

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**



**LA GESTIÓN PÚBLICA CON RELACIÓN A LA
MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN BOLIVIA, RUTINAS
DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE EL
PERÍODO 2006-2012**

Proyecto de Grado presentado para obtener el Título de Licenciatura

POR: MIGUEL ANGEL FLORES CAMPOS

TUTOR: Lic. CARLOS ALAN PORTILLO GARCIA

**LA PAZ – BOLIVIA
Mayo, 2014**



Dedicatoria:

Este trabajo de investigación va dedicado a mi madre Lilian Campos Arandía, que con su ejemplo de trabajo, sacrificio, humildad y perseverancia, me inspiró y enseñó que en la vida nada es imposible, tan solo uno tiene que proponerse a conseguir y alcanzar sus metas a través de mucho sacrificio y la fe puesta en Dios.

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
TEMATIZACIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN	5
1. CONTEXTO POLÍTICO	5
2. ESTADO DEL ARTE	6
2.1. Perspectivas generales sobre el fenómeno migratorio	6
2.2. Estudios sobre migración en Bolivia	8
2.3. Migración en las agendas gubernamentales	11
2.4. Conclusiones del Estado del Arte	13
3. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO	14
3.1. Problema	14
3.2. Objetivos	14
3.2.1. Objetivo General	14
3.2.2. Objetivos Específicos	14
3.3. Enfoque Teórico	15
3.3.1. Migración internacional: el enfoque de libertades	15
3.3.2. La nueva gestión pública	17
3.3.3. Política pública	19
4. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	21
4.1. Tipo de Investigación	21
4.2. Fuentes y técnicas	21
CAPÍTULO II	
LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL	23
1. LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN AMÉRICA LATINA	23
2. MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN BOLIVIA	25
2.1. Situación actual de la población nacida en el extranjero residente en Bolivia	28
CAPÍTULO III	
EL DISCURSO ESTATAL SOBRE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL	42

1. LOS FLUJOS DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL BOLIVIANA	42
2. EL IMAGINARIO ESTATAL BOLIVIANO SOBRE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL	46
2.1. La normativa respecto a la migración	49
2.2. El nuevo enfoque de los Derechos Humanos y marco normativo regional 54	
3. EL TRATAMIENTO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN EL GOBIERNO DE EVO MORALES	57
3.1. La Constitución Política del Estado	60
3.2. La Ley 370 de Migración	66
 CAPÍTULO IV	 68
SITUACIÓN DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA RESPECTO A LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL	68
1. ELEMENTOS DISTINTIVOS DE LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN MODERNA	68
1.1. El control de los flujos migratorios	68
1.2. La “ciudadanización” de la política migratoria	70
1.3. Sistema de gestión de la migración	72
2. INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN EL ESTADO BOLIVIANO	74
2.1. Ministerio de Relaciones Exteriores	74
2.1.1. Dirección General de Asuntos Consulares	76
2.1.2. Comisión Nacional de Refugiados (CONARE)	78
2.2. Ministerio Gobierno	81
2.2.1. Dirección General de Migración (DIGEMIG)	82
2.3. Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	94
2.3.1. Dirección General de Empleo	96
 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	 97
BIBLIOGRAFÍA	102
ANEXOS	108

INTRODUCCIÓN

La migración internacional ha formado parte de dinámicas históricas en la región andina. Sin embargo, en las últimas dos décadas, ha existido un despunte de los flujos migratorios en la región y se ha diversificado el perfil de los migrantes, los puntos de partida y de destino. El fenómeno, en la subregión del Cono Sur, se ha acelerado en correlación a la profundización de la crisis económica de inicios del presente siglo, siendo que la actual migración internacional se basa mayoritariamente en dinámicas de atracción y expulsión de fuerza de trabajo caracterizada por una mayor proporción de personas con edad productiva y una acelerada incorporación de la mujer a estas dinámicas (Zurbriggen & Mondol, 2010).

Se puede afirmar que las situaciones de migración dan paso a vulneraciones a los derechos humanos, particularmente cuando el desplazamiento no sigue la vía formal y regular. También es sabido que los migrantes que llegan a otros países o continentes son víctimas de ataques de xenofobia y otros obstáculos que dificultan su rápida inserción a la nueva realidad. Pero más que la migración en sí misma, esto es consecuencia de las barreras que se imponen al movimiento humano, que pueden tener su racionalidad (o estar ahí de forma deliberada), pero que atentan contra los derechos del migrante.

Es aquí donde juegan un papel fundamental los servicios públicos, ofertados por el Estado para la población migrante. El país, sea receptor o expulsor de población, debería contar con una organización de su administración pública en condiciones de afrontar el fenómeno migratorio, en vista que la integridad de colectivos humanos está en juego en estos procesos de movilidad.

Adicionalmente, las migraciones internacionales representan grandes oportunidades para el lugar de origen, expresadas en remesas económicas y sociales (migrantes que retornan cualificados o poseedores de iniciativas y capital).

No obstante lo anterior, el Estado boliviano no parece atender la magnitud del hecho, dejando desorganizada y parcelada la gestión de la migración, tal como ha ocurrido a lo

largo de la historia republicana. Un acercamiento inicial a la gestión de la migración en Bolivia, permite advertir problemas de atomización y desconexión de las acciones estatales (o política pública) sobre la migración, aun cuando los problemas y las grandes potencialidades de la migración internacional deberían ser asuntos prioritarios de la agenda gubernamental. En ese sentido se hace necesario investigar y examinar el estado actual de las instituciones públicas encargadas de afrontar el tema de la migración internacional: su organización interna, sus prácticas cotidianas, la interrelación o desconexión que pueda existir entre ellas, su capacidad de atención a las necesidades y requerimientos del migrante. Sólo de esa forma se podrán establecer acciones o mecanismos correctivos que desarrollen una verdadera gestión de la migración.

El tema que aquí se plantea, *La gestión pública con relación a la migración internacional en Bolivia. Rutinas de una administración pública durante el período 2006-2012*, se enmarca dentro de los estudios de gestión pública, elaborados por la Ciencia Política, poniendo atención a dos grandes ejes temáticos: la política pública y la organización de la administración estatal. En el tratamiento de la migración internacional, se adopta el enfoque del desarrollo como libertad, que será expuesto más adelante. Su marco temporal se limita a los dos períodos de gobierno de Evo Morales, en razón de que no hay desconexiones drásticas en cuanto a la gestión de la migración.

La investigación desarrolla los siguientes elementos:

- Un diagnóstico de la situación actual de la migración internacional en Bolivia, que identifique las necesidades y requerimientos básicos del migrante, tanto en el lugar de origen como en el de destino. Este diagnóstico servirá para perfilar un “modelo ideal” de la gestión de la migración.
- Una descripción minuciosa de la organización y las prácticas de las instituciones públicas encargadas del tema de la migración internacional (en principio, la Dirección General de Migración, El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. El abanico de instituciones puede ampliarse según el avance de la investigación).

- La identificación de las insuficiencias y limitaciones de la administración pública para atender los problemas de los migrantes. Esto deberá incluir un análisis de causas.
- Recomendaciones específicas para superar los problemas encontrados en las prácticas administrativas, y para avanzar en el desarrollo de la gestión de la migración.

El documento se organiza en cinco capítulos, incluyendo las conclusiones. En el primer capítulo se desarrolla la problemática del tema y expone las preguntas que orientan la investigación. A continuación se presenta el estado del arte, el marco teórico y el diseño metodológico que adopta la investigación.

El siguiente capítulo, “Limitaciones y potencialidades de la migración internacional”, está dedicado a describir y analizar el fenómeno de la migración internacional en Bolivia. Se presentarán datos referentes a los flujos migratorios de los últimos años (cantidad de emigrantes y lugares de destino). Se pretende contextualizar los problemas que afrontan los bolivianos en el exterior, así como los extranjeros en territorio boliviano, todo esto a partir de una labor de sistematización de distintas fuentes. A partir de esta revisión se tiene un diagnóstico que muestre con claridad cuáles son las necesidades y requerimientos de los migrantes que pueden y deberían ser atendidos a través de servicios públicos, cuando no a través de una política integral sobre migración.

En el tercer capítulo, “El Estado boliviano frente a la migración internacional”, se establecen cuáles son las acciones que el Estado ha tomado frente al fenómeno migratorio en los últimos años. Se hace un repaso panorámico al discurso estatal sobre la migración, desde la fundación de la República, poniendo énfasis en las medidas más recientes. El objetivo es caracterizar la política pública boliviana sobre la migración (si es que existe), dando cuenta de sus virtudes y defectos respecto a las necesidades del migrante internacional.

El capítulo cuarto, “Situación de la administración pública respecto a la migración” es básicamente descriptivo. Aquí se pone atención a las prácticas cotidianas de la administración pública nacional respecto a la migración internacional. El diagnóstico girará

en torno a tres instituciones, principalmente: la Dirección General de Migración, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Finalmente, las conclusiones y recomendaciones plantean elementos para avanzar hacia la construcción de una gestión pública de la migración. A partir de la información recogida a lo largo de la investigación y el diagnóstico de la situación de la administración pública sobre la migración, se elaboran las conclusiones del estudio y una serie de recomendaciones específicas para incidir en las prácticas y la organización de las instituciones que deben afrontar los diversos aspectos del fenómeno de la migración internacional. Se espera lograr una aproximación a un “modelo ideal” de gestión pública de la migración, en el marco de una política migratoria. Adicionalmente se exponen temáticas o puntos que deberían ser desarrollados en futuros estudios, a partir de los resultados y hallazgos de la investigación.

CAPÍTULO I

TEMATIZACIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN

1. CONTEXTO POLÍTICO

La historia de las migraciones en Bolivia se caracteriza por un constante proceso de emigración, es decir que los movimientos poblacionales están marcados por la salida de bolivianas y bolivianos al exterior. Esto no ha variado desde el siglo XIX, a excepción de determinados momentos en los que Sudamérica recibió a migrantes después de las guerras mundiales. Durante los años ochenta, el flujo de migrantes bolivianos aumentó debido a la situación socioeconómica que se vivía en el país. Una fuerte crisis económica durante el primer quinquenio y la implementación de un Programa de Ajuste Estructural incrementaron la vulnerabilidad de la población. La migración interna se aceleraría con los movimientos del campo a la ciudad, del occidente al oriente del país, y desde centros urbanos nacionales a centros urbanos del exterior (Sao Paulo, Buenos Aires).

Es un lugar común señalar que la profundización de las medidas neoliberales provocaron un incremento de la población emigrante, con destino transcontinental (Estados Unidos y España, principalmente), y como estas reformas no fueron aplicadas exclusivamente a Bolivia, población de varios países de Sudamérica es la que se estaría desplazando hacia otros destinos.

Como se puede advertir, Bolivia no es un lugar de llegada “ideal” para el migrante; al contrario, puede caracterizarse como un país expulsor, si es que se compara a los emigrantes con los inmigrante internacionales. Esta situación no se modificó con la llegada de Evo Morales a la Presidencia, aunque este cambio político sí ha coincidido con un momento de oportunidades económicas, principalmente a raíz del aumento de los precios del petróleo y las medidas impositivas y de nacionalización que se han venido aplicando a las empresas extranjeras desde 2005.

Falta averiguar si esta favorable situación económica y de expectativa política ha provocado algún flujo poblacional hacia el país, más allá del turismo eventual. Lo que sí se puede verificar es una disminución de la cantidad de emigrantes hacia Europa; un fenómeno reciente es, más bien, su retorno a Bolivia.

2. ESTADO DEL ARTE

2.1. Perspectivas generales sobre el fenómeno migratorio

Los primeros estudios sobre migraciones en Latinoamérica se remontan a los años cincuenta, enfocados principalmente en el fenómeno de la migración interna, “para dar cuenta de los cambios demográficos generados por los procesos de industrialización y urbanización iniciados en la década de los treinta” (Farah, 2005: 135-136). El enfoque de estos estudios fue la modernización, concebida como el paso de sociedades tradicionales a sociedades modernas o urbanas.

Sin embargo, la investigación sobre migración ha ido evolucionando, en atención a los nuevos rasgos del fenómeno migratorio. Es así que se han producido giros metodológicos y una diversificación de los abordajes o enfoques teóricos y analíticos desde las ciencias sociales y la economía. De entre toda la gama, el enfoque que ha venido ganando mayor terreno es el de las redes sociales y sus funciones de cohesión.

