecutar la Política Migratoria.

Que el Decreto N° 21.917, del 11 de agosto de 2003, "Por el cual se establece la Estructura Orgánica y Funcional del Ministerio del Interior", y su Decreto ampliatorio N° 1811/2009, determina en el Artículo 2°, Capítulo I - Funciones - Inciso a) "Estudiar, proponer y, una vez aprobadas, poner en ejecución las políticas públicas relativas a Seguridad Interna, Asuntos Políticos, Población, Migración y Repatriación de Connacionales, en coordinación con los organismos competentes".

Que el Plan Nacional de Desarrollo, aprobado por Decreto N° 2794, del 16 de diciembre de 2014, en su Eje Estratégico de Inserción del Paraguay en el Mundo, establece como una de sus líneas estratégicas la igualdad de oportunidades en un mundo globalizado, en la cual contribuirá evidentemente la Política Migratoria.

Que en aras de dotar al país de un documento que establezca los lineamientos políticos en materia migratoria, el Ministerio del Interior, en uso de las atribuciones que le otorgan el Decreto N° 21.917/2003 "Por el cual se establece la Estructura Orgánica y Funcional del Ministerio del Interior", y el Decreto ampliatorio N° 1811/2009, encomendó a la Dirección General de Migraciones, la elaboración de la citada Política.

Que el documento presentado define un conjunto de orientaciones y propone una política pública para las

N° 1465.

POR EL CUAL SE APRUEBA LA POLÍTICA NACIONAL DE MIGRACIONES DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY.

-15-

b) El Derecho a migrar.

5- En el marco de la Constitución Nacional y el ordenamiento jurídico, la Política Migratoria garantiza el libre tránsito de las personas por el territorio nacional, la fijación de su residencia y domicilio en el mismo por voluntad propia, así como el derecho a abandonarlo de manera temporal o permanente para residir en el extranjero o regresar al país cuando lo deseen, tanto como el ingreso de extranjeros que quieran fijar residencia temporal o permanente en el territorio paraguayo, facilitando su inserción laboral, social y cultural en el marco de las disposiciones migratorias.

C) Estrategias

20. En función a esos derechos básicos y en el marco de la Política Migratoria, el Paraguay creará y promulgará la normativa que regule las migraciones de manera consistente con los intereses del desarrollo humano de las personas y del bienestar general que resulte del más alto nivel de desarrollo económico, social, ambiental y cultural del país.
21. La normativa migratoria estará imbuida de los principios que rigen la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, recogidos en convenios, acuerdos y tratados internacionales suscritos y ratificados por el Paraguay, en especial los del contexto de naciones que conforman los grupos regionales a los que el país se encuentre adscripto.
22. En todos los casos en que se expresen los derechos generales de las personas migrantes, el Paraguay reconoce la necesidad de tener en cuenta de manera especial, y como ejes transversales de la Política Migratoria, aquellos derechos que buscan garantizar la equidad de género y la atención preferente a las personas y grupos sociales y culturales en estado de vulnerabilidad, como los niños y las niñas, la población adulta mayor, la discapacitada y los pueblos originarios.
23. La implementación efectiva de la Política Migratoria requiere la inexcusable adecuación de la estructura y funcionalidad de su órgano de aplicación y ejecución administrativa. Debe por tanto propenderse a la constitución de una entidad sólida, dinámica y con ascendencia administrativa, dotada de aptitudes y calificación efectiva para lograr una gestión migratoria eficaz, que asegure el cumplimiento de todos los derechos fundamentales y garantías esenciales para

J. W.

SIGLAS UTILIZADAS

BNF	Banco Nacional de Fomento
CN	Constitución Nacional
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
DACPE	Dirección de Atención a Comunidades Paraguayas del Exterior
DGM	Dirección General de Migraciones
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
ENPM	Equipo Nacional de la Política Migratoria
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INDI	Instituto Nacional del Indígena
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
PM	Política Migratoria
SEAM	Secretaría del Ambiente
SEDERREC	Secretaría de Desarrollo de Repatriados y Refugiados Connacionales
SEN	Secretaría de Emergencia Nacional
SENAVITAT	Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat
SNC	Secretaría Nacional de Cultura

ÍNDICE

Introducción

Equipo Nacional de Política Migratoria

Equipo Técnico-Asesor

I. Reseña de la situación migratoria en el país _____ Párrafos 1 a 13

II. La Política Migratoria (PM) _____ Párrafo 14

A) Objetivos _____ Párrafos 15 a 18

B) Derechos fundamentales _____ Párrafo 19

C) Estrategias _____ Párrafos 20 a 31

D) Acciones a emprender _____ Párrafo 32

a) La migración interna _____ Párrafos 33 a 40

b) La emigración _____ Párrafos 41 a 49

c) Las comunidades nacionales residentes en el extranjero _____ Párrafos 50 a 58

d) La inmigración _____ Párrafos 59 a 70

e) El retorno y la repatriación _____ Párrafos 71 a 76

f) La trata de personas, el tráfico de migrantes y otros delitos transnacionales _____ Párrafos 77 a 79

g) El refugio y el asilo _____ Párrafos 80 a 81

h) La participación de la sociedad civil _____ Párrafos 82 a 84

i) Transparencia y rendición de cuentas _____ Párrafos 85 a 87

j) Profesionalización del servicio público al migrante _____ Párrafo 88

k) Inserción internacional _____ Párrafo 89

l) Aspectos transversales _____ Párrafos 90 a 91

INTRODUCCIÓN

Una de las deudas principales que ha tenido el Estado con la sociedad, ha sido la ausencia de una política migratoria acorde a los tiempos modernos. Esto, a pesar que el Paraguay ha vivido una incesante y creciente movilidad de personas a través de sus fronteras nacionales prácticamente desde los albores de la Independencia Nacional.

Incluso durante el aislamiento geográfico del Gobierno del Dr. Francia, siempre estuvo habilitada alguna puerta al tránsito territorial de personas que salían o llegaban al país. Reconocida al fin su definitiva independencia, los López se propusieron dar inicio a una amplia apertura del Paraguay hacia las restantes naciones del mundo, cuando el trágico destino bélico arrasó su economía y aniquiló al grueso de su población.

La devastación demográfica, social y económica impuesta al final de la guerra de la Triple Alianza, inspiró como causa nacional de los gobiernos de la reconstrucción el fomento de la inmigración como remedio a esas múltiples desgracias. La política de inmigración asumió rango constitucional y, entre fines del siglo XIX y comienzos del XX, se tomaron diversas acciones institucionales y legislativas tratando de traducir a hechos concretos los principios de la Constitución de 1870.

En las siguientes ocho décadas, la inmigración aportó al Paraguay varios contingentes de inmigrantes americanos, europeos y asiáticos que ayudaron a levantar la economía nacional, a promover el mestizaje biológico, social y cultural y a fundar colonias y ciudades hoy integradas plenamente a la Nación.

Sin embargo, las corrientes de inmigración no fueron tan numerosas ni de tan alto impacto como sí lo fueron, en ese período, en los países que habían protagonizado la contienda bélica con el nuestro. Mientras que, por el contrario, una tendencia de flujos de emigración paraguaya a gran escala hacia las naciones vecinas, particularmente a la Argentina, se fue instalando como acuciante realidad sociodemográfica del Paraguay actual.

Solamente una pujante capacidad de reproducción biológica endógena, basada en saldos ampliamente positivos entre natalidad y mortalidad, hizo que el país incrementara rápidamente su caudal demográfico entre la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX, período en el cual cuadruplicó su población. A ello se sumaron otros factores sociales y económicos que han ido dando un nuevo perfil al desarrollo nacional, planteando innovadores desafíos relacionados con la movilidad territorial de las personas.

A partir de ese momento, los principios que inspiraron la Constitución de 1870 y las medidas ulteriores que trataron de promover la inmigración hacia nuestro país, se tornaron desactualizadas y poco congruentes con la nueva realidad. De hecho, desde hace ya casi sesenta años el país carece de una política migratoria capaz de encauzar los flujos de inmigrantes y ordenar las fuertes corrientes de emigración que han llevado al extranjero a casi el 15% de la población total actual del Paraguay.