El enfoque de redes sociales considera que la migración inicia procesos en los que las redes apoyan e incrementan el flujo migratorio de tal manera que “el proceso social de la migración desarrolla una infraestructura social que le permite convertir el movimiento inicial en fenómeno permanente y masivo.” (Farah, 2005: 140). De esa forma, las redes auto-reproducen la migración y crean espacios sociales nacionales y transnacionales, con instituciones propias que unen constantemente los lugares de origen y de destino.

El estudio de los vínculos entre los migrantes y sus países de origen adquiere relevancia a partir de la década de los noventa, cuando comienza a superarse el enfoque dicotómico que veía a los migrantes como individuos que abandonaban un país y llegaban a otro, mediante la incorporación de la noción contemporánea de transnacionalismo aplicada a la migración (Vacotti, 2005: 196). Desde esta perspectiva, la migración comienza a ser concebida como un proceso transnacional, es decir, uno que involucra relaciones

multivinculadas entre los migrantes y las sociedades de origen y destino (Vono de Vilhena, 2006). Todo esto da cuenta de la vitalidad del enfoque en los estudios recientes.

Sobre los estudios generales de la migración de los últimos años, hay que destacar el *Informe sobre Desarrollo Humano 2009*. Lo más llamativo de este documento es la vuelta al enfoque de desarrollo como libertad de Amartya Sen, que aparece en la concepción inicial de Desarrollo Humano del PNUD y que con los años se va abandonando. Esto sería lo más transgresor, porque reposiciona el fenómeno de la migración, indicando que: “mirar a través del lente del concepto de expandir las libertades y capacidades humanas ha traído enormes consecuencias a nuestra forma de reflexionar sobre los desplazamientos humanos. Si se reducen las barreras que frenan el movimiento humano y se mejora el trato para quienes migran se pueden obtener grandes frutos para el desarrollo humano. Sin embargo, se necesita una visión audaz para que estos beneficios se hagan realidad” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2009).

El *Informe* examina de qué manera políticas más eficientes podrían mejorar el desarrollo humano. Además, expone las razones por las cuales los gobiernos deben reducir las restricciones al desplazamiento al interior y fuera de las fronteras, de manera que se amplíen las alternativas y la libertad de sus habitantes. Por último, aboga por medidas prácticas que pueden mejorar la situación a la llegada, decisión que sería muy provechosa tanto para las comunidades de destino como para los lugares de origen.

El conjunto de medidas esenciales subraya dos instancias para liberalizar los actuales canales normales de entrada: ampliar los sistemas para el trabajo realmente estacional en sectores como agricultura y turismo; aumentar la cantidad de visas para personas poco capacitadas, haciendo depender su número de la demanda local. La experiencia sugiere que una buena práctica en este ámbito incluye velar por que los inmigrantes tengan derecho a cambiar de empleador, ofrecer a los inmigrantes el derecho a postular a la extensión de la estadía y diseñar medios para una eventual residencia permanente, establecer disposiciones para facilitar viajes de retorno durante el período de vigencia de la visa y permitir la transferencia de las prestaciones de seguridad social acumuladas.

En suma, el *Informe* considera que la migración puede ser una estrategia muy importante para hogares y familias que intentan diversificar y mejorar sus medios de sustento, especialmente en los países en desarrollo. Los gobiernos deben tomar conciencia de este potencial e integrar la migración en otros aspectos de la política de desarrollo nacional.

Esta mirada renovada de la migración desafía estudios anteriores, más preocupados por los sacrificios y riesgos de la movilidad. Ofrece argumentos en favor de facilitar el movimiento de personas ya sea al interior de las fronteras nacionales como entre países. En último término, la movilidad es un derecho que puede traer grandes beneficios para las poblaciones de origen y de destino. La migración es generadora de remesas económicas, pero también de remesas sociales. El migrante que retorna a su país llega imbuido de nuevas ideas, perspectivas y actitudes. La migración puede dinamizar el flujo de culturas y el diálogo intercultural.

2.2. Estudios sobre migración en Bolivia

En general, los estudios urbanos tuvieron en Bolivia una época de auge a finales de la década de los 70 y principios de los 80, con las obras de Fernando Calderón (1982) y Albó, Greaves y Sandoval (1981-1986). Estos trabajos se encargaron de investigar la migración campo-ciudad desde un enfoque urbano, concentrándose en los problemas que afronta el migrante en el proceso de inserción urbana. Sus observaciones corresponden a un momento en el que la formación y organización de los residentes estaba en su auge. Este fenómeno tiene relevancia especial en caso de El Alto, que experimentó en esos años los mayores flujos migratorios de su historia¹, llamando la atención de la Sociología boliviana (Sandoval & Sostres, 1989).²

Sin embargo, estas iniciativas no han tenido las prolongaciones esperadas, sobre todo desde el punto de vista de la investigación empírica. Durante los años 90, los estudios urbanos

¹“Entre 1983 y 1986 se dan los procesos migratorios a El Alto más intensos de esa década, fruto de sequías, inundaciones, crisis económica y, posteriormente, la relocalización de mineros; todo ello caracteriza a El Alto por grandes transformaciones urbanas en medio de estafas y atropellos, ocupación de áreas verdes, vías, áreas de equipamiento e incluso la ocupación de los accesos a ciertas viviendas.” (Indaburu, 2004:12)

² Estos trabajos pioneros en el análisis de la migración urbana-rural, son criticados por Llanos (2008: 50), quien advierte la falta de interés acerca de los efectos de la migración sobre la comunidad de origen, es decir la ausencia de una óptica rural.

fueron sustituidos por trabajos sobre las comunidades y municipios rurales, y reaparecerían en el nuevo siglo.

Sobre este olvido del tema urbano y migratorio, José Blanes afirma “El interés de las ciencias sociales se ha concentrado, con pocas excepciones, en la gestión pública municipal, que se reduce al nivel de la gestión política. El desarrollo local, lo municipal, la descentralización y algunos temas sectoriales, como el empleo, han ocupado la mayor atención de los estudios frente a la gestión de las ciudades como camino de desarrollo regional. Ello implicó que los abordajes a lo urbano y a lo metropolitano hayan sido realizados principalmente desde el nivel político público nacional. Además, han concentrado el interés en la temática municipal como una muestra del alto nivel de desarrollo de la vida política.” (2006: 19)

El renacimiento de las investigaciones sobre las ciudades en los años 2000 se articuló en torno a la visibilidad creciente de la ciudad de El Alto (Poupeau, 2009: 367): visibilidad demográfica y espacial por una parte, ya que esta periferia de La Paz, que se volvió autónoma administrativamente en 1988, tiene una tasa de crecimiento demográfico del 9 % anual a lo largo de toda la década; visibilidad política por otra parte, en la medida en que se convierte en uno de los centros neurálgicos de los bloqueos y la movilización social, constituyéndose en el punto de articulación entre el altiplano de los movimientos de protesta y el centro administrativo de La Paz.

Es en ese contexto que se producen textos que analizan el fenómeno de la migración y la segregación espacial y socioeconómica en El Alto. Ahí están los trabajos de Mazurek y Garfias (2005) y Jaime Durán (2007). En ambos casos, los datos del Censo 2001 constituyeron la principal fuente de información.³

También, al iniciar el nuevo siglo, se consolidó una nueva corriente de los estudios de la migración, que ya se estaba perfilando a inicios de los años noventa. Bajo los auspicios de instituciones internacionales y fundaciones (principalmente el Programa de Investigación Estratégica de Bolivia, PIEB), se publicaron una serie de investigaciones enfocadas en la migración internacional. Ahí están los aportes de Arroyo (2009), que estudia el impacto de las remesas sobre la pobreza y las condiciones de vida de los municipios que conforman el

³ Este es un hecho destacable. A diferencia de otros países, Bolivia sólo cuenta con la información censal como única fuente para estudiar cuantitativamente la migración interna. Ningún otro ejercicio estadístico alcanza la amplitud y detalle del Censo, lo cual limita a los investigadores a realizar trabajos longitudinales, es decir remitidos a los datos del 2001.

área metropolitana de La Paz; Guaygua (2010), analiza los cambios en las relaciones sociales y familiares de migrantes de El Alto y La Paz a España, desde la perspectiva de las redes migratorias construidas en base a las relaciones de parentesco andino; Roncken (2009), interpreta la migración como una dinámica aparentemente contradictoria que a veces reproduce las estructuras globales de dominación y a veces las reta; Chirino (2010) por su parte, describe e interpreta los significados subjetivos que los actores sociales construyen acerca de la migración, en este caso, las familias migrantes del Plan Tres Mil de Santa Cruz.

Entre los aportes académicos desde Bolivia al debate internacional sobre la temática se destacan los de Leonardo De la Torre (2006, 2008) desde el Municipio de Arbieta y otras comunidades del Valle Alto cochabambino, por sus reflexiones sobre un posible aporte específico de los procesos de emigración al desarrollo comunitario. Según este autor, son múltiples y variados los factores que influyen en las características de una posible contribución de la migración internacional a aquellos proyectos de desarrollo que superen los límites de lo individual o familiar. Además de las condiciones específicas en las que se realizan y sobre las cuales se van definiendo los movimientos migratorios, hay un sinnúmero de elementos, propios o ajenos a los actores principales y sus comunidades de origen, que influyen en su capacidad de definirse como autores de sus propios proyectos de vida individuales y colectivos (De la Torre, 2008.: 35).

Precisamente, Cochabamba es el departamento que históricamente se ha destacado tanto en las migraciones internas como internacionales, es así que Hinojosa (2007) denomina a este departamento como el “ícono mayor de la migración”. Todas las provincias del departamento de Cochabamba a excepción de la provincia Bolívar están involucradas en este proceso. Otro de los estudios recientes sobre la migración desde Cochabamba, es la Mirko Marzadro (2009), quien identifica al flujo migratorio Bolivia-Italia como un fenómeno translocal, es decir de Cochabamba-Bérgamo. En este trabajo es notable la descripción de todos los detalles que hacen a la formación de “territorios migratorios”, en este caso el territorio de los cochabambinos “de” Bérgamo.

2.3. Migración en las agendas gubernamentales

A raíz del despunte de los flujos migratorios en las últimas décadas, un nuevo tema de debate gira en torno a la politización de la migración y la importancia de la migración internacional en las agendas gubernamentales y de los organismos internacionales.

A decir de Araujo y Eguiguren (2009), los estudios realizados desde esta perspectiva pueden ubicarse en dos niveles de reflexión. En el primero, se pone sobre el debate la relación entre la migración y las políticas públicas. Este tipo de análisis se centra en evaluar los aspectos normativos y jurídico-institucionales a través de los cuales el Estado reacciona o no frente a la migración; al mismo tiempo, presenta un estado situacional del avance en políticas migratorias. La segunda entrada analítica reflexiona sobre los imaginarios y discursos implícitos en las relaciones entre migrantes y Estado; o bien aborda desde una perspectiva crítica los efectos de los modelos estatales vigentes en los países de origen.

Según las autoras, en la normativa respecto de migración en Bolivia se distinguen tres tendencias. La primera consiste en leyes y decretos que se basan en la definición y reglamentación del estatus “legal”, tanto de las personas que entran al territorio boliviano como los que deciden inmigrar a otros destinos. Esta tendencia, como señala Domenech, “está inspirada en los principios de la llamada seguridad nacional, cuyo arraigo tuvo lugar en América Latina mediante el accionar del gobierno de Estados Unidos y dictaduras militares durante los años setenta” (Domenech, 2009). Esta visión restrictiva y de seguridad fronteriza de las migraciones se extiende durante los años noventa.

A finales de los noventa, se presenta una segunda tendencia que se inscribe en iniciativas y acuerdos bilaterales entre Argentina y Bolivia. En 1998 se firma el primer Convenio de Migración entre los dos estados, con el fin de regularizar el estatus migratorio de los residentes de ambos países. En 2006, a través del Decreto Supremo N° 28709, los dos estados acuerdan facilitar la documentación masiva a los migrantes bolivianos en Argentina. Este acuerdo no solo promueve acciones para que los ciudadanos bolivianos que se encuentren en situación irregular puedan mejorar su situación migratoria, sino que se acoge a los lineamientos de un programa de Normalización Documentaria promovido por la República Argentina.

Finalmente, la tercera tendencia, empieza a visibilizar el tema migratorio con un enfoque de derechos, tanto civiles como políticos. Según Domenech (2008: 53), el discurso político sobre las migraciones internacionales en la región latinoamericana ha comenzado a manifestar algunos cambios significativos a fines del siglo XX. Las nociones de seguridad y control continúan arraigadas, pero son matizadas con los reclamos de diversos actores políticos que impulsan reformas tanto en el orden nacional como regional, “lo cual ha llevado a que el tema de los derechos humanos de los migrantes se coloque en el centro del debate sobre los desplazamientos poblacionales.”