Además, la normativa vigente, la Ley 978 “De Migraciones” de 1996, ha perdido funcionalidad por carecer de los enfoques que la nueva realidad de los desplazamientos humanos plantea a los Estados, en el marco de convenios y tratados internacionales que nuestro país ha suscrito y ratificado.

Conceptos de presencia obligada en las regulaciones migratorias de hoy día, por tratarse de reconocimientos ineludibles para las personas migrantes, como Derechos Humanos, derechos laborales del migrante y su familia, reunificación familiar, equidad e igualdad de género, desplazamientos por cambios climáticos, refugio y otros muchos, se encuentran ausentes en nuestra ley. En cambio, su carácter reglamentista y restrictivo para la inmigración es tan evidente, como su desinterés y falta de atención a los problemas de la emigración y las comunidades paraguayas residentes en el extranjero.

La movilidad humana a través de las fronteras ha adquirido un alto nivel de globalización y dinamismo, sirviendo a la difusión de capacidades laborales innovadoras, la transferencia de tecnologías y conocimientos científicos, el intercambio de lenguas y costumbres y la expansión de la cultura humana. Pero además, encubiertas en los procesos migratorios, se han verificado también prácticas nefastas como el tráfico de migrantes, la trata de personas y otros diversos tipos de delitos transnacionales.

Se han sumado así mismo como motivaciones dramáticas de la migración humana de tiempos recientes, los desastres naturales ocasionados por el cambio climático y los enormes desplazamientos de población originados en guerras internas o internacionales causadas por diferencias raciales, étnicas, religiosas y políticas, o por graves crisis económicas y sociales. Principales víctimas de estos desplazamientos forzosos son los sectores más vulnerables de la sociedad, como niños, niñas, mujeres, adultos mayores y pueblos originarios.

Por todo ello, nuestro país requiere con urgencia de un posicionamiento claro del Estado frente a estas nuevas realidades, como paso previo a la formulación de un mejor marco legal y de una organización institucional moderna, eficiente, profesionalizada y transparente, capaces de afrontar los enormes desafíos que plantean al Paraguay los desplazamientos de personas a través de sus fronteras y de su territorio.

Esa previa toma de posiciones consiste, sin lugar a dudas, en la promulgación de una postergada Política Migratoria que recoja los principios generales de nuestra Constitución Nacional y su normativa jurídico-legal, del Derecho Internacional y de los Derechos Humanos fundamentales, y que sirva de guía a las acciones del Estado en materia migratoria.

La elaboración de la presente Política Migratoria ha sido impulsada por el Gobierno Nacional, con el sincero deseo de convertirla en política de Estado, y ha contado con una amplia participación de los representantes de las instituciones competentes del sector público y de las más diversas organizaciones de la sociedad civil, con especial presencia de las organizaciones de migrantes tanto de extranjeros residentes en nuestro país, como de compatriotas reunidos en múltiples asociaciones en el exterior.

Además, se ha contado con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y, a través de ésta, de un calificado equipo técnico de profesionales del ámbito sociodemográfico y jurídico que han aportado sus conocimientos y experiencias en la materia, en una serie de aproximaciones, avances y consultas activas realizadas en diversos encuentros que tuvieron lugar a lo largo de varios meses del presente año, en los cuales los aportes de los participantes han sido decisivos para la formulación y validación final del presente documento.

Como resultado de todo ello, el Gobierno Nacional presenta la Política Migratoria del Paraguay como instrumento de política pública a ser implementada de aquí en adelante, junto con la Ley de Migraciones y demás disposiciones legales que se encuentran en proceso de renovación para su aprobación por el Congreso Nacional.

Confiamos que la sociedad toda y, en particular las personas que viven tanto los sacrificios como las oportunidades que la migración representa, ya sea en nuestro país como en el exterior, se constituirán en principales aliados para su efectiva aplicación y para su periódica evaluación y actualización, conforme se vayan presentado las necesidades emergentes de este polifacético y cambiante fenómeno que se constituye, en nuestros días, en factor clave del desarrollo humano.

Jorge Kronawetter
Director General de Migraciones

EQUIPO NACIONAL DE POLÍTICA MIGRATORIA, CONFORMADA POR LAS SIGUIENTES INSTITUCIONES:

1. Ministerio de Relaciones Exteriores.
2. Ministerio del Interior.
3. Ministerio de la Mujer.
4. Ministerio Público.
5. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
6. Ministerio de Agricultura y Ganadería.
7. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
8. Ministerio de Industria y Comercio.
9. Ministerio de Defensa.
10. Ministerio de Educación y Cultura.
11. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
12. Presidencia de la República.
13. Secretaría Nacional Antidrogas.

14. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social.

15. Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia.

16. Secretaría Nacional de Turismo.

17. Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales.

18. Secretaría Nacional de Cultura.

19. Instituto de Previsión Social.

20. Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos.

21. Comisión de Asuntos Migratorios y Desarrollo. Cámara de Diputados.

22. Comisión Nacional de Refugiados (CONARE).

23. Mesa Interinstitucional para la Prevención y el Combate a la Trata de Personas.

24. Dirección General de Migraciones.

25. Defensoría del Pueblo.

26. Policía Nacional.

27. Universidad Nacional de Asunción (UNA) - Rectorado.

28. Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” (UCA) - Rectorado.

29. Universidad del Norte (UNINORTE) - Rectorado.
30. Centro Superior de Estudios de Administración y Finanzas Públicas para el Desarrollo (CEMAF).
31. Migrantes Paraguayos en Estados Unidos.
32. Consejo Internacional de la Migración Paraguaya (CIMPA).
33. Federación de Inmigrantes en Paraguay (FEDIPAR).
34. Pastoral Migrante / Red Escalabriniana. Fundación Scalabrini para las Migraciones (FSM).
35. Pastoral de la Movilidad Humana.
36. Comité de Iglesias para ayuda de Emergencias.
37. Asociación Trinidad - Radio Viva.
38. Unión Industrial del Paraguay (UIP).
39. Asociación Rural del Paraguay (ARP).
40. Fundación CIDEAL.
41. Hogar Santa Librada.
42. Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A).
43. Central General de Trabajadores (CGT).

EQUIPO TÉCNICO-ASESOR, CONFORMADO POR:

Hugo Oddone.

Rubén Maciel.

Elisa Filippini.

Estudio Jurídico Parquet & Asociados.

I. RESEÑA DE LA SITUACIÓN MIGRATORIA EN EL PAÍS

1. El Paraguay es un país de larga tradición migratoria. Movimientos de población al interior de su territorio y a través de sus fronteras se han verificado desde la época colonial. No obstante, las migraciones se han intensificado en determinadas épocas históricas, en particular luego de finalizar la Guerra de la Triple Alianza y, en general, a continuación de diversas situaciones de crisis política, económica o social experimentadas en los países de origen de inmigrantes o en el territorio nacional. Tal es el caso de los flujos de inmigración provenientes de Europa a fines del siglo XIX y comienzos del XX y el de la emigración paraguaya a partir de la guerra civil de 1947.
2. Entre 1880 y 1930 el total de inmigrantes de diversa procedencia llegados al país era de poco más de 25.500 personas y 20 años después los extranjeros censados superaban apenas los 50.000. A partir de 1960 un gran contingente de personas originarias del Brasil ingresó al Paraguay, poblando especialmente el Este de la Región Oriental, sumándose y superando ampliamente a la corriente siempre creciente de argentinos, así como la de otras menos numerosas y de origen más lejano, como asiáticos y árabes. En 1982 el total de extranjeros censados en el país ascendía a 168.000 personas, para 1992 a 191.000 y en 2002 a 173.000, siendo los de origen brasileño mayoría absoluta en los años ochenta y noventa (58% y 57% respectivamente), seguidos por originarios de la Argentina que representaban el 26% del total en ambos años.
3. En 1992 brasileños y argentinos superaban el 80% del total de extranjeros censados en el país y, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares de la DGEEC, en 2010 representaban ya el 90% de los cerca de 180.000 extranjeros encuestados ese año y que, en total, constituían aproximadamente el 3% de la población nacional de ese momento. La inmigración brasileña ha tenido un destino esencialmente rural mientras que la argentina, al igual que los restantes flujos de inmigración de los últimos años, se ha instalado fundamentalmente en área urbana.