Para Bolivia, esta tercera etapa inicia en 2006 y coincide con el inicio del gobierno del MAS y la masificación del flujo migratorio a España. La primera acción en esta etapa fue convertir a la Servicio Nacional de Migraciones en un consejo y trasladar su función del Ministerio de Gobierno a la Cancillería. El Consejo General para las Migraciones sería un órgano compuesto no solo por instituciones del gobierno, sino en el que intervendrán también organizaciones de la sociedad civil, con el fin de elaborar políticas públicas en materia migratoria. Otro hecho importante fue la efectivización del voto en el exterior para los bolivianos residentes en seis países, en diciembre de 2009⁴.

Los estudios sobre la gestión de la migración en Bolivia indican que el país no tiene una visión de la migración como posibilidad de desarrollo. Se ve al migrante como una víctima, más que como un actor del desarrollo. Hay una “complicidad objetiva” entre Estado y sociedad respecto a quienes emigran; el Estado prefiere verse sólo como receptor de población y niega sistemáticamente el carácter permanente de la emigración (Domenech, 2009: 273).

Otros enfoques de la política migratoria, apuntan a un trabajo conjunto entre los países de una región, en el entendido que los flujos migratorios se dan, en muchos casos, entre países

⁴ El derecho de los residentes bolivianos en el exterior al voto, reconocido en la Constitución, se hizo efectivo en las Elecciones Generales de 2009, cuyo marco normativo fue la Ley de Régimen Electoral Transitorio N° 4021. Esa Ley también preveía la confección de un nuevo padrón electoral, a partir del registro biométrico de ciudadanos. Esto también se aplicó a los residentes bolivianos en el extranjero, específicamente en cuatro países: Argentina, Brasil, Estados Unidos y España. La Ley establecía que el número de inscritos en el exterior no podría exceder al 6% del padrón nacional. Los residentes bolivianos en estos cuatro países pudieron votar el 17 de diciembre, eligiendo al Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados Plurinominales, es decir que se aplicó una papeleta de lista cerrada, encabezada por el candidato a Presidente.

vecinos. Un estudio reciente, coordinado por Zurbriggen y Mondol (2011) pone énfasis en la necesidad de un consenso entre los países del MERCOSUR para enfrentar el tema de la migración internacional, lo que pasaría por un acuerdo previo sobre el modelo de desarrollo que desea implementar cada país.

2.4. Conclusiones del Estado del Arte

La migración es un tema clásico en los estudios de Población y Desarrollo en general, y en las ciencias sociales bolivianas en particular. La revisión bibliográfica ha permitido identificar una serie de estudios sobre la migración, sobre todo a partir de la década de los cincuenta del siglo pasado. Los trabajos pioneros partieron adoptaron el enfoque de la modernización, muy en boga en esos años como teoría del desarrollo económico. A estos estudios se deben hallazgos importantes, como la identificación del flujo campo-ciudad.

Se ha evidenciado una evolución en la investigación, en atención a los cambios del fenómeno: nuevos perfiles del migrantes, nuevos lugares de origen y de destino. Otros enfoques se fueron dibujando a partir de los años setenta y hasta la actualidad (el enfoque de género, intercultural, de derechos, etc.). Pero se ha visto una efervescencia en cuanto a la investigación de la migración internacional, principalmente desde la perspectiva de las redes sociales. Esta tendencia se ha reflejado en el país a través de varios trabajos empíricos, animados por el éxodo de bolivianos a España y Argentina.

Los menos son los trabajos sobre política migratoria o política de la migración, especialmente en Bolivia. Al parecer, el análisis de los efectos y consecuencias de la migración internacional no se ha agotado aún, razón por la cual los investigadores no están atendiendo el tema de la política y la gestión de la migración, mucho menos las prácticas concretas de la administración pública y los problemas de desarticulación y atomización del problema migratorio a través de varias oficinas estatales.

3. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

3.1. Problema

La presente investigación plantea dos preguntas estrechamente relacionadas:

- ¿Cuál es la situación actual de la gestión pública de la migración internacional en Bolivia?
- ¿Cómo se mejoraría la interrelación de las diferentes instituciones de la administración

pública para crear prácticas eficientes, dirigidas a atender el fenómeno migratorio internacional?

3.2. Objetivos

3.2.1. Objetivo General

Describir la situación actual de la gestión pública con relación a la migración internacional en Bolivia, planteando, a partir de esa revisión, recomendaciones dirigidas articular e interrelacionar el trabajo de las instituciones públicas intervinientes en el tema.

3.2.2. Objetivos Específicos

- Describir y analizar el fenómeno de la migración internacional en Bolivia en los últimos años, en procura de obtener un panorama de la situación de los migrantes internacional, en cuanto a sus requerimientos y necesidades de servicios públicos.
- Caracterizar la política pública boliviana sobre la migración, dando cuenta de sus avances y limitaciones respecto a las necesidades del migrante internacional.
- Describir las prácticas cotidianas de la administración pública nacional respecto a la migración internacional, principalmente en tres instituciones: la Dirección Nacional de Migración, El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- Proponer recomendaciones específicas para reestructurar las prácticas de la administración pública, encaminadas a atender el fenómeno de la migración internacional.

3.3. Enfoque Teórico

El desarrollo de la investigación se enmarcará dentro de tres elementos teóricos principales: migración internacional, gestión pública y políticas públicas.

La migración internacional es el fenómeno sobre el cual la gestión pública interviene a través de políticas públicas específicas. En el presente caso se trata de cómo las instituciones estatales afrontan la movilidad de la población extranjera dentro de las fronteras de Bolivia. Al respecto, es común señalar que el país no cuenta con políticas poblacionales, ni siquiera en el ámbito de la migración. Pero como se ha mostrado en la

revisión bibliográfica, el Estado boliviano históricamente se ha asumido como receptor de población y ha minimizado el fenómeno de la emigración de bolivianos al extranjero. Este pensamiento estatal se expresa en acciones que configuran políticas públicas específicas.

3.3.1. Migración internacional: el enfoque de libertades

A diferencia de los otros fenómenos demográficos (la mortalidad y la fecundidad), la migración es un proceso renovable y reversible que se desarrolla a la vez en el tiempo y el espacio. La migración se define como "Un movimiento de personas que traspasan cierto límite, a fin de establecer allí una nueva residencia" (Population Reference Bureau, 1980 cit. en Erviti & Segura, 2000). Pero esta definición implica aclarar ciertos elementos: qué se entiende por residencia, cuál es el límite territorial que traspasa el individuo y cuál es el período de tiempo que se toma como referencia.

En primer término, el lugar de residencia está asociado a la noción de "espacio de vida" (también conocida como "ciclo de vida, "área de vida" o "densidad de residencia"), que delimita la porción del espacio en la cual el individuo realiza todas sus actividades; puede tener un sentido amplio si se tienen en cuenta todas las conexiones del individuo, o restringido si solo se retiene el lugar de residencia de la familia y el de trabajo. Pueden entonces considerarse dos tipos de desplazamiento: los que se realizan en el interior del espacio de vida sin modificarlo y aquellos que modifican el espacio habitual, sea por ampliación o reducción del número de lugares utilizados o por un cambio radical en el área de residencia (Erviti & Segura, 2000: 147)

El período de tiempo de referencia puede ser un año, un quinquenio, decenio, o no establecerse, siendo en este caso migrante, aquel cuyo lugar de residencia es diferente a su lugar de nacimiento.

El límite físico que traspasa el individuo, generalmente se refiere a los límites político-administrativos: país, provincia, municipio, barrio. También pueden usarse como límites regiones económicas o geográficas. En la medida en que el límite territorial que se considere sea menor, la cantidad de movimientos migratorios que se registran son mayores. El límite también marcará dos tipos de migración, la interna y la internacional. En el primer caso se habla de migración dentro de las fronteras de un Estado, siendo que los

movimientos de población se realizan entre los distintos distritos, provincias o municipios de ese país. En el segundo caso, la migración se produce entre países.

En las últimas décadas la migración internacional ha adquirido una posición destacada tanto en el ámbito de las relaciones entre los países como en el de los asuntos que concitan la preocupación de los agentes públicos y privados. El renovado interés por la migración internacional radica en la amplia difusión otorgada a algunas de sus manifestaciones y en sus vínculos con los procesos de desarrollo. Los traslados a través de las fronteras y la estadía, temporal o permanente, de las personas en países distintos a los de origen constituyen un tema de alta relevancia (Bajraj, Villa & Rodríguez, 2000: 36).

Si bien ha estado ligada a las orientaciones del contexto internacional, la movilidad de la población encuentra condiciones especialmente propicias en la dinámica del mundo contemporáneo, que favorece la liberalización de las relaciones económicas e impulsa acuerdos comerciales y de integración de mercados entre los Estados.

Los efectos de las migraciones internacionales alcanzan actualmente a todo el planeta, diversificando los rasgos de las sociedades posindustriales, en el marco de una tendencia global de concentración de movimientos migratorios entre países en vías de desarrollo y países desarrollados. La Organización de las Naciones Unidas estimó que el número de migrantes alcanzó a 191 millones en 2005: 115 millones de ellos se dirigían hacia países desarrollados y un 75% se concentraban en sólo 28 países (Pellegrino, 2003).

No obstante lo anterior, no debe desconocerse el hecho de que la mayor parte del desplazamiento no se produce entre estos dos tipos de naciones y ni siquiera entre naciones. La abrumadora mayoría de quienes cambian su lugar de residencia habitual lo hace al interior de su propio país (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2009). La mayor parte de los migrantes, tanto internos como internacionales, se beneficia de mejores ingresos, más acceso a educación y salud y más oportunidades para sus hijos. Una vez establecidos, los migrantes con frecuencia se integran más que los residentes locales a asociaciones gremiales o grupos religiosos y otros.

La evidencia empírica indica que los migrantes encuentran mejores oportunidades en el lugar de destino. Los migrantes buscan, por lo general, destinos con un desarrollo humano más alto que el de su lugar de origen. Por tanto, la situación del migrante puede mejorar en lo referente al servicio de salud, educación e ingreso.

En último término, la movilidad es un derecho que puede traer grandes beneficios para las poblaciones de origen y de destino. La migración es generadora de remesas económicas, pero también de remesas sociales. El migrante que retorna a su país llega imbuido de nuevas ideas, perspectivas y actitudes. La migración tiene el potencial de dinamizar el flujo de culturas y el diálogo intercultural.

3.3.2. La nueva gestión pública

Los orígenes de la gestión pública quedan oscurecidos por el hecho de que esta disciplina es producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual. La gestión pública como campo de estudio parece haber brotado a finales de los años setenta y comienzo de los ochenta en dos instituciones muy distintas: las escuelas comerciales y las escuelas de políticas públicas. Estas últimas parecen haber contribuido más a la evolución de la gestión pública, y las primeras más a su sustancia inicial (Bozeman, 1998).

Las escuelas de políticas se orientaron al análisis cuantitativo formal, aplicado sobre todo a la economía. Sin embargo, las escuelas de políticas empezaron a reconocer cada vez más una grave limitación: en el sector público había poca demanda de análisis cuantitativo formal, o de "gran diseño" de las políticas. En cambio, había una gran demanda de gestión. Las escuelas de políticas necesitaban algo afín a la administración pública, pero que no se identificara con este campo "anticuado" y orientado hacia las capacidades especiales (Bozeman, 1998). Como solución, se inventó la gestión pública. A mediados de los años setenta, el profesorado de las escuelas de políticas públicas empezó a emplear el término "gestión pública" y a reflexionar acerca de los programas escolares de gestión pública.

Pero la gestión pública, tal como surgió, se vio limitada para responder al nuevo entorno socioeconómico que se produce en los distintos países, y como respuesta surgió en los años ochenta el paradigma de la Nueva Gestión Pública, que propone una visión más flexible y descentralizadora de la función pública, adoptando los métodos de la gestión del sector

privado con miras a obtener resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio.

A diferencia de los modelos tradicionales, la nueva gestión pública da especial énfasis al establecimiento de objetivos concretos y a las metas cuantificables y medibles, procurando el ahorro y la reducción de costos; asimismo, incentiva el uso de las nuevas tecnologías y de la competencia, y se centra en la mejora de la cantidad y la calidad de los servicios públicos con el fin de que se favorezca la transparencia y la rendición de cuentas.