4. Muchas de las diferentes comunidades de inmigrantes residentes en el país, sobre todo las más antiguas, han logrado altos niveles de integración a la sociedad nacional, sin perder sus raíces culturales y vínculos con sus países de origen, y hoy conforman diversas asociaciones nacionales hallándose reunidas en una Federación de Inmigrantes del Paraguay. Ésta, junto con sus comunidades asociadas y organizaciones nacionales de apoyo al migrante, vienen trabajando por el reconocimiento de sus derechos y, en particular, por la regularización documentaria, atendiendo a que la irregularidad en este aspecto es uno de los principales problemas que afrontan numerosos inmigrantes en el país y que motivan la merma de sus derechos. Gracias a estos esfuerzos, han conseguido la promulgación de la Ley 4429/11 de Amnistía Migratoria que regula la Residencia de Extranjeros/as en Situación Migratoria Irregular.
5. Con una tendencia también creciente, aunque en una escala ampliamente mayor, la población paraguaya emigrada, censada o registrada en padrones municipales en el extranjero, ha ido en aumento desde 1947 llegando a representar el 12% de la población total del país en los primeros años de la presente década. El principal destino de la emigración ha sido históricamente, y sigue siendo, la Argentina, donde el Censo de 2010 registró a más de 550.000 personas de nacionalidad paraguaya ese año. Sin embargo, información más reciente proporcionada por la Dirección Nacional de Migraciones de ese país, da cuenta de que 787.635 paraguayos varones y mujeres han gestionado su radicación temporaria o permanente en la Argentina en los últimos 9 años (2004 a 2013). Sólo esta cifra representaba ya el 11,6% de la población nacional estimada a 2013.
6. A partir del año 2000, España se constituyó en un segundo receptor de la emigración paraguaya en orden de importancia; en el Padrón español de Comunidades Autónomas habían sido empadronadas ese año más de 87.000 personas oriundas del Paraguay. Por su parte, registros censales del Brasil correspondientes al censo de la ronda 2000 señalan un caudal de aproximadamente 40.000 inmigrantes del Paraguay en ese país, en tanto que en los EE.UU ese mismo año se encontrarían 29.000 más. Otras diferentes fuentes censales y regis-

trales permiten agregar a estos cuatro países un listado de diferentes lugares de destino, donde se localizarían alrededor de 90.000 personas más de origen paraguayo. Estas cifras, provenientes de diferentes fuentes estadísticas, hacen posible estimar en al menos 1.100.000 el número de personas originarias del Paraguay censadas o empadronadas en diversos países del mundo, y representan poco más del 15% de la población nacional estimada para el año 2013.

7. Si bien el éxodo masivo se inicia a partir de la guerra civil de 1947 y se intensifica en los años del autoritarismo que termina en 1989, convirtiendo gran parte de la emigración en exilio político, en los últimos 25 años la emigración paraguaya ha dejado de responder a causales políticas y se ha relacionado más con factores económicos y sociales, incluyendo carencias en el ámbito de la salud y educación. Sin embargo, según información reciente, el 75% de los paraguayos y el 80% de las paraguayas que han emigrado lo hicieron en busca de trabajo. Además, otros aspectos resaltantes se han sumado como características de la emigración reciente, tales como su perfil preponderantemente joven y femenino, así como la inclusión de nuevos destinos migratorios mucho más distantes que los aledaños para los compatriotas que emigran (Estados Unidos, Europa, Asia).
8. Una derivación importante de estas intensas corrientes de emigración y su diversidad de destinos, ha sido la emergencia de organizaciones de emigrantes de diferente naturaleza (asociaciones, federaciones, coordinadoras, congresos permanentes, etc.) residentes en diferentes países del mundo y su actuación como grupos de presión en demanda del pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y de una mejor atención a sus necesidades de parte de las autoridades consulares en los lugares de residencia. Resultado de esa movilización, ocurrida en vísperas del Bicentenario de la Independencia Nacional, fue el referéndum del año 2011 que permitió enmendar el Artículo 120 de la Constitución Nacional consagrando el derecho a voto de connacionales residentes en el extranjero.
9. Otra variante de la movilidad ha sido una constante y creciente corriente de retorno de connacionales que vuelven al país por sus pro-

pios medios o con el apoyo de programas oficiales de repatriación. Este movimiento, que se está intensificando en los últimos años, se debe a las condiciones desfavorables surgidas en lugares de destino que han sufrido graves crisis económicas y laborales y que han endurecido sus leyes migratorias, imponiendo férreas restricciones a los extranjeros ingresados o residentes de manera irregular. Esta situación ha afectado, en general, a la Comunidad Europea y, en particular, a España.

- 10.** Significativas por su número y sus impactos sociodemográficos y económicos han sido también las migraciones internas. El cambio de residencia de connacionales de un departamento o distrito a otro entre 1997 y 2002 (año del último censo de población), afectó a 262.000 personas y fue un factor decisivo en la reconfiguración de la distribución espacial de la población en el territorio nacional y del incremento de la tasa de urbanización, resultando en una alta concentración demográfica particularmente en el Área Metropolitana de Asunción y Ciudad del Este. La principal causa de esta migración también es la búsqueda de trabajo, aunque se le suman otras numerosas carencias en cuanto a salud, educación, servicios básicos e inclusive la práctica de la violencia de diversos tipos, que castiga especialmente a las mujeres en diferentes ámbitos y, en particular, en el propio hogar.

- 11.** Además, diversos estudios sociodemográficos han señalado como una de las causas fundamentales de la movilidad rural-urbana en general, y en particular la de la población campesina dedicada a la actividad agrícola, la histórica desigualdad en la distribución de las tierras que afecta a una gran parte de la misma, determinando el abandono forzoso de sus fincas y la migración interna o internacional en busca de formas alternativas de vida. Se agrega a ello que importantes grupos de pueblos originarios del país han tomado también el camino de la migración interna, especialmente la rural-urbana, presionados por la creciente pérdida de su hábitat original causado por la explotación forestal y la extensión del monocultivo y la ganadería en sus territorios ancestrales.

- 12.** Un fenómeno que, si bien no constituye en rigor una forma de migración pero que se vincula estrechamente con la movilidad humana y es motivo de preocupación en el Paraguay y en numerosos países del mundo, es la trata de personas y el tráfico de migrantes cuyas víctimas principales son mujeres, niñas y niños. Obligadas muchas veces a una migración insegura, por las precarias condiciones de vida en las que se encuentran, con frecuencia caen en poder de grupos delictivos dedicados al tráfico de personas por medio de la captación y reclutamiento con engaños, amenazas, uso de la fuerza u otras formas de coacción, para luego ser sometidas a explotación laboral, sexual, servidumbre o diferentes formas de esclavitud, e inclusive a la extracción de órganos. El número de víctimas en el Paraguay aparenta ser reducido debido a la clandestinidad de la práctica y al temor de denunciarla, pero su impacto social es altamente pernicioso lo que obliga al despliegue de políticas de prevención y combate de parte de diferentes instituciones públicas, entre ellas la autoridad migratoria.
- 13.** Aunque también poco numeroso, ya que afecta a un centenar y medio de personas, es el caso de quienes buscan amparo ante persecuciones políticas, discriminación étnica o religiosa y conflictos armados existentes en otros países, y que el Paraguay acoge con el status de refugiados o asilados conforme a la legislación nacional, realizando esfuerzos institucionales conjuntos para facilitar su ingreso, traslado y residencia en el país en condiciones acordes con los tratados internacionales.

II. LA POLÍTICA MIGRATORIA (PM)

14. El presente documento define y propone una política pública para las migraciones que sirva de marco a un nuevo sistema normativo y órgano de aplicación y ejecución, con miras a elevar la calidad de la gestión migratoria garantizando su funcionamiento conforme con los preceptos de la Constitución Nacional y en consonancia con los mandatos de los tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos y ratificados por el Paraguay, garantizando el respeto irrestricto a los derechos humanos y asegurando de este modo la gobernabilidad migratoria.

La Política Migratoria (PM) se regirá por los siguientes principios generales:

- a) **Principio de Igualdad:** Todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Conforme con la Declaración Universal de Derechos Humanos, a todas ellas se les reconoce el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o ideológica, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, condición migratoria o cualquier otra.
- b) **Principio de Equidad Social:** Todas las personas, grupos y sectores sociales tienen derecho a contar con políticas públicas que tiendan a eliminar las desigualdades sociales, crear las mismas oportunidades para establecer la equidad social, remover los obstáculos que impiden el bienestar general y arbitrar los medios que promuevan la mayor calidad de vida para todos los miembros de la sociedad.
- c) **Principio de No Discriminación:** Ningún grupo humano o persona puede ser discriminado por cuestiones de edad, sexo, etnia, raza, idioma, religión u otras razones como su menor habilidad intelectual o mental, su deficiente estado de salud, su discapacidad física u otra cualquiera que represente una desventaja para su vida social, ni ser objeto de trato despectivo y, por el contrario, cualquier

trato diferente que se le dispense deberá ser en beneficio a su mayor dignidad.

- d) **Principio de Equidad de Género:** Dada la vigencia histórica de una injusta discriminación hacia la mujer en el campo económico, familiar, político, social, laboral, cultural y en todos los demás ámbitos de la vida humana, tanto en lo que se refiere a la participación como a las oportunidades y beneficios que surgen de los mismos, se reconoce el derecho al desarrollo personal de las mujeres en completa igualdad de derechos con los hombres y su derecho a ocupar roles autonómicos como protagonista principal en esos ámbitos así como en los movimientos migratorios y en las sociedades de origen y destino.
- e) **Principio de Equidad Intergeneracional:** La sucesión de las generaciones que se van reemplazando en el tiempo por efecto de la dinámica poblacional, determina una mutua relación de interdependencia entre ellas y requiere que las mismas actúen de manera solidaria con respecto a sus ascendientes y descendientes, de modo a garantizar la sostenibilidad y la equidad en el disfrute de los bienes materiales e inmateriales producidos socialmente. Esta solidaridad debe expresarse de manera particular hacia los niños, niñas, adolescentes y personas adultas mayores, por su carácter dependiente de las que se encuentran en edades activas y productivas.
- f) **Principio de Protección Integral e Interés Superior de los derechos de niños, niñas y adolescentes:** En todas las decisiones de la autoridad migratoria en las que se encuentren involucrados de manera directa o indirecta niños, niñas y adolescentes, debe prevalecer de forma indefectible el principio del interés superior del niño. El Estado paraguayo asegurará que todos los niños y niñas que nacen en el país obtengan la nacionalidad respectiva, independientemente de la situación migratoria de sus padres. De igual manera, y en función de su edad y madurez, se debe garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a expresar su opinión y a que esta se tenga en cuenta en todos los asuntos que les afecten.

- g) Principio de No Discriminación:** Ningún grupo humano o persona puede ser discriminado por cuestiones de edad, sexo, etnia, raza, idioma, religión u otras razones como su menor habilidad intelectual o mental, su deficiente estado de salud, su discapacidad física u otra cualquiera que represente una desventaja para su vida social, ni ser objeto de trato despectivo y, por el contrario, cualquier trato diferente que se le dispense deberá ser en beneficio a su mayor dignidad.
- h) Principio de Respeto a la Diversidad Cultural:** De conformidad con el precepto constitucional que consagra el carácter pluricultural y bilingüe del Paraguay, la Política Migratoria reconoce como patrimonio nacional a las diversas culturas y lenguas que conviven en el territorio paraguayo, en particular a los pueblos indígenas representados por sus diversas etnias y lenguas. La promoción de la diversidad cultural comprende su inserción en el espacio público y su participación en la construcción y materialización de proyectos colectivos y concertados de desarrollo e incluye a las diferentes nacionalidades de inmigrantes radicadas en el país.
- 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.
- j) Principio de Respeto/Reconocimiento a los Derechos Laborales:** 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.
- k) Principio de Reciprocidad:** En todos los ámbitos en que esté en

juego la vigencia de los derechos esenciales de las personas migrantes, regirá el principio de la reciprocidad actuando el Paraguay con miras a obtener beneficios mutuos en su relación con otros Estados o accionando simétricamente en los casos en que ostensibles restricciones resulten perjudiciales a la Política Migratoria (PM).

- l) **Principio de la Congruencia:** Las políticas migratorias deben sustentarse en principios de congruencia, de manera a que los Estados garanticen la vigencia de los derechos que reclaman para sus connacionales en el exterior, en la admisión, ingreso, permanencia o tránsito de extranjeros en su territorio.

A) OBJETIVOS

15. El objetivo general de la Política Migratoria (PM) es establecer los criterios a ser aplicados por el Estado paraguayo en lo referente a las migraciones, entendidas éstas como los desplazamientos territoriales que realizan las personas de un ámbito socio espacial a otro con el fin de fijar su residencia y desarrollar en ella su existencia en términos biológicos, demográficos, económicos, sociales y culturales.
16. En ese orden, se reconocen diferentes formas de manifestarse esos desplazamientos, pudiendo ocurrir los mismos al interior del territorio nacional (migración interna) o trasponiendo las fronteras del país (migración internacional), ya sea para que las personas fijen su residencia fuera del territorio nacional (emigración), ya sea para residir en él los que provienen de otros países (inmigración).
17. La Política Migratoria (PM) contempla, además, los desplazamientos que realizan las personas a través de las fronteras nacionales sin la intención de cambiar de residencia (turismo, visitas ocasionales, etc.), en los cuales las autoridades del país y, en particular la migratoria, también deben intervenir para asegurar un movimiento ordenado y

seguro de este tránsito inter-fronterizo, conforme con la legislación del país. La normativa migratoria establecerá las diferentes categorías que correspondan a estos movimientos de entrada, estadía y salida del territorio nacional efectuados sin el propósito de residir en el mismo.

18. La Política Migratoria (PM) se propone garantizar el ejercicio de los derechos humanos fundamentales que tienen las personas para participar libremente de esos desplazamientos, organizando y administrando los mismos conforme a un marco normativo que trate de asegurarles la mayor calidad de vida posible.

B) DERECHOS FUNDAMENTALES

19. La Política Migratoria (PM) parte del reconocimiento previo de dos derechos fundamentales sobre la migración, consagrados constitucionalmente:
 - a) El derecho de las personas a no migrar, consagrado en el Artículo 41 de la Constitución Nacional (CN) que establece: “Todo paraguayo tiene derecho a residir en su patria”.
 - b) El derecho de las personas a migrar y fijar residencia por propia y libre decisión en el lugar de su preferencia, establecido en el mismo Artículo de la Constitución Nacional y en tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos y ratificados por el Paraguay.

a) El Derecho a no migrar

1. El derecho a no migrar, entendido como el derecho de las personas a residir en su propia patria, implica el reconocimiento de la totalidad de los derechos consagrados en la Constitución Nacional para todos los habitantes del país, así como de los que establece

la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados, convenios o acuerdos internacionales aprobados y ratificados por el Paraguay.