Esta nueva visión, orientada hacia el ciudadano, considerado usuario cliente, da a éste un peso específico en la toma de decisiones y en las acciones del organismo público, sobre todo en lo referente a la distribución de los recursos y a la provisión de los servicios; es decir, pretende propiciar procesos de retroalimentación donde el usuario-cliente esté más cerca de la toma de decisiones y pueda reaccionar ante la gestión desarrollada de tal manera que se lleve a cabo una retroalimentación (Moreno, 2010).

El análisis actual de las políticas públicas asume la esfera de lo público como el espacio de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales, lo cual implica un cierto grado de pluralidad en la acción pública porque ya no es un solo actor el que toma las decisiones, sino que éstas se presentan en corresponsabilidad.

Estas concepciones son definidas en el contexto de un país democrático, con esferas públicas bien definidas donde las reglas del juego son claras y existe una vocación democrática de los distintos actores políticos, que implica la existencia de canales de información eficientes entre la sociedad civil y el Estado (Moreno, 2010). Más aún, la existencia de posibles consensos y espacios donde se contemplan marcos jurídicos apropiados que permiten un peso específico de los distintos sectores en las decisiones políticas.

3.3.3. Política pública

Las políticas públicas son el quehacer de las instituciones públicas y también de las instituciones privadas. Constituyen decisiones estratégicas que dependen para su desarrollo de la participación de todos los actores sociales de manera simultánea, coordinada y complementaria (Perú, Ministerio de Planificación, s.f.). Esto significa que quien tiene el

poder de tomar decisiones y está en el gobierno no solamente debe basar sus decisiones en la experiencia, el criterio personal o interés partidario, sino que deberá considerar la evidencia, el análisis técnico científico, el análisis costo beneficio de una serie de opciones frente a un único problema así como las preferencias de una población que tiene una idea propia del “debe ser”, y de esa forma legitimar la decisión como un paso previo para asegurar su éxito.

Asimismo, constituye parte importante del quehacer de los gobiernos, la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas permanentemente. La política y la política pública se complementan y fortalecen ya que ambas son necesarias para una buena gestión, la primera para lograr una buena comunicación con el pueblo y la segunda para solucionar adecuadamente los problemas de la población (públicos), permitiendo pasar del discurso a la acción de una manera eficiente y efectiva logrando el máximo beneficio social posible.

Una política pública se origina cuando existen problemas o necesidades colectivas que llaman la atención de los decisores y/o gobernantes y son tomadas en cuenta para atenderlas y solucionarlas. En lo referente al proceso de elaboración de políticas públicas el reconocimiento de un problema es el estímulo que lo pone en movimiento, puede darse de dos maneras (Perú, Ministerio de Planificación, s.f.):

- Necesidad sentida o demanda social. Cuando es el pueblo o los propios actores sociales, los que reconocen y expresan el problema y demandan una intervención del Estado para resolverlo.
- Necesidad percibida o necesidad social. Cuando es el propio gobierno el que reconoce el problema como una necesidad social que se debe satisfacer.

Así, a partir de las demandas y necesidades sociales presentadas por los grupos afectados y con el apoyo de otros grupos interesados en el tema, se generan mecanismos de presión y defensa que buscan resolver el problema para que finalmente los decisores y/o gobernantes puedan incluir el tema en su agenda de gobierno y priorizarlo para darle solución. En suma, las relaciones cotidianas entre sociedad y Estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfacciones. “El Estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas

que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver. Por ello mismo, el ámbito del interés y responsabilidad de los privados y el ámbito de interés y responsabilidad del Estado... están en exploración y ajuste permanente, extendiéndose o angostándose.” (Aguilar, 1995: 23).

4. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

4.1. Tipo de Investigación

La investigación es cualitativa, por el enfoque y las técnicas que utilizará en su desarrollo. Desde la perspectiva del acercamiento al objeto, la investigación será, principalmente, descriptiva, porque dará cuenta de los detalles de la administración pública y la gestión de la migración internacional en Bolivia.

Una descripción satisfactoria de la situación actual de la gestión pública permitirá plantear soluciones a las limitaciones e insuficiencias. Precisamente el resultado final del trabajo deberá incluir una serie de recomendaciones para avanzar en la construcción de la gestión pública de la migración.

4.2. Fuentes y técnicas

La investigación aplicará un método basado en el estudio de caso, especificando cuál ha sido la gestión pública del Gobierno Nacional en relación a la migración internacional en los últimos años. Para esto se han seleccionado tres instituciones públicas: la Dirección Nacional de Migración, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

El desarrollo de la investigación, con un enfoque deductivo, partirá de la lectura de los datos e información a nivel macro, es decir de la situación general de los migrantes internacionales y las características del discurso y la política migratoria en Bolivia. De ese panorama, se irán delimitando detalles específicos de la organización y las prácticas de la administración pública respecto a las necesidades y requerimiento de la población migrante. Para esta labor se recurrirán a las siguientes fuentes:

- Primarias. Documentos oficiales, información y bases de datos de la Dirección General de Migración, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social; la base de datos del Proyecto IMILA

(Investigación Migración Internacional de Latinoamérica) de CELADE/CEPAL, correspondiente a la ronda censal 2000; normativa que rige el tema de la migración en el país, expresada en leyes ratificadoras de tratados internacionales, leyes del Estado, decretos supremos, reglamentos, etc.

- Secundarias. Son los textos especializados en migración internacional y política migratoria. Se incluye, además, la información de las instituciones públicas, disponible a través de sus páginas web y publicaciones periódicas (revistas, boletines, volantes, banners informativos, etc.). Esta información se recogerá a partir de la constante revisión bibliográfica, documental y hemerográfica.

CAPÍTULO II

LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

1. LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN AMÉRICA LATINA

Desde la última década del siglo XX, las migraciones internacionales se han constituido en uno de los principales temas de la agenda mundial. Según la Organización Internacional para las Migraciones (2005), más de 190 países son punto de origen, tránsito o destino para los migrantes. A su vez, la Organización de las Naciones Unidas (2003, cit. en INEGI México, 2007) señala que en el año 2000 el número de migrantes internacionales a escala mundial fue de 175 millones, y proyecta que entre 2000 y 2005 esta cantidad podría estar entre 185 y 192 millones de personas. Un hecho significativo en torno a la migración internacional es el reducido número de países de destino. Datos del año 2000 muestran que 56.7% de los inmigrantes internacionales están sólo en once países.

Gráfico 1



Fuente: ONU, 2003, cit. en INEGI México, 2007
Los datos corresponden al año 2000

En América Latina la migración internacional fue un fenómeno creciente durante la segunda mitad del siglo XX y ha sufrido importantes cambios desde entonces. Antes de la segunda guerra mundial, la región latinoamericana era un espacio de alta atracción migratoria. Durante el siglo XIX y principios del siglo XX, un importante flujo de inmigrantes procedente del sur de Europa llegó a la región, ésta corriente ejerció una decisiva influencia en la configuración de las sociedades latinoamericanas. La inmigración europea, estuvo relacionada estrechamente con la explotación los yacimientos de minerales y de los recursos naturales, fenómeno explicado por las condiciones favorables de los circuitos económicos internacionales. “La sobre explotación de los yacimientos y el agotamiento de las reservas de minerales hicieron declinar su actividad y por ende redujeron su intensidad. A lo anterior se sumó la crisis de los precios de minerales en los mercados internacionales, aspecto que determinó una reducción sistemática del flujo inmigratorio.” (Ledo, 2010: 80).

En la segunda mitad del siglo XX, América Latina se convirtió en una región de predominante expulsión demográfica. Entre 1950 y 1964, la región en su conjunto tuvo un saldo neto de migraciones de + 1,8 millones de personas, mientras que en 1976 y 1985, el saldo fue negativo, - 1,6 millones, entre 1985-1995 continuó el descenso a – 1,2 millones y finalmente entre 1995 – 2000 fue de – 0.9 millones (Ledo, 2010: 80; CELADE, 2001).

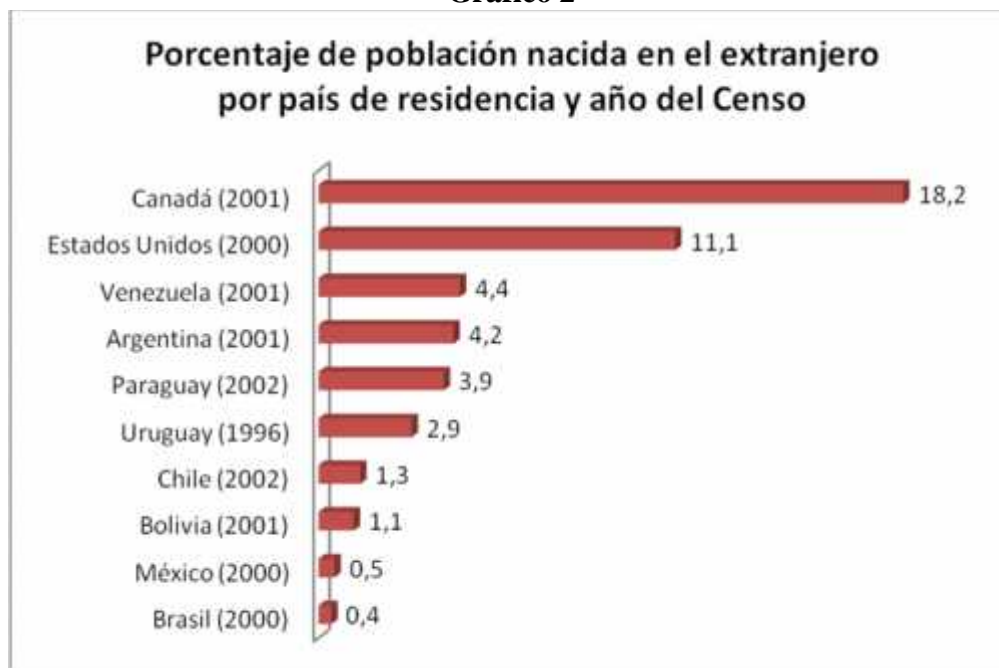
Cuadro 1. América Latina: Población inmigrante según procedencia. Censos nacionales de población de 1970, 1980, 1990 Y 2000

PROCEDENCIA	FECHAS CENSALES				TASA DE CRECIMIENTO		
	1970	1980	1990	2000	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Resto del mundo (Inmigración de ultramar)	3.873.420	3.411.426	2.350.441	1.895.075	-1,3	-3,7	-2,1
Porcentaje	76,1	63,1	51,2	41,3			
América Latina y El Caribe (Inmigración intrarregional)	1.218.990	1.995.149	2.242.268	2.694.603	4,8	1,2	1,8
Porcentaje	23,9	36,9	48,8	58,7			
Total	5.092.410	5.406.575	4.592.709	4.589.678	0,6	-1,6	0,0
Porcentaje	100	100	100	100			

Fuente: Vila y Martínez, 2000, cit. en Ledo, 2010

Como se observa en el cuadro 1, América Latina experimentó una caída del flujo migratorio internacional, procedente de Europa principalmente, a partir de la década de 1970. Sin embargo, la migración intrarregional ha tenido un repunte sin precedentes. Distintas fuentes (CELADE/CEPAL, OIM, US Census Bureau) muestran que los principales países receptores de inmigración internacional en América son los Estados Unidos y Canadá, seguidos por Venezuela, Argentina y Paraguay.

Gráfico 2



Fuente: INEGI México, 2007

2. MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN BOLIVIA

Según los datos de la ronda censal 2000, Bolivia se encuentra como el octavo país receptor de inmigrantes en el continente, con un porcentaje bajo respecto al total de su población (1,1%). En general, Bolivia es un país con saldo migratorio negativo. Se estima que actualmente “un poco más de 706 mil bolivianos residen fuera del país, es decir, el 6,8% respecto a la población total. Argentina continúa siendo el principal país receptor, seguido de España y de los Estados Unidos de América.” (Pereira, 2011: 7).

Las corrientes inmigratorias no han sido muy significativas para Bolivia. A lo largo del siglo XX, el volumen de extranjeros siempre se situó alrededor del 1% de la población total, como se puede verificar en los datos censales de 1976 a 2001. Después de la

revolución de 1952 y la reforma agraria, arribaron al país grupos de menonitas y japoneses para internarse en el oriente boliviano, que era la región más despoblada del país. Los sucesivos gobiernos fomentarían la llegada de población extranjera en el marco del proyecto de sustitución de importaciones y fortalecimiento del agro⁵, pero sin grandes resultados en lo que se refiere a la cantidad de extranjeros atraídos; otro debe ser el análisis sobre el impacto económico de los pocos que llegaron y se establecieron, sobre todo en Beni y Santa Cruz. En los últimos años se ha observado la presencia de población de origen peruano, específicamente en la ciudad de El Alto del departamento de La Paz, vinculados a actividades del sector informal.

Gráfico 3



Elaboración propia en base a CELADE, s.f.

Según Pereira (2011: 30), a partir de los años veinte llegaron cerca de 800 árabes, entre 1938 y 1941 entraron de 10.000 a 15.000 judíos y luego de la Reforma Agraria de 1953 arribaron grupos reducidos de menonitas y japoneses. La diversificación de la producción constituía uno de los ejes estratégicos de la política económica del gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), por lo que el incremento de la población

⁵ Un decreto ley de 1976, firmado por el Presidente Bánzer señalaba: “El Estado boliviano reconoce la inmigración como un instrumento de política demográfica, destinado especialmente a crear o impulsar proyectos de colonización, mediante la utilización de recursos humanos para cubrir el déficit poblacional y lograr el incremento de la producción agropecuaria del país.”

rural en el oriente era uno de los pilares principales. “La inmigración internacional de europeos y asiáticos fue un factor recurrente de esta política, por lo que se estimularon flujos de colonias extranjeras hacia el país con el apoyo de entidades y gobiernos extranjeros.” (Pereira, 2011: 31).

La experiencia de colonización de inmigrantes japoneses se concretó a través de un convenio entre los Gobiernos de Japón y Bolivia, y asentó 1.085 familias (6.165 personas) en el departamento de Santa Cruz, entre 1956 y 1977. A principios de los años 80, sin embargo, solamente quedaban 1.400 personas, como producto de una gran deserción producida entre los inmigrantes japoneses, que optaron por salir a Brasil, Argentina y de retorno a Japón. La otra experiencia es la de la inmigración menonita, asentada también en Santa Cruz, organizada en once colonias. Con mayores problemas de adaptación que los japoneses, y por su aislamiento, también se produjo la deserción de muchos inmigrantes. Estas dos colonizaciones se han considerado beneficiosas en sentido productivo.

Otro intento colonizador fue el de rusos procedentes de Brasil, con documentos brasileños, en el departamento de Santa Cruz, hacia 1979. Asimismo, se hizo un intento fallido de instalar agricultores salvadoreños en 1976. También se permitió el ingreso de chinos y coreanos dedicados básicamente al comercio y a industrias menores, especialmente en las ciudades.

Cuadro 2. Bolivia: población nacida en el extranjero por período de llegada a Bolivia, según sexo

	TOTAL	PERÍODO DE LLEGADA						
		1.900 a 1959	de1960 a 1969	de1970 a 1979	de1980 a 1989	de1990 a 1999	de 2000 a 2001	Ignorado
Total	87.338	2.596	4.888	8.649	9.816	32.964	10.872	17.553
HOMBRES	44.544	1.239	2.443	4.284	4.956	17.030	5.744	8.848
MUJERES	42.794	1.357	2.445	4.365	4.860	15.934	5.128	8.705

Elaboración propia en base a CEPAL-CELADE, s.f.

Como se puede advertir, la llegada de inmigrantes extranjeros no fue significativa sino hasta la década de 1990, cuando llega el mayor contingente de extranjeros que actualmente

residen en el país: un total de 32.964 extranjeros, siendo 17.030 hombres y 15.934 mujeres. El total de los inmigrantes en los últimos censos puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Bolivia: población inmigrante. Censos de 1976, 1992 y 2001

AÑOS	POBLACIÓN INMIGRANTE	POBLACIÓN TOTAL	% INMIGRANTES RESPECTO A LA POBLACIÓN TOTAL
1976	58.070	4.613.486	1,3
1992	59.804	6.420.792	0,9
2001	94.391	8.274.325	1,1

Fuente: INE, CNPV 1976, 1992, 2001

La población nacida en otros países y registrada en Bolivia llegó mayoritariamente al país a partir de 1985. Entre el período 1975-1979 la llegada de migrantes se duplica, respecto a anteriores períodos, llegando a 7.633 personas. Sin embargo, entre 1980-1984 se observa una leve disminución, 6.051 migrantes. La población migrante en Bolivia comienza a tener más presencia a partir del período 1985-1989, tendencia que continúa para los años siguientes.

2.1. Situación actual de la población nacida en el extranjero residente en Bolivia

La población nacida en el exterior se distribuye en los nueve departamentos del país, pero en algunos de ellos se observa una mayor concentración. Así, en el año 1992 y 2001, los inmigrantes residían principalmente en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. En estos tres departamentos la población inmigrante fue más del 73%. Tarija y Potosí mantienen el cuarto y quinto lugar en ambos años. Pando pierde importancia en 2001 a favor de Chuquisaca y Beni. El departamento de Oruro es el de menor atracción para la población inmigrante.

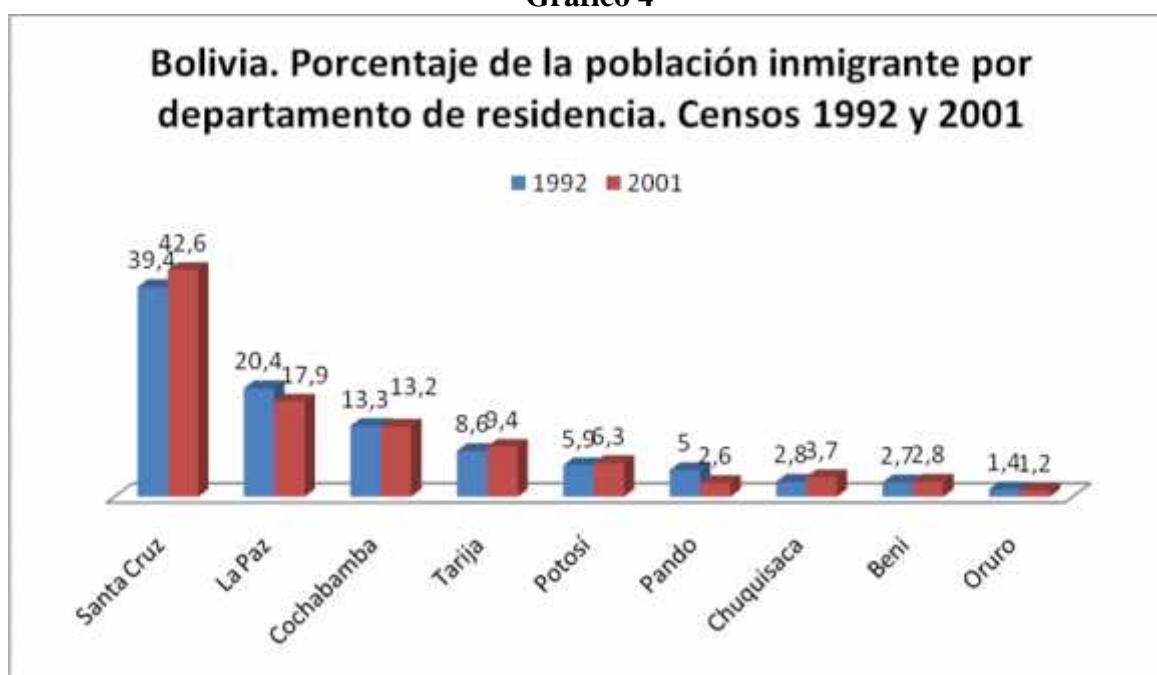
Cuadro 4. Población inmigrante por departamento de residencia. Censos 1992 y 2001

DEPARTAMENTO DE RESIDENCIA	CENSOS			
	1992	%	2001	%

Santa Cruz	23.600	39,4	40.284	42,6%
La Paz	12.221	20,4	16.900	17,9
Cochabamba	7.963	13,3	12.522	13,2
Tarija	5.160	8,6	8.877	9,4
Potosí	3.566	5,9	6.018	6,3
Pando	3.037	5,0	2.472	2,6
Chuquisaca	1.725	2,8	3.503	3,7
Beni	1.672	2,7	2.682	2,8
Oruro	860	1,4	1.133	1,2
TOTAL EN BOLIVIA	59.804	100	94.391	100

Fuente: INE, CNPV 1992 y 2001

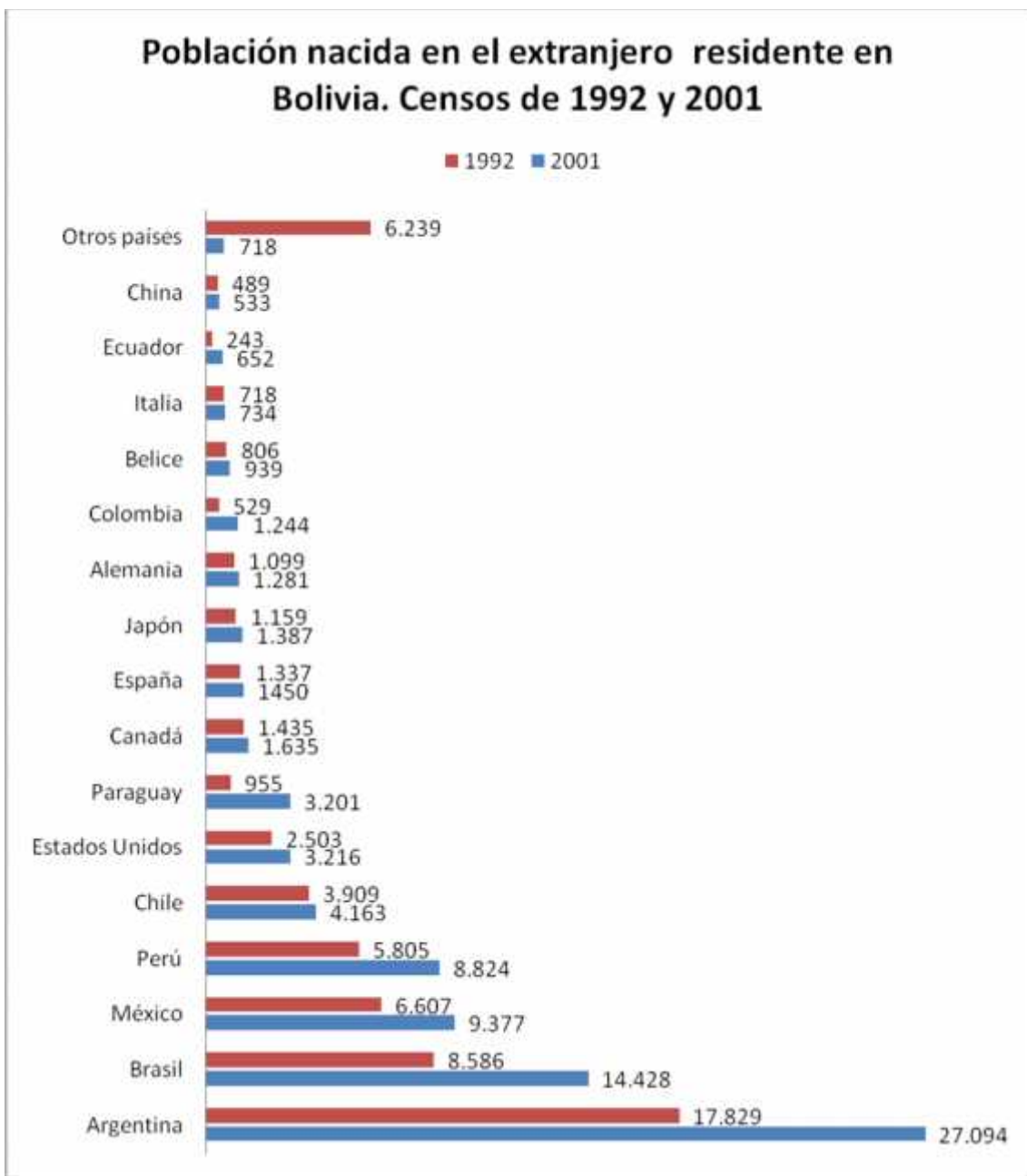
Gráfico 4



Elaboración propia en base a INE, CNPV 1992 y 2001

Entre los principales países de origen de la inmigración externa, registrados en el Censo 2001, se encuentran: Argentina (30,3%), Brasil (16,0%), México (10,1%), Perú (10,1%), Chile (4,7%), Estados Unidos de América (3,9%) y Paraguay (3,5%). Particularmente los argentinos triplicaron su presencia en el país a partir del período 1975-1979, en tanto que los brasileros comenzaron a llegar en cantidades más significativas durante 1980-1984 (Torales, Gonzales y Pérez, 2003: 17).

Gráfico 5



Elaboración propia en base a CEPAL-CELADE, s.f.