2. Comprende los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que protegen a todas las personas habitantes del territorio nacional y que son de cumplimiento obligatorio de parte del Estado y de quienes lo administran, a través de las diversas políticas públicas que buscan lograr el más alto nivel de desarrollo humano de las personas. En este sentido, entendiendo el precepto constitucional que dispone el derecho de todo paraguayo a residir en su patria como derecho al arraigo, el Estado, a través de sus órganos pertinentes, promoverá mejores condiciones de vida de las personas en lo económico, social, habitacional, ambiental y cultural, en sus propias comunidades de origen, sean ellas rurales, urbanas o indígenas. Con este propósito, la Política Migratoria (PM) buscará la mayor adecuación de sus acciones con todas las restantes políticas públicas vigentes para coadyuvar a la plena vigencia de esos derechos.
3. Dado que la principal motivación de las personas migrantes es la búsqueda de trabajo, la autoridad migratoria cooperará con una dependencia de coordinación con las autoridades del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de otras instituciones del ámbito central, departamental y municipal, así como con los diversos gremios, sindicatos y organizaciones cooperativistas, para estudiar y divulgar las oportunidades de empleo digno y de creación de micro, pequeñas y medianas empresas y cooperativas que generen ocupación productiva y desarrollen capacidades profesionales, técnicas, operativas y gerenciales adecuadas a la demanda, fomentando la formación de más altos niveles de calificación del capital humano, así como de carreras de “salida laboral rápida”.
4. De conformidad con lo que dispone el Artículo 114 de la Constitución Nacional, que define a la Reforma Agraria como “uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural” consistente en “la incorporación efectiva de la población campesina al

desarrollo económico y social de la Nación”, y con el fin de propender al arraigo en la comunidad de origen del trabajador rural y su familia, se articularán con los órganos competentes del Estado aquellos programas de desarrollo y regularización jurídica de la propiedad de las tierras destinadas a la agricultura familiar que les provean de créditos accesibles y de la debida asistencia técnica, educacional y sanitaria y apoyándoles para la creación de cooperativas agrícolas y demás asociaciones similares, la promoción de la producción, industrialización y racionalización del mercado con miras al desarrollo integral del agro.

b) El Derecho a migrar

5. En el marco de la Constitución Nacional y el ordenamiento jurídico, la Política Migratoria (PM) garantiza el libre tránsito de las personas por el territorio nacional, la fijación de su residencia y domicilio en el mismo por voluntad propia, así como el derecho a abandonarlo de manera temporal o permanente para residir en el extranjero o regresar al país cuando lo deseen, tanto como el ingreso de extranjeros que quieran fijar residencia temporal o permanente en el territorio paraguayo, facilitando su inserción laboral, social y cultural en el marco de las disposiciones migratorias.

C) ESTRATEGIAS

20. En función a esos derechos básicos y en el marco de la Política Migratoria (PM), el Paraguay creará y promulgará la normativa que regule las migraciones de manera consistente con los intereses del desarrollo humano de las personas y del bienestar general que resulte del más alto nivel de desarrollo económico, social, ambiental y cultural del país.
21. La normativa migratoria estará imbuida de los principios que rigen la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, recogidos en convenios, acuerdos y tratados internacionales suscritos y ratificados por el Paraguay, en especial los del contexto de naciones

que conforman los grupos regionales a los que el país se encuentre adscripto.

- 22.** En todos los casos en que se expresen los derechos generales de las personas migrantes, el Paraguay reconoce la necesidad de tener en cuenta de manera especial, y como ejes transversales de la Política Migratoria (PM), aquellos derechos que buscan garantizar la equidad de género y la atención preferente a las personas y grupos sociales y culturales en estado de vulnerabilidad, como los niños y las niñas, la población adulta mayor, la discapacitada y los pueblos originarios.
- 23.** La implementación efectiva de la Política Migratoria (PM) requiere la inexcusable adecuación de la estructura y funcionalidad de su órgano de aplicación y ejecución administrativa. Debe por tanto propenderse a la constitución de una entidad sólida, dinámica y con ascendencia administrativa, dotada de aptitudes y calificación efectiva para lograr una gestión migratoria eficaz, que asegure el cumplimiento de todos los derechos fundamentales y garantías esenciales para las personas migrantes. En tal sentido, se impulsará la reforma normativa tendiente a constituir a la Dirección General de Migraciones en autoridad nacional rectora de las migraciones, centralizada pero con desconcentración de funciones a nivel operacional. Dicho organismo deberá contar con autonomía para dictar sus propias normas y con la autarquía que le permita generar, administrar e invertir sus propios recursos.
- 24.** Por otra parte, dado que la migración constituye un hecho de múltiples aspectos sectoriales que comprometen la acción del Estado en diversos ámbitos de las políticas públicas, entre otros el de desarrollo social, las relaciones exteriores, el trabajo, el desarrollo rural, la educación, la salud, el medio ambiente, la seguridad social y ciudadana y la atención preferencial a los grupos poblacionales citados en el párrafo 22, la normativa migratoria dispondrá la creación de una instancia de coordinación y enlace entre los organismos gubernamentales responsables de dichas políticas, los cuales, en lo que les corresponda, también aplicarán los principios y preceptos de la PM bajo coordinación general de la autoridad migratoria.

- 25.** Con el fin de mejorar el conocimiento de los procesos migratorios en general y de fortalecer el sistema estadístico nacional, la autoridad migratoria firmará los acuerdos y convenios que sean necesarios con instituciones académicas del país y del extranjero, así como con otras instituciones del gobierno que generan información vinculada a las migraciones y con organismos regionales e internacionales vinculados a la materia, con el propósito de impulsar la investigación sobre diversos aspectos de este fenómeno, tanto en lo que concierne a la inmigración como a la emigración, sus volúmenes, tendencias, condiciones de vida y redes de solidaridad establecidas entre migrantes.
- 26.** Así mismo, frente a los nuevos escenarios planteados por el cambio climático y los frecuentes desastres naturales que este provoca, la autoridad migratoria cooperará con los organismos pertinentes en la aplicación de medidas de prevención y atenuación de sus efectos sobre los desplazamientos circunstanciales o permanentes de la población afectada por estos fenómenos y obligada a migrar buscando reasentamientos seguros.
- 27.** En igual sentido, y 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 Política Migratoria (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.
- 28.** Por otra parte, en coordinación con las demás políticas públicas, la política migratoria apoyará en la prevención y el combate de los delitos asociados con el movimiento fronterizo de personas, en particular el tráfico de migrantes y la trata de personas, actuando en las mismas la autoridad migratoria de manera conjunta con los demás organismos competentes, participando de la elaboración de acciones y estrategias en el campo de la prevención, asistencia a víctimas y persecución de estos delitos.

- 29.** La Política Migratoria propone la mayor transparencia de la gestión pública en el ámbito migratorio, la rendición de cuentas de sus autoridades responsables y la participación activa de la sociedad civil, a través de sus organizaciones y en particular de las que reúnen a las propias personas migrantes radicadas en el país y en el extranjero, en la ejecución y evaluación de esta política y de las que se vinculen con la misma, para el logro del más elevado nivel de bienestar de los migrantes y el respeto y la protección de sus derechos humanos.
- 30.** En el interés de obtener el más alto nivel de desempeño de la autoridad migratoria, la normativa establecerá los mecanismos necesarios para la profesionalización del servicio público al migrante, creando la carrera de los funcionarios y funcionarias del área de migraciones y de otras instituciones públicas vinculadas con la atención del al migrante en sus diversos niveles funcionales y operativos.
- 31.** La Política Migratoria (PM) se implementará en el marco de una sólida inserción del Paraguay en el contexto internacional, en lo que respecta a los ámbitos especializados en materia migratoria, participando de los diálogos bilaterales, regionales e internacionales que buscan obtener políticas y normativas concertadas en la materia, en beneficio de las personas migrantes y del mayor desarrollo de los países de origen y acogida.

D) ACCIONES A EMPRENDER

- 32.** La Política Migratoria (PM) establece por este medio las siguientes acciones a ser ejecutadas en función a los objetivos y estrategias expresadas y a los principios fundamentales que guardan relación con cada uno de los derechos que asisten a las personas migrantes y que han sido mencionados más arriba.

a) La migración interna

- 33.** Serán libres de toda obstaculización y coacción los desplazamientos voluntarios de personas dentro del territorio nacional, ente otros los

que tienen por finalidad fijar residencia y domicilio en cualquiera de las jurisdicciones político-administrativas existentes en el país (departamentos y distritos o municipios).