Es llamativo que entre los diez primeros países de origen de la migración internacional en Bolivia, dos no corresponden al continente americano: España y Japón, cuya población residente en el país se ha incrementado modestamente en el período 1992-2001. Por su parte, los inmigrantes provenientes de Paraguay han triplicado su número. Aumentos considerables también se observan en el caso de los brasileños, mexicanos y peruanos,

Cuadro 5 (a). Bolivia 2001: Población nacida en el extranjero, según país de nacimiento, por sexo

N°	PAÍS DE NACIMIENTO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
	Total	87.338	44.544	42.794
1	Argentina	27.094	13.450	13.644
2	Brasil	14.428	7.411	7.017
3	México	9.377	4.635	4.742
4	Perú	8.824	4.883	3.941
5	Chile	4.163	2.134	2.029
6	Estados Unidos	3.216	1.669	1.547
7	Paraguay	3.201	1.641	1.560
8	Canadá	1.635	817	818
9	España	1.450	709	741
10	Japón	1.387	702	685
11	Alemania	1.281	665	616
12	Colombia	1.244	600	644
13	Belice	939	478	461
14	Italia	734	429	305
15	Ecuador	652	309	343
16	China	533	334	199
17	Venezuela	484	232	252
18	Cuba	467	247	220
19	Uruguay	421	228	193
20	Francia	419	237	182
21	República de Corea	417	228	189
22	Suiza	383	199	184
23	Reino Unido	376	195	181
24	No declarados	362	173	189
25	Rusia	325	138	187
26	Bélgica	296	163	133
27	Antillas Holandesas	214	113	101
28	Honduras	195	92	103
29	Polonia	165	85	80
30	Taiwán	162	87	75
31	Corea (Sur), Republica de	143	75	68
32	Austria	133	58	75
33	Guatemala	132	63	69
34	Costa Rica	131	62	69
35	Suecia	126	63	63
36	India	114	63	51
37	Ucrania	112	33	79
38	El Salvador	99	47	52
39	Panamá	88	39	49

Continúa

Cuadro 5 (b). Bolivia 2001: Población nacida en el extranjero, según país de nacimiento, por sexo

	PAÍS DE NACIMIENTO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
40	Nicaragua	78	36	42
41	Australia	75	33	42
42	Noruega	69	33	36
43	Israel	67	39	28
44	Dinamarca	66	32	34
45	Croacia	53	35	18
46	Territorios Autónomos de Palestina	48	35	13
47	Líbano	46	33	13
48	Checoslovaquia	45	18	27
49	Rumania	40	14	26
50	Finlandia	38	21	17
51	Puerto Rico	38	21	17
52	Irán	35	24	11
53	Filipinas	34	13	21
54	Hungría	33	16	17
55	Yugoslavia	33	18	15
56	África	31	13	18
57	Portugal	28	16	12
58	Egipto	25	13	12
59	Pakistán	25	23	2
60	Nueva Zelandia	24	20	4
61	Irlanda	21	15	6
62	Republica Checa	20	10	10
63	Sudáfrica, Republica de	20	11	9
64	Europa	18	8	10
65	Bulgaria	16	6	10
66	Países Bajos	16	8	8
67	Bangladesh	15	14	1
68	Hong Kong	15	10	5
69	Indonesia	15	8	7
70	Jordania	13	11	2
71	Siria	13	6	7
72	República Dominicana	12	6	6
73	Nigeria	11	8	3
74	Trinidad y Tobago	11	4	7
75	Turquía	11	8	3
76	Eslovaquia	10	6	4
77	Argelia	8	6	2
78	Eslovenia	8	5	3

Continúa

Cuadro 5 (c). Bolivia 2001: Población nacida en el extranjero, según país de nacimiento, por sexo

	PAÍS DE NACIMIENTO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
79	Kenia	8	4	4
80	Tailandia	8	1	7
81	Unión Soviética	8	2	6
82	Zimbabue	8	3	5
83	Haití	7	2	5
84	Malasia	7	2	5
85	Arabia Saudita	6	3	3
86	Asia	6	3	3
87	Guyana	5	2	3
88	Irak	5	3	2
89	Libia	5	4	1
90	Lituania	5	2	3
91	Qatar	5	4	1
92	Singapur	5	2	3
93	Uzbekistán	5	2	3
94	Angola	4	1	3
95	Aruba	4		4
96	Belarús	4	2	2
97	Congo, Republica del	4	2	2
98	Estonia	4	1	3
99	Grecia	4	3	1
100	Kuwait	4	3	1
101	Luxemburgo	4	1	3
102	Madagascar	4		4
103	Malawi	4	1	3
104	Sri Lanka	4	3	1
105	Túnez	4	4	
106	Corea (Norte), República Popular Democrática de	3	2	1
107	Etiopia	3	1	2
108	Islandia	3	3	
109	Moldavia	3	2	1
110	Tanzania, Republica Unida de	3	2	1
111	Tayikistán	3	1	2
112	Vietnam	3	1	2
113	Zambia	3	1	2
114	Afganistán	2	2	
115	América	2		2
116	Azerbaiyán	2	1	1

117	Bolivia	2		2
118	Cabo Verde	2		2

Continúa

Cuadro 5 (d). Bolivia 2001: Población nacida en el extranjero, según país de nacimiento, por sexo

	PAÍS DE NACIMIENTO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
119	Camerún	2	1	1
120	Chipre	2		2
121	Ghana	2	2	
122	Guayana Francesa	2	1	1
123	Irlanda	2		2
124	Jamaica	2	1	1
125	Kazakstán	2	2	
126	Malta	2	1	1
127	Marruecos	2		2
128	Republica de Moldova	2	1	1
129	San Pedro de Miguelón	2	1	1
130	Senegal	2	1	1
131	Togo	2		2
132	América del Norte	1	1	
133	Armenia	1		1
134	Asia Central Meridional	1		1
135	Australia y Nueva Zelandia	1	1	
136	Bahrein	1	1	
137	Burundi	1		1
138	Camboya	1		1
139	Chad	1	1	
140	Costa de Marfil	1	1	
141	Cote de Ivoire	1		1
142	El Caribe	1	1	
143	Emiratos Árabes Unidos	1	1	
144	Eritrea	1		1
145	Faja de Gaza	1	1	
146	Federación de Rusia	1		1
147	Fiji	1		1
148	Guinea	1		1
149	Lesotho	1		1
150	Letonia	1		1
151	Liberia	1		1
152	Liechtenstein	1	1	
153	Mongolia	1		1
154	Nueva Caledonia	1	1	
155	Omán	1	1	

156	Papua nueva Guinea	1		1
157	República Democrática del Congo	1	1	

Continúa

Cuadro 5 (e). Bolivia 2001: Población nacida en el extranjero, según país de nacimiento, por sexo

	PAÍS DE NACIMIENTO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
158	Ruanda	1	1	
159	Seychelles	1	1	
160	Tunicia	1	1	
161	Turkmenistán	1		1
162	Zaire	1		1

Fuente: CEPAL-CELADE, s.f.

El cuadro 5 muestra, in extenso, la totalidad de la población nacida en el extranjero y residente en Bolivia, captada en el Censo 2001. A pesar que se obtienen 162 países de origen, los mayores grupos de inmigrantes provienen únicamente de 12 de ellos, con más de mil efectivos cada uno. De 124 países provienen grupos de menos de 100 personas, en tanto que 30 países contribuyen con sólo una persona. Algunos inmigrantes provienen de países que ya no existen, como en el caso de la Unión Soviética.

Cuadro 6. Bolivia 2001: Población nacida en el extranjero, según sexo y grupos de edad

GRUPOS DE EDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	RELACIÓN DE MASCULINIDAD
Total	87.338	44.544	42.794	104,1
0 - 4	7.644	3.966	3.678	107,8
5 - 9	9.698	4.928	4.770	103,3
10 - 14	9.542	4.819	4.723	102,0
15 - 19	7.411	3.742	3.669	102,0
20 - 24	7.823	3.909	3.914	99,9
25 - 29	8.191	4.078	4.113	99,1
30 - 34	7.146	3.621	3.525	102,7
35 - 39	6.785	3.415	3.370	101,3
40 - 44	5.759	2.954	2.805	105,3
45 - 49	4.580	2.458	2.122	115,8
50 - 54	3.731	2.023	1.708	118,4
55 - 59	2.601	1.396	1.205	115,9
60 - 64	2.009	1.078	931	115,8

65 - 69	1.494	735	759	96,8
70 - 74	1.196	564	632	89,2
75 - 79	861	446	415	107,5
80 - 84	469	218	251	86,9
85 y más	398	194	204	95,1

Fuente: CEPAL-CELADE, s.f.

En cuanto a la distribución por sexo, se observa un predominio de hombres inmigrantes respecto a las mujeres. La razón de masculinidad fue de 104,1, probablemente por una mayor presencia de hombres desde la década de 1990.

Gráfico 6



Elaboración propia en base a CEPAL-CELADE, s.f.

La distinción según grupos de edad permite observar la estructura de la población nacida en el exterior residente en Bolivia. La estructura de población por edades es uno de los instrumentos más importantes utilizados por el análisis demográfico para determinar las posibilidades de desarrollo de un territorio. Para esto se deben tener en cuenta las categorías de Población en Edad de Trabajar (PET) y Población Económicamente Activa (PEA). La

PET es la parte de la población apta para trabajar, cuya determinación depende del país. Para el caso se tomará en cuenta al grupo de 15 a 65 años; la PEA es la fuerza laboral que trabaja o busca trabajo activamente, y que se puede subdividir en población ocupada y población desocupada. En este caso se trata de una pirámide de base ancha, sobre todo en los grupos de edad de 5-9 y 10-14 años. Con todo, la PET representa el 64,1% del total de los inmigrantes (56.036 de inmigrantes). Precisamente, una de las finalidades del proceso migratorio es la posibilidad de inserción en la economía mediante el acceso a fuentes de trabajo. No se observan diferencias significativas de la población por sexo.

Son tres las ramas de actividad que agrupan a la mayoría de los inmigrantes:

- Servicios comunales, sociales y personales
- Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca
- Comercio, reparaciones, hoteles y restaurantes

La rama de servicios (electricidad, gas y agua) es la que menos inmigrantes atrae, seguida por la rama de minas y canteras. No obstante el número reducido de efectivos en esas áreas, no se debe descuidar el hecho que en estas actividades se requiere un determinado grado de educación y especialización. En algunos casos los extranjeros ocupan altos puestos en las empresas de servicios y extractivas, por lo que su participación en las mismas debe ser considerada en términos de calidad y no de cantidad.

Cuadro 7 (a). Bolivia 2001: Población nacida en el extranjero de 7 años y más, económicamente activa, según rama de actividad económica por sexo y grupos de edad

RAMA DE ACTIVIDAD	GRUPOS DE EDAD				
	TOTAL	7-9	10-24	25-59	60 Y MÁS
AMBOS SEXOS	35.806	166	6.038	26.467	3.135
Agricultura, Ganadería, Silv. y Pesca	8.856	56	1.715	6.109	976
Minas y Canteras	520	1	25	475	19
Industrias Manufactureras	2.909	6	443	2.249	211
Electricidad, Gas y Agua	109		10	89	10
Construcción	1.019		184	785	50
Comercio, Reparaciones, Hoteles y Rest.	6.879	25	1.172	5.242	440
Transporte, Almacenam. y Comunic.	1.188	2	161	972	53
Intermed.Finan,Act.Inmob/Empres/Alquiler	2.189	2	216	1.833	138
Servicios Comunales, Sociales y Personales	9.223	12	1.328	6.823	1.060
Act. No Especificadas	2.710	61	695	1.780	174

Buscan Primera Vez	204	1	89	110	4
Continúa					

Cuadro 7(b). Bolivia 2001: Población nacida en el extranjero de 7 años y más, económicamente activa, según rama de actividad económica por sexo y grupos de edad

RAMA DE ACTIVIDAD	GRUPOS DE EDAD				
	TOTAL	7-9	10-24	25-59	60 Y MÁS
Hombres	23.310	109	3.728	17.347	2.126
Agricultura, Ganadería, Silv. y Pesca	7.424	47	1.386	5.189	802
Minas y Canteras	470		19	432	19
Industrias manufactureras	2.071	4	321	1.594	152
Electricidad, Gas y Agua	95		9	76	10
Construcción	947		181	717	49
Comercio, Reparaciones, Hoteles y Rest	4.227	15	625	3.271	316
Transporte, Almacenam. y Comunic.	925	2	120	753	50
Intermed.Finan,Act.Inmob/Empres/Alquiler	1.443	2	115	1.207	119
Servicios Comunales, Sociales y Personales	4.189	3	576	3.092	518
Act. No Especificadas	1.400	35	328	948	89
Buscan Primera Vez	119	1	48	68	2
Mujeres	12.496	57	2.310	9.120	1.009
Agricultura, Ganadería, Silv. y Pesca	1.432	9	329	920	174
Minas y Canteras	50	1	6	43	
Industrias manufactureras	838	2	122	655	59
Electricidad, Gas y Agua	14		1	13	
Construcción	72		3	68	1
Comercio, Reparaciones, Hoteles y Rest	2.652	10	547	1.971	124
Transporte, Almacenam. y Comunic.	263		41	219	3
Intermed.Finan,Act.Inmob/Empres/Alquiler	746		101	626	19
Servicios Comunales, Sociales y Personales	5.034	9	752	3.731	542
Act. No Especificadas	1.310	26	367	832	85
Buscan Primera Vez	85		41	42	2

Fuente: CEPAL-CELADE, s.f.