- 34.** La normativa migratoria establecerá canales institucionales que promuevan la información previa a migrantes internos que desean cambiar su residencia dentro del territorio nacional en busca de trabajo, a fin de ofrecerles orientación útil para esos propósitos tanto en lo referente a las oportunidades que ofrece el mercado laboral como al costo y condiciones de vida vigentes en el lugar de destino, en especial los referidos a la vivienda y servicios básicos.
- 35.** Con ese fin, y en el mismo sentido que el señalado en el párrafo 19, a) 3, la autoridad migratoria, en coordinación con las instancias pertinentes del ámbito central, departamental y municipal, así como con los gremios de empresarios, sindicatos y organizaciones cooperativas, realizará estudios sobre oportunidades del mercado de trabajo y condiciones de vida en las posibles áreas de destino, manteniendo bases de datos actualizadas y divulgando la información por canales adecuados que permitan su acceso amplio a las personas interesadas. Para emprender dichos estudios se buscará el concurso de instituciones académicas y centros especializados de investigación.
- 36.** La Política Migratoria (PM) alentará las corrientes de migración interna que por razones demográficas, económicas y sociales, contribuyan al logro de los objetivos de la Reforma Agraria y del Bienestar Rural, consagrados en los artículos 114 y 115 (inciso 16) de la Constitución Nacional (CN), así como el Plan Nacional de Desarrollo Social, ayudando de este modo a combatir la pobreza rural, mejorar la distribución de la población en el territorio nacional y evitar las desordenadas aglomeraciones metropolitanas y los asentamientos precarios que proliferan en las áreas urbanas periféricas.
- 37.** La autoridad migratoria desarrollará capacidades para la prevención y mitigación de los efectos de desastres naturales y actuará de manera coordinada con los demás organismos del Estado competentes en la materia, cooperará en los programas educativos de prevención y organización de reasentamientos y migración interna de emergencia.

38. En caso de migraciones internas colectivas, motivadas por desastres naturales de origen climático, sean ellas circunstanciales o permanentes, la autoridad migratoria colaborará con los organismos públicos competentes en el censo y relocalización ordenada de las personas desplazadas y su posterior retorno a sus asentamientos de origen.
39. Si las personas desplazadas expresan su decisión de abandonar de forma definitiva sus asentamientos originales para radicarse de manera permanente en un área diferente a su localización anterior, la autoridad migratoria elaborará un padrón de los migrantes y colaborará conforme a sus funciones con las autoridades municipales y nacionales para implementar, de común acuerdo con los afectados, programas planificados y ordenados de reasentamiento permanente en áreas territoriales adecuadas que cuenten con los servicios indispensables. Especial atención se brindará en estas circunstancias a niñas, niños y adolescentes, mujeres, adultos mayores, indígenas y personas discapacitadas, protegiéndolos de riesgos que vulneren su seguridad y sus condiciones de vida.
40. De igual forma, el Estado aplicará programas especiales de reasentamiento a desplazados y migrantes de comunidades indígenas del país que expresen su intención de reasentarse en área urbana o en su hábitat originario, en coordinación con las respectivas instituciones responsables.

b) La emigración

41. En el caso de personas de nacionalidad paraguaya que manifiesten a la autoridad migratoria su intención y su voluntad de emigrar para radicarse en el exterior, temporal o permanentemente, ésta le facilitará toda la información necesaria referente a las condiciones, documentos y requisitos necesarios para la salida del país como emigrante y su viaje, tránsito por países de paso, ingreso y residencia en el país de destino.

- 42.** A los efectos indicados en el párrafo anterior, la autoridad migratoria contará con personal responsable de orientar a personas que manifiesten su voluntad de emigrar y residir en el extranjero, con el fin de disponer de programas ordenados de emigración según sea la misma por razones laborales, de estudio, de salud o prestación de servicios profesionales calificados en el exterior. Al mismo tiempo se mantendrá una base de datos actualizada sobre número y características de las personas que se registran como emigrantes por país de destino y categoría migratoria, con fines estrictamente estadísticos.
- 43.** La normativa migratoria establecerá los canales institucionales de coordinación con embajadas y consulados de países con representación diplomática en el Paraguay y con las oficinas consulares del país en el exterior, con el propósito de producir y divulgar información previa a personas con intención de fijar residencia en el extranjero, sea de manera temporaria o permanente, con el fin de orientarles sobre la documentación indispensable para el viaje y la gestión de residencia legal, condiciones de vida (costo de viviendas y servicios básicos), oportunidades y condiciones laborales y salariales, servicios sociales y otras cuestiones de interés para su residencia personal y familiar (si fuera el caso) en el país de destino.
- 44.** Con ese fin, y a través de mecanismos similares a los señalados en el párrafo 35, la autoridad migratoria, en coordinación con las instituciones correspondientes, mantendrá un estudio actualizado anualmente sobre obstáculos y oportunidades laborales y condiciones de vida y trabajo en los países de destino de la emigración paraguaya, divulgándolo a través de mecanismos de información disponibles a nivel nacional y por medio de las organizaciones de emigrantes residentes en el exterior.
- 45.** La autoridad migratoria desarrollará programas de emigración programada a solicitud de países donde la capacidad del capital humano nacional sea requerido para ocupar posiciones laborales temporarias, sobre la base de convenios bilaterales que contemplen el retorno de los connacionales en condiciones ventajosas y la reciprocidad en los casos en que el Paraguay requiera de transferencia de tecnologías.

- 46.** Ante la importancia de mejorar el conocimiento sobre la emigración paraguaya y las condiciones de vida de los connacionales en el exterior, y al mismo tiempo contribuir al fortalecimiento del sistema estadístico nacional, la autoridad migratoria impulsará, de manera conjunta con instituciones académicas del país y por medio de la firma de convenios con sus similares del extranjero, así como con otras instituciones gubernamentales que generan información y organismos regionales e internacionales competentes en la materia, la investigación sobre los flujos de emigración y, de ser posible, el censo de emigrantes en los países donde residen, para lo cual se fomentará la participación de las propias comunidades organizadas de emigrantes residentes en el exterior.
- 47.** A través de la autoridad migratoria, de la DACPE y las oficinas consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, el gobierno nacional monitoreará las condiciones de residencia y de vida de los connacionales residentes en el extranjero, brindándoles asistencia legal y velando porque se cumplan con ellos las obligaciones y derechos emergentes de tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos entre las partes sobre materia migratoria. Y, en su caso, gestionará la firma bilateral de acuerdos sobre derechos de las personas migrantes, especialmente en lo relativo a condiciones laborales y salariales, educación, salud, vivienda, seguridad social y jubilaciones (en particular el reconocimiento de los aportes jubilatorios realizados en el país de origen y/o destino), aplicando en todos los casos el principio de reciprocidad.
- 48.** En los casos de emigración de profesionales altamente calificados, especialmente del campo de la ciencia y la tecnología, la autoridad migratoria, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y otros organismos competentes, así como con el sector privado, divulgará periódicamente a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y sus oficinas consulares en el extranjero, las oportunidades de reinserción laboral que se presenten en el país, promoviendo su retorno en condiciones de empleo dignas, sobre todo cuando esos recursos no estén disponibles localmente.

- 49.** La normativa migratoria deberá prever acciones que faciliten la reunificación familiar de connacionales residentes en el extranjero, tomando especiales recaudos para garantizar la seguridad del viaje y las condiciones de residencia de los niños, niñas, adolescentes, mujeres y personas adultas mayores que compongan el círculo familiar. En este sentido, la autoridad migratoria acompañará programas sociales de asistencia a las familias fragmentadas a causa de la emigración de algunos de sus miembros, brindando asistencia preferente a hijos menores.

c) Las comunidades nacionales residentes en el extranjero

- 50.** El Paraguay reconoce a las comunidades de nacionales residentes en el exterior que se han radicado en diferentes países del mundo, como partes integrantes de la sociedad y como portadoras de la cultura nacional, por lo cual mantendrá estrechos vínculos con las mismas a través de sus organizaciones, promoviendo su agrupación solidaria y su cohesión interna como vehículos de integración con la comunidad nacional y con las sociedades y culturas que las acogen. A ese efecto, la Dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Extranjero (DACPE) llevará el registro actualizado de las comunidades paraguayas del exterior y sus organizaciones, fomentando los vínculos económicos, sociales y culturales de los emigrantes con sus comunidades de origen e incorporando de manera activa en la agenda nacional la participación de la población paraguaya residente en el extranjero.
- 51.** La normativa migratoria deberá contener disposiciones especiales sobre los vínculos que deben existir, mantenerse y desarrollarse con las comunidades de connacionales residentes en el exterior, como forma de preservar en ellas el sentido de integración nacional y el fortalecimiento de sus redes sociales de solidaridad.
- 52.** Para ese fin, la autoridad migratoria y las oficinas consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores apoyarán a las organizaciones paraguayas existentes del extranjero y acompañarán la formación de las mismas, facilitando sus trámites y gestiones de diverso tipo, apoyan-

do sus iniciativas sociales y culturales y estimulando el intercambio armónico con organizaciones similares de los países de acogida.

- 53.** 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.
- 54.** La autoridad migratoria coordinará con las instituciones correspondientes el intercambio de la información necesaria para la mejor implementación de las medidas conducentes a asegurar la más amplia participación cívica y electoral de las personas de nacionalidad paraguaya residentes en el extranjero, en cumplimiento del art. 120 de la Constitución Nacional (CN).
- 55.** De igual forma se propiciará, en coordinación con los demás organismos públicos que corresponda y utilizando los medios y tecnologías adecuadas, la participación de las comunidades paraguayas residentes en el extranjero en audiencias públicas para la formación de las leyes que son de su especial interés en su condición de migrantes, promoviendo su derecho a peticionar y a intervenir en la formulación de las mismas de acuerdo con la CN. Asimismo, se impulsarán las medidas legislativas necesarias tendientes a obtener la participación en el Poder Legislativo de representantes de connacionales residentes en el exterior.
- 56.** A través de las organizaciones y diversas formas asociativas paraguayas del extranjero se buscará implementar los mecanismos más convenientes a la canalización de las remesas que los migrantes remiten a sus familias en el Paraguay, asesorándoles en el mejor empleo de las mismas en el territorio nacional con miras a que se constituyan en apoyo a su eventual retorno o a la aplicación de dichos recursos

en actividades generadoras de renta y adquisición de viviendas familiares. Para ello la autoridad migratoria generará mecanismos para el adecuado asesoramiento en inversiones productivas, que trabajará en coordinación estrecha con el Banco Central del Paraguay e instituciones bancarias y financieras del país, así como también con el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) y cooperativas nacionales de producción, ahorro y crédito.

57. Para facilitar la circulación de las remesas, tanto las que remiten los emigrantes a sus familias desde los países de residencia como las que los inmigrantes radicados en el país envían a sus familiares en sus países de origen, la autoridad migratoria colaborará con las entidades bancarias correspondientes acuerdos interbancarios entre casas matrices y sucursales de entidades bancarias y financieras del país y del exterior, a fin de facilitar y abaratar el costo del giro de los fondos así como para ofrecer programas de ahorro, préstamo e inversiones productivas a los migrantes.
58. La Secretaría Nacional de Cultura, en coordinación con la autoridad migratoria y con las oficinas consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, creará las condiciones adecuadas para el fortalecimiento, promoción y protección de los procesos culturales de connacionales radicados en el exterior y de comunidades de inmigrantes radicadas en el Paraguay, promoviendo la cooperación y el intercambio bilateral, regional e internacional, con el fin de fortalecer los lazos de amistad entre migrantes y países vinculados por la migración.

d) La inmigración

59. El Paraguay acogerá a extranjeros que lleguen al territorio nacional con el deseo explícito de residir en el país, sin discriminación de sexo, edad, nacionalidad, idioma, color, grupo étnico, religión, ideología, posición socioeconómica o cualquier otra que vaya en desmedro de la dignidad humana. La manifestación del interés en residir en el país es condición necesaria para adquirir el estatus de inmigrante y gestionar la residencia temporal o permanente.

- 60.** Con la misma amplitud de criterio podrán ingresar al país los extranjeros que, sin poseer el estatus de inmigrantes, lleguen como personas en tránsito, turistas, o visitantes ocasionales, todos los cuales gozarán de las garantías establecidas para ellas por la Constitución Nacional (CN) y tendrán un régimen de admisión y estadía especial y diferente al de los inmigrantes, a ser establecido por la normativa migratoria para cada caso. En lo que concierne al movimiento fronterizo de personas que se desplazan con asiduidad entre los territorios vecinos y el territorio nacional sin cambiar de residencia, ya sea por razones de trabajo, estudio, salud u otra actividad, la normativa y la autoridad migratoria promoverán la firma de acuerdos bilaterales con los países vecinos que fijen las medidas necesarias para agilizar el “tránsito vecinal fronterizo” facilitando y asegurando que se cumplan las disposiciones de permanencia legal, del Código de Trabajo, de la Seguridad Social y otras que integran el sistema jurídico de la República.
- 61.** Con el fin de preservar la salud pública frente al riesgo de transmisión de enfermedades y pandemias que puedan representar los viajes y tránsito fronterizo de personas, el Ministerio de Salud Pública requerirá el apoyo de la autoridad migratoria para reforzar las medidas de vigilancia y respuestas de prevención previstas en el Reglamento Sanitario Internacional de la OMS, tendientes a asegurar el control médico y la prestación de salud adecuada a todas las personas, nacionales y extranjeras, que ingresen al territorio nacional procedentes de países declarados en situación de alerta sanitaria.
- 62.** Se reconoce a las personas inmigrantes y a sus familiares que ingresan al país para residir temporal o permanentemente, los mismos derechos y garantías constitucionales y legales que asisten a los connacionales, entre otros el derecho a un trabajo digno, al seguro social, la educación y la salud, la reunificación familiar, el envío o recepción de remesas de dinero para apoyo a su familia y el acceso a la justicia y al debido proceso, en el marco de las leyes correspondientes. Los plazos y condiciones para obtener la residencia temporal o permanente serán establecidos por la normativa migratoria.
- 63.** La autoridad migratoria acogerá la inmigración ordenada y segura de familias y grupos humanos de acuerdo a los tratados y convenios

internacionales suscritos por el Paraguay, priorizando la inmigración planificada conforme a convenios bilaterales. En este sentido, se estudiarán las mejores condiciones para canalizar los flujos de inmigración y su localización en áreas territoriales que permitan su asentamiento en condiciones dignas y su participación en la actividad económica y social de su elección, sin que ello impida el libre ejercicio de sus ocupaciones y profesiones habituales conforme con la legislación pertinente y las potencialidades del desarrollo económico y social, ambiental y ecológicamente sostenible del Paraguay.

- 64.** La autoridad migratoria, a través de convenios bilaterales o de negociación directa con los propios inmigrantes potenciales o con sus representaciones diplomáticas acreditadas en el país, canalizará en todo lo posible la localización de los mismos en aquellas áreas donde los gobiernos locales, de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, llevan a cabo programas de ordenamiento y desarrollo territorial ofreciendo condiciones favorables para desplegar sus actividades de reproducción social.
- 65.** La autoridad migratoria, a través de sus dependencias especializadas, mantendrá contactos estrechos con embajadas, consulados y agregadurías comerciales y culturales de países con representación diplomática en el Paraguay, con el fin de obtener información precisa sobre la intención de determinados grupos o familias que deseen radicarse en el territorio nacional, sea de manera temporal o permanente, o gestionar la reunificación familiar, disponiendo las medidas necesarias para organizar su ingreso y radicación. En todo lo posible se firmarán convenios bilaterales que faciliten esta gestión.
- 66.** Similar criterio se seguirá para inmigrantes que lleguen al país a título personal, para lo cual las dependencias centrales y desconcentradas de la autoridad migratoria recabarán la información necesaria sobre los planes del inmigrante y le proveerán de las orientaciones necesarias sobre las gestiones a realizar, dotándoles de los instrumentos indispensables para su tránsito por el territorio nacional y su radicación temporal o permanente, según el caso.