En la distinción según sexo se observa que las ramas de actividad son distintas para hombres y mujeres. Para los hombres, las ramas predominantes son a) la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, y b) el comercio, reparaciones, hoteles y restaurantes. En el caso de las mujeres, la rama más importante es la de servicios comunales, sociales y personales. Como se indicó más arriba, la participación de los inmigrantes en los distintos

sectores debe ser analizada más allá del mero conteo de efectivos, para verificar la calidad de su participación.

Cuadro 8. Bolivia 2001: Población nacida en el extranjero de 7 años y más, económicamente activa según rama de actividad económica por grupos de ocupación

GRUPOS DE OCUPACIÓN	TOTAL	RAMA DE ACTIVIDAD				
		AGRICULTURA, CAZA, PESCA Y SILVICULTURA	EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS	INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	CONSTRUCCIÓN
Total	35.806	8.856	520	2.909	109	1.019
Personal directivo y de los poderes ejecutivo y judicial	3.009	122	119	398	15	78
Profesionales, científicos e intelectuales	5.145	61	126	156	20	105
Profesionales y técnicos de nivel medio	4.402	78	85	211	21	81
Empleados de oficina	1.328	19	17	68	4	19
Trabajadores de los servicios y vendedores	5.112	70	11	172	4	4
Trabajadores agric, pecuarios y forestales	8.380	8.131		130		12
Trabajadores de la industria extractiva, construcción industria manufacturera y otros oficios	3.208	133	96	1.547	23	631
Operadores de instalaciones y maquinaria	937	140	55	144	11	59
Trabajadores no calificados	1.690	74	6	58	8	16
Fuerzas armadas	27					
Ignorado	2.364	28	5	25	3	14
Busca primera vez	204					

Fuente: CEPAL-CELADE, s.f.

Como se observa, en algunas ramas con reducido número de inmigrantes, éstos participan en grupos de ocupación que exigen altos niveles de capacitación y educación. En el caso del sector extractivo, la mayoría de extranjeros que se ocupan en esta rama están en los grupos de personal directivo y de profesionales, científicos e intelectuales; apenas 6

extranjeros están en el grupo de trabajadores no calificados. Esto lleva a pensar que la masa de trabajadores de bajo nivel educativo empleados en el sector extractivo (minas y canteras) son bolivianos, dirigidos por personal proveniente del extranjero. En el caso opuesto, la rama de agricultura y ganadería, en la que se concentra una buena cantidad de inmigrantes, también cuenta con un grupo ocupado en cargos directivos, pero la mayoría se encuentra en el grupo de trabajadores agrícolas y pecuarios.

La condición de actividad de los inmigrantes muestra que las mayores tasas son de los hombres, especialmente de colombianos y peruanos, en relación con las tasas de actividad de las mujeres. Un porcentaje elevado de inmigrantes provenientes de los países andinos (45%) se encuentran en ocupaciones de alta jerarquía (profesionales, directivos, técnicos), no obstante un 54% restante corresponde a comerciantes (17%), trabajadores artesanos y operarios (13%) y trabajadores no calificados (16%) respectivamente. La mayor parte de estas ocupaciones de menor jerarquía corresponden a la ubicación de peruanos en las mismas.

Cuadro 9. Características educativas de la población inmigrante residente en Bolivia, por sexo, 2001

GRADO DE ESCOLARIDAD	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Ninguno	5,2	5,4	5,3
Bajo	35,0	36,5	35,7
Medio	24,3	25,1	24,7
Superior	28,7	26,1	27,4
Otro	6,8	6,9	6,9
TOTAL	100%	100%	100%

Fuente: Pereira, 2011

El perfil educativo de la población inmigrante se caracteriza por un grado bajo de escolaridad (35%). Un poco más del 5% no cuenta con grados de escolaridad. Sin embargo, si se toman en cuenta la escolaridad media y superior, ésta alcanza al 52,1%, lo que representa un nivel importante, tomando en cuenta que más de 7 mil inmigrantes se encuentran en el grupo de 0 a 5 años de edad, y que por tanto apenas comienzan su proceso educativo. El nivel educativo es superior entre la población proveniente de Perú, Chile y Estados Unidos (52%, 54% y 64% respectivamente y en la misma categoría señalada). Los

argentinos mantienen esta tendencia pero en cantidades menores (37%). No sucede lo mismo con respecto a la población oriunda de Brasil y México, quienes tienen gran cantidad de población con muy pocos años de estudios aprobados (Torales, Gonzales y Pérez, 2003: 17).

Finalmente, es importante advertir que el estado civil de la mayoría de los inmigrantes es de casados o unidos, que representan el 57,1% de su población de 15 años y más de edad. Esa situación es más acentuada en el caso de los hombres, lo que puede indicar que muchos de éstos han iniciado una relación con parejas bolivianas. En todo caso, la consideración de las familias con un jefe de hogar nacido en el exterior, o inmigrante, es importante para atender las necesidades de estos hogares.

Cuadro 7. Bolivia 2001: Población nacida en el extranjero de 15 años y más, según estado civil por sexo y grupos de edad

SEXO/GRUPOS DE EDAD	TOTAL	ESTADO		
		SOLTEROS	CASADOS Y UNIDOS	OTROS
Ambos sexos	60.454	22.138	34.513	3.803
15 - 19	7.411	6.950	445	16
20 - 29	16.014	8.988	6.781	245
30 - 39	13.931	2.738	10.619	574
40 - 49	10.339	1.376	8.245	718
50 - 59	6.332	860	4.809	663
60 y más	6.427	1.226	3.614	1.587
Hombres	30.831	11.981	17.533	1.317
15 - 19	3.742	3.647	90	5
20 - 29	7.987	5.035	2.875	77
30 - 39	7.036	1.557	5.268	211
40 - 49	5.412	751	4.368	293
50 - 59	3.419	423	2.745	251
60 y más	3.235	568	2.187	480
Mujeres	29.623	10.157	16.980	2.486
15 - 19	3.669	3.303	355	11
20 - 29	8.027	3.953	3.906	168
30 - 39	6.895	1.181	5.351	363
40 - 49	4.927	625	3.877	425
50 - 59	2.913	437	2.064	412
60 y más	3.192	658	1.427	1.107

Fuente: CEPAL-CELADE, s.f.

CAPÍTULO III

EL DISCURSO ESTATAL SOBRE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

1. LOS FLUJOS DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL BOLIVIANA

En el anterior capítulo se evidenciaba que las corrientes inmigratorias no han sido muy significativas para Bolivia. A lo largo del siglo XX, la población nacida en el extranjero siempre estuvo alrededor del 1% de la población total del país. La migración internacional en Bolivia está marcada, más bien, por la emigración, una tendencia en toda la región latinoamericana que se ha ido profundizando en las últimas décadas y que tuvo sus picos más altos a inicios de la década pasada. En 2007 se estimaba que unos 27 millones de latinoamericanos y caribeños vivían fuera de su país de nacimiento, en Estados Unidos y los nuevos flujos dirigidos a España e Italia (Ledo, 2007: 81). En ese escenario, Estados Unidos es el destino principal de la mayoría de los latinos, 18 millones. Sin embargo, la historia reciente de las migraciones extra-comunitarias bolivianas está marcada por el flujo Bolivia-España.

En un estudio sobre la migración con perspectiva de género, Tapia Ladino (2010)⁶ propone una explicación sobre este fenómeno. Los cambios sociodemográficos recientes, como el aumento de la incorporación de la mujer española al mercado de trabajo, el envejecimiento de la población y el aumento del nivel educacional de la población, han supuesto una disminución de la población en edad de trabajar y el aumento de la demanda de mano de obra en los países de la Unión Europea. Estos cambios propiciaron la segmentación del mercado de trabajo; los sectores de servicios y de la construcción fueron cubiertos, primero, por los migrantes de Colombia, Perú y Ecuador.

Los bolivianos se dirigirían al país ibérico en cantidades reducidas desde inicios de la década de 1990, cuando el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España reportó poco más de 700 bolivianos con tarjeta de residencia en vigor. Este número aumentó a 1.748 el año 2000 y se disparó casi a 5.000 sólo dos años después. Pero el mayor

⁶ Todos los datos sobre la migración de Bolivia a España se extrajeron de este trabajo.

crecimiento se dio entre 2004 y 2007, cuando se pasó de 7.000 personas a casi 70.000; un crecimiento de 1000%, y todo un éxodo respecto a Bolivia. Otra fuente, el Padrón Municipal del Instituto Nacional de Estadística de España, informa que la población boliviana en enero de 2008 llegó a 239.949 personas⁷.

Las causas de esa migración dependen según el país de origen. En los casos de Ecuador, Perú y Colombia han tenido mucho impacto los conflictos armados. Pero, la causa de emigración común a todos los países andinos es, más bien, de orden económico: todos sufrieron crisis económicas entre los años 1998 y 1999 y bajas tasas de crecimiento a comienzos de la década pasada: “de 45% a 65% de la población vivía bajo la línea de pobreza y se mantenían altos índices de desempleo y precariedad laboral.” (Unión Europea, Oxfam, 2010: 5 y 6). A esto se añaden la globalización de los mercados laborales, la existencia de redes transnacionales consolidadas de migrantes de olas más tempranas, el acceso cada vez más masivo a las tecnologías de comunicación.

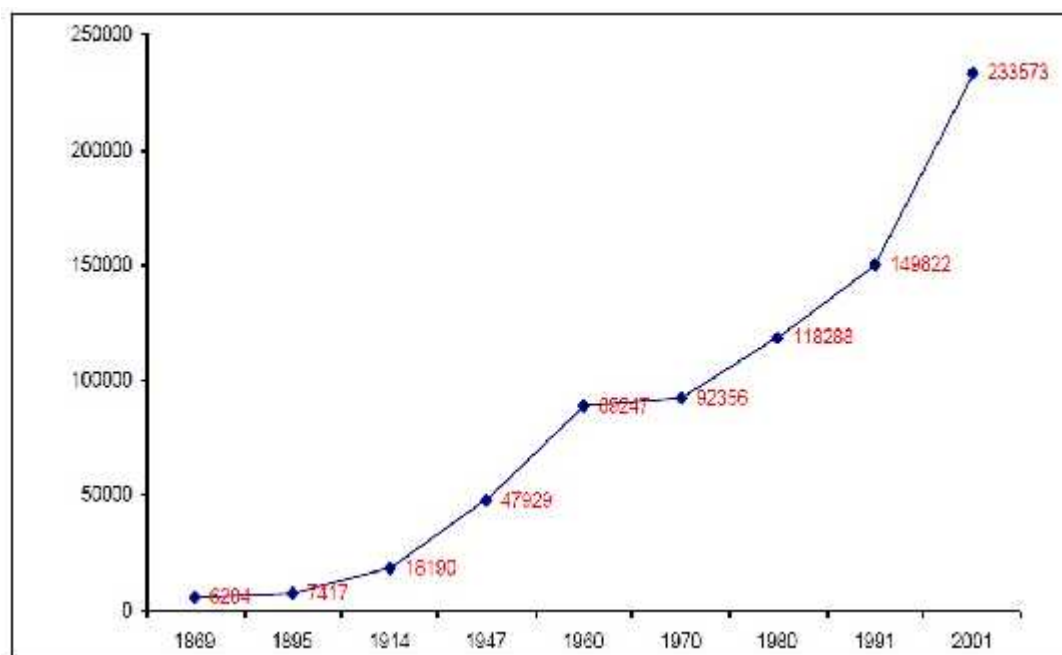
A decir de Tapia Ladino, la causa inmediata del crecimiento del flujo migratorio a España es la puesta en vigor de la legislación de la Unión Europea que impuso visado especial a los bolivianos a partir del 1 de abril de 2007, lo que actuó como “efecto llamada”: se había puesto un plazo, una fecha límite de ingreso, que debía ser aprovechado al máximo y, precisamente, se estima que entre 2006 y 2007 desembarcaron en España 166.000 bolivianos

El flujo migratorio intrarregional también tiene un ritmo de crecimiento positivo. Los inmigrantes intrarregionales se han duplicado entre las décadas de 1970 y 1990, siendo cuatro los países que concentran esa población: Argentina, Venezuela, Paraguay y Brasil. La mayor proporción de población extranjera se da en Venezuela (7,2%), seguida de Argentina (6,8%) (Ledo, 2010: 81).