- 67.** En la misma línea de lo indicado en los párrafos 61 a 66, la autoridad migratoria, de conformidad a su ordenamiento jurídico, dispondrá y facilitará el ingreso y radicación de personas o grupos desplazados de sus países de origen por motivos de guerra interna, discriminación étnica, política o religiosa o a causa de desastres naturales que, de manera individual o colectiva, deseen radicarse en el país. Para facilitar los trámites migratorios se recurrirá a la mediación de organizaciones internacionales humanitarias reconocidas, especialmente las que actúan en la evacuación de las personas desplazadas por las causas señaladas, poniendo cuidado en priorizar la atención de niños, niñas, mujeres y ancianos.
- 68.** La Política Migratoria estimulará y fomentará la asociatividad 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.
- 69.** La autoridad migratoria promoverá el estudio de la situación de los extranjeros residentes en el país, por medio de investigaciones que cuenten con la participación y el apoyo de instituciones académicas, de otras instituciones del gobierno nacional y de asociaciones organizadas de inmigrantes, con el fin de mejorar el conocimiento de su estatus legal, condiciones de vida e integración social y cultural, para permitir un mejor servicio al migrante y coadyuvar al fortalecimiento del sistema estadístico nacional.
- 70.** Amparados en la Política Migratoria (PM), los extranjeros residentes temporal o permanentemente en el Paraguay que deseen retornar a sus lugares de origen o repatriarse conforme a las leyes migratorias de sus respectivos países, dispondrán de parte de la autoridad migratoria

y de las demás autoridades nacionales, de todas las facilidades documentarias y aduaneras necesarias para sacar del territorio nacional sus bienes personales o de capital debidamente acreditados como propios.

e) El retorno y la repatriación

- 71.** El Paraguay estimulará el retorno voluntario de connacionales que hayan emigrado, a través de programas de reinserción que respondan a las necesidades e intereses de los retornados y sus familias, a su desarrollo humano y al desarrollo del país. Para este fin, se llevarán a cabo los estudios pertinentes a la intención de retorno de los nacionales en el exterior, identificando sus características y las mejores oportunidades de reinserción y se establecerán los contactos necesarios con las comunidades paraguayas del exterior para canalizar las gestiones de retorno.
- 72.** Para la divulgación de información sobre oportunidades de reinserción laboral en el país, la Secretaría de Desarrollo de Repatriados y Refugiados Connacionales (SEDERREC), en estrecha coordinación con la autoridad migratoria, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Relaciones Exteriores y sus oficinas consulares en el extranjero, dará la mayor participación a las redes solidarias de migrantes nacionales que actúan en los países de destino a través de sus diferentes formas de organización.
- 73.** La autoridad migratoria coordinará con la Secretaría de Desarrollo de Repatriados y Refugiados Connacionales las medidas que faciliten el reingreso al país de aquellos connacionales que, voluntariamente y por sus propios medios, retornen luego de haber residido en el extranjero, sin interponer restricciones de ningún tipo y, por el contrario, arbitrando medidas tendientes a resolver dificultades que pudieran producirse por causas tales como: ausencia de documento de identidad nacional o vencimiento del mismo, tanto del titular como de su cónyuge y otros miembros de la familia, ingreso de bienes personales y familiares incorporados como equipaje acompañado, u otros problemas que pudieran surgir como consecuencia de la ausencia prolongada.

- 74.** Se ejecutarán programas de repatriación que coadyuven al retorno de connacionales que lo soliciten, por sí o por medio de familiares, por padecer de graves problemas de salud o por haber fallecido sin disponer de los medios necesarios para financiar la repatriación de sus restos, por haber perdido su empleo o fuentes de sustentación o por encontrarse en situación de vulnerabilidad, previendo una atención personalizada una vez producido el retorno al país.
- 75.** En cumplimiento de la Política Migratoria (PM) se emprenderá una acción coordinada entre la SEDERREC, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Secretaría de la Función Pública y los gremios de la producción, para la ejecución de programas de reinserción laboral de repatriados, tanto en el sector privado como en la función pública, mediante los mecanismos establecidos en el Código Laboral y la Ley 1626/00, particularmente cuando se trata de cubrir vacancias existentes en las instituciones gubernamentales que participan de la aplicación de la política y gestión migratoria. Asimismo se promoverá la creación de microempresa y PYMES a través de créditos para su desarrollo.
- 76.** De acuerdo con lo que dispone la Constitución Nacional en su Artículo 149, el Ministerio de Relaciones Exteriores promoverá acuerdos bilaterales que permitan a connacionales residentes en el país y en el extranjero, obtener la doble nacionalidad basada en el principio de reciprocidad, facilitando a las personas que hayan optado por la doble nacionalidad la residencia y el desplazamiento territorial en su país de origen y en los países extranjeros donde rijan dichos tratados.

f) La trata de personas, el tráfico de migrantes y otros delitos transnacionales

- 77.** La autoridad migratoria apoyará las acciones de los organismos nacionales en lo que se refiere a la prevención y combate del delito de la trata de personas y el tráfico de migrantes, participando de manera directa e indirecta en las políticas y en las acciones diseñadas y aprobadas por la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate de

la Trata de Personas, en lo que se refiere a la prevención, asistencia a víctimas y colaboración en la persecución del delito de la trata de personas.

- 78.** Para cumplir con lo citado en el párrafo anterior, la autoridad migratoria contará con una dependencia especializada en el control y combate de la trata de personas y tráfico de migrantes y, a través de la misma, participará en la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas y otros organismos si ares.
- 79.** Por medio de dicha dependencia, y en coordinación con los demás organismos pertinentes, del Estado, la autoridad migratoria participará además en la investigación, prevención y persecución del tráfico de migrantes y otros delitos cometidos a través de las fronteras internacionales, actuando de conformidad a la normativa nacional y a los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Paraguay.

g) El refugio y el asilo

- 80.** 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 Comisión Nacional de Refugiados (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.
- 81.** El Paraguay adopta como propias las definiciones de refugiado y asilado contenidas en el Artículo 1º de la Convención Internacional sobre el Estatuto de los Refugiados, en el Artículo 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 Nº 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.

h) La participación de la sociedad civil

- 82.** 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.
- 83.** 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.
- 84.** Particular atención se prestará en lo referente a lo dispuesto en el párrafo anterior, a la inclusión de las organizaciones de inmigrantes actuantes en el país y a las de las comunidades paraguayas del exterior, actoras directas de los procesos migratorios y sujetos principales de la Política Migratoria y su normativa. En el caso de las organizaciones de las comunidades paraguayas existentes en el extranjero, se aplicarán las modalidades de participación previstas en el párrafo 55.

i) Transparencia y rendición de cuentas

- 85.** Los planes, programas, proyectos y actividades de las diferentes dependencias de la autoridad migratoria, deberán contar con un servicio de información pública a la ciudadanía a través de los mecanismos

de comunicación social, garantizando la transparencia de la gestión y previendo los canales necesarios a través de los cuales la ciudadanía pueda participar con sus opiniones, demandas y propuestas, como se expresa en los párrafos 82 a 84.

- 86.** En tal sentido, la autoridad migratoria informará de sus actividades y del uso de sus recursos, en audiencias públicas con los sectores organizados de la sociedad civil, particularmente aquellos vinculados con los procesos migratorios, facilitando la participación de los mismos a través de mecanismos de monitoreo y evaluación por resultados de la gestión.
- 87.** 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.

j) Profesionalización del servicio público al migrante

- 88.** 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.

k) Inserción internacional

- 89.** La Política Migratoria (PM) promoverá una amplia participación del país en los eventos internacionales, vinculantes o no vinculantes, que se realizan para debatir y buscar consenso en las políticas y normativas migratorias, tales como los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración (PCR), la Conferencia Sudamericana de Migración (CSM) y

el Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados, manteniendo un estrecho lazo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), a la cual pertenece y con la que comparte el principio de que “la migración en forma ordenada y en condiciones humanas, beneficia a los migrantes y a la sociedad”.

l) Aspectos transversales

- 90.** 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.

- 91.** Una atención especial se brindará a la población en edad joven, mujeres y varones, que constituyen la amplia mayoría de las personas que emigran anualmente desde el Paraguay y a quienes, a través de la Secretaría de la Juventud, se ofrecerán oportunidades de inserción en los programas estratégicos de desarrollo del país. Al pertenecer la juventud a los grupos de edades más activas y productivas de la población, la Política Migratoria (PM) se articulará con otras políticas públicas, como las de salud, educación, cultura, profesionalización y empleo, buscando asegurarles a las personas jóvenes el pleno ejercicio del derecho a vivir en su patria y a no emigrar. Así mismo, la normativa migratoria deberá prever medidas especiales de la autoridad migratoria y del Ministerio de Relaciones Exteriores y sus oficinas consulares, para la atención a jóvenes que viajen al exterior a seguir estudios superiores de grado, posgrado, especialización o perfeccionamiento, sean becarios o no, a fin de facilitarles sus trámites de documentación de residencia y de estudios, tanto durante su permanencia en los países de destino como en el momento de su retorno al país.