⁷ Los datos de la Unión Europea reportan una población de inmigrantes bolivianos menor: “Del total de migrantes andinos residentes en España a ese año (2009), 227.145 eran bolivianos, 292.971 procedían de Colombia, 413.715 de Ecuador y 137.154 eran peruanos/as. El crecimiento de la inmigración andina ha sido particularmente explosivo: en el período 2001-2009 la población de origen boliviano prácticamente se multiplicó por 34, los colectivos ecuatorianos y colombianos se triplicaron, y la inmigración peruana se cuadruplicó. A esa fecha, estos cuatro países representaban el 67% de los y las migrantes latinoamericanos en España.” (Unión Europea, Oxfam, 2010: 5).

Argentina fue el destino tradicional de los migrantes bolivianos durante el siglo XX, al punto que a fines de la década de 1990 la emigración hacia ese país representaba el 73% de la emigración boliviana (Grimson, 2000). Este flujo y su constante incremento pueden explicarse por la demanda estacional de mano de obra para las actividades agrícolas, particularmente en el norte argentino. “Este fue el origen y quizás uno de los factores explicativos de mayor relevancia, en primera instancia, el cultivo de la caña de azúcar; posteriormente, las necesidades de mano de obra para la recolección de hojas de tabaco; las cosechas frutihortícolas y las actividades relacionadas con la vendimia, fueron los detonantes para la cada vez mayor emigración de bolivianos hacia la República Argentina” (Ledo, 2007: 85). Para el 2007, este porcentaje se redujo al 8%. Las causas pueden encontrarse en las sucesivas crisis económicas y sociales en Argentina de fin de siglo, que re-direccionaron el flujo migratorio fronterizo hacia Brasil, (Teixeira, 2007: 76).

Gráfico 1. Población nacida en Bolivia, censada en Argentina, 1869-2001



Fuente: Ledo, 2007

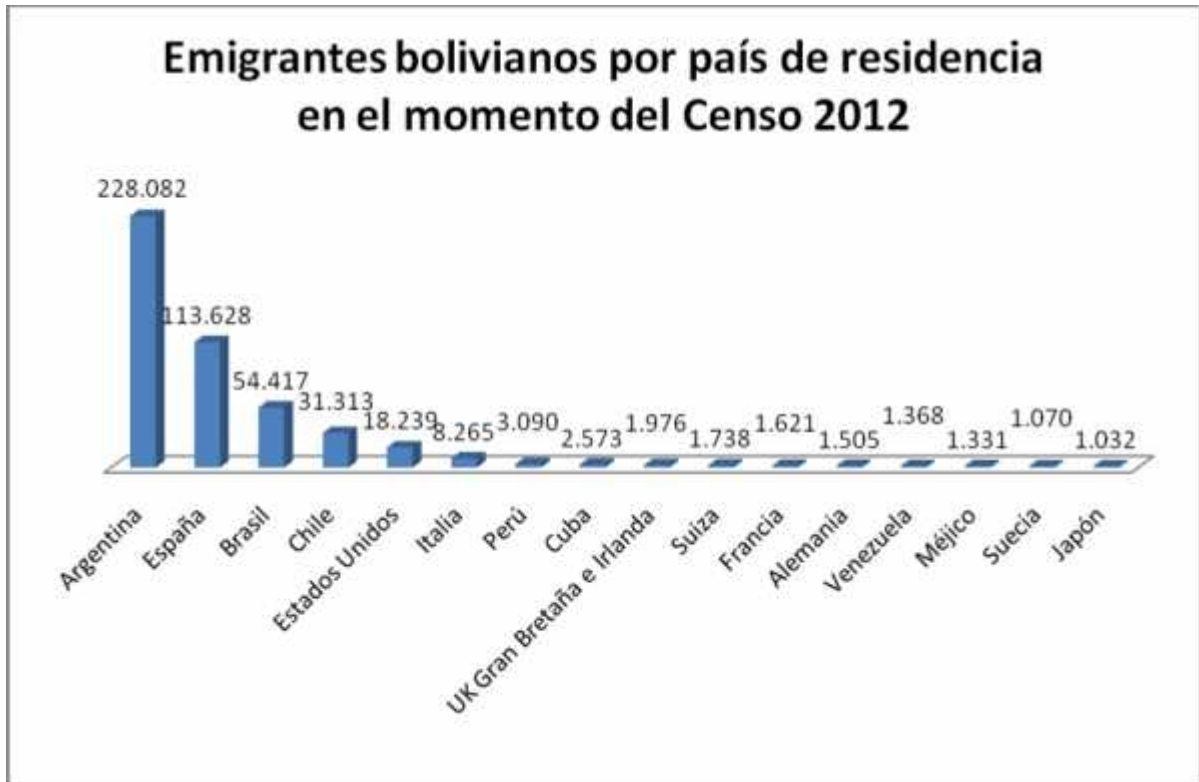
Con todo, el inicio de la presente década veía otra vez a la Argentina como el principal destino de la migración boliviana. Así lo evidencian los resultados del último Censo de Población y Vivienda 2012, que incorporó en la boleta censal un capítulo dedicado a la emigración de la población boliviana al exterior del país, donde se recogieron datos sobre

sexo, año de salida del país, edad a la que emigró y país donde vive en el momento del Censo (Estado Plurinacional de Bolivia, Instituto Nacional de Estadística, 2013). Los datos se obtuvieron por las personas que compartían la vivienda con aquellos que emigraron, siendo que el 11% de las viviendas particulares en Bolivia tienen alguna persona que se fue al extranjero entre los años 2001 y 2012.

El total de emigrantes internacionales captados es 562.461 personas, de los cuales 276.158 son hombres y 286.303 son mujeres. Según los grupos quinquenales, se observa que la mayoría de los emigrantes están entre los 20 y 24 años de edad, sin grandes diferencias entre hombres y mujeres. Los principales países de destino son Argentina, España, Brasil, Chile y Estados Unidos. Es notable que, a pesar del despunte del flujo migratorio a España, Argentina agrupe a casi la mitad de los emigrantes bolivianos (228.082 personas), dejando a España en el segundo lugar (113.628). Sin embargo, los primeros datos presentados por el Instituto Nacional de Estadística, en julio de 2013, no ofrecen los resultados del Censo en detalle, para poder determinar la evolución de la migración hacia Argentina. Se puede pensar que el repunté se pudo dar después que España cerrara sus fronteras en 2007, además de la crisis mundial que comenzaría a brotar en 2008.

Otro cambio importante sería la caída de Estados Unidos del segundo al cuarto lugar entre los países receptores de bolivianos. El año 2000 fueron censados 53 mil bolivianos residentes en dicho país, y según datos de la Oficina de Censos de Estados Unidos, el año 2008 ya habían 87,9 mil bolivianos. Estas cifras contrastan con el resultado de Censo Nacional que reporta 18.239 emigrantes bolivianos en Estados Unidos, muy por debajo del número de emigrantes en Brasil y Chile. En todo caso, el perfil del emigrante boliviano a Estados Unidos es muy distinto de quienes emigran a otros países. Se trata de población activa con altos niveles de calificación. Sólo un 13% de ellos tiene menos de 12 años de educación formal y el 87% cuenta con estudios superiores (Estado Plurinacional de Bolivia, Instituto Nacional de Estadística, 2013).

Gráfico 2



Elaboración propia en base a Estado Plurinacional de Bolivia, Instituto Nacional de Estadística, 2013

2. EL IMAGINARIO ESTATAL BOLIVIANO SOBRE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

En lo que se refiere a la migración internacional, Bolivia está marcada por la emigración de su población, ya sea a los países fronterizos o a otros destinos que se han hecho tradicionales, como España y Estados Unidos. La información presentada da cuenta de aquello. No obstante, el Estado boliviano se ha asumido históricamente como un país receptor de población. El investigador Eduardo Domenech, explica: “Bolivia siempre se pensó como un país de inmigración y eso se puede ver a través de su normativa. En ese sentido, claramente hay una doble negación del Estado boliviano del fenómeno emigratorio, porque se piensa a sí mismo como un país de inmigración y eso no es dable porque siempre buscará regular y controlarla; pero también redundante en el pensamiento de que la presencia o la ausencia de los migrantes es provisoria.”⁸

⁸ Entrevista realizada en 2008. PIEB.

La tesis sobre Bolivia como un Estado de inmigración es muy importante porque rompe con la idea de la ausencia políticas de migración en el país. En la medida que Bolivia se ha ido dotando de normativa sobre el asunto, además de ejercer acciones o prácticas administrativas en base a esas normas y ciertas ideas sobre su población, se puede hablar de una política pública. El problema radica en que esa política se ha enfocado en la inmigración, lo que ha eclipsado la situación realmente preocupante de los emigrantes bolivianos, además de la migración interna, signada por la urbanización y el abandono progresivo del campo y determinadas regiones del país.

Un elemento clave para entender el imaginario estatal boliviano sobre la inmigración es la idea del “país deshabitado” y con una distribución de población desequilibrada, que constituyó una preocupación constante de los gobiernos desde la fundación de la república. Uno de los primeros decretos emitidos por el presidente Antonio José de Sucre, señalaba:

“Que entre todos los deberes del Gobierno, el más esencial a la prosperidad del país, es el aumento de la población, con lo cual se obtendrán todas las riquezas (...) Que el más fácil medio de aumentarse la población, es promover la inmigración y que ésta no se obtiene sin garantías sociales, e invitando a todos los hombres a venir a Bolivia, a profesar el culto de la libertad; oída la diputación permanente...”.

Decreta:

“[Que] los hombres de todos los pueblos y naciones son invitados a venir a Bolivia, donde su libertad civil tiene todas las garantías que den las leyes bolivianas.

[Que] todo extranjero, al declarar con datos positivos, que su objeto es avecindarse en la República, queda exento de pagar otras cargas y pensiones que aquellas a que están sujetos los naturales del país.”

Ese mismo año se realizó un cálculo de población en base al empadronamiento de 1796, contabilizando 997.427 habitantes. Recién en 1831 se llevaría a cabo lo que se considera el primer Censo de Población, aunque fue más bien un recuento poblacional, organizado por el gobierno de Andrés de Santa Cruz. El operativo captó 1.088.768 habitantes⁹, en un

⁹ INE Bolivia. <http://www.ine.gob.bo/html/visualizadorHtml.aspx?ah=Cronologias.htm>

territorio que superaba los 2 millones de kilómetros cuadrados. El segundo recuento, del año 1835, informó una reducción de la población a 1.060.777 habitantes. Ciertamente, la idea del país deshabitado no carecía de fundamento. El núcleo de la vida social, política y económica, durante el siglo XIX fue el eje Potosí-Sucre, en tanto que el cambio de siglo trajo la hegemonía paceña. Y fueron en estas regiones, del altiplano y la cabecera de valle, donde se concentró la escasa población del país, Quienes explican las desmembraciones territoriales a favor de los países fronterizos siempre toman en cuenta esa debilidad del Estado boliviano de no llegar a lugares que, por derecho, le correspondían pero donde nunca sentó presencia.

Buscando resolver los problemas inherentes a esa “ausencia” y mala distribución de población, se llevaron a cabo varias iniciativas para fomentar la inmigración de extranjeros hacia territorio boliviano. Estas acciones no estaban exentas de un sesgo racista, fomentado por la llegada y recepción del positivismo en América Latina a fines del siglo XIX. La intelectualidad boliviana de entonces se enfrascó en un debate sobre la influencia de las “razas” sobre el desarrollo nacional. Durante los primeros años del siglo XX, pensadores como Rigoberto Paredes, Alcides Arguedas, Franz Tamayo y Bautista Saavedra polemizaron en torno a los “blancos”, “mestizos”, “cholos” e “indios”, como grupos raciales y poblacionales con características específicas.

Un documento oficial de la época, el *Informe del Censo de 1900*, también puede ilustrar ese pensamiento que va en la línea del darwinismo social: “Es preciso advertir que hace mucho tiempo se opera en Bolivia un fenómeno digno de llamar la atención: el desaparecimiento lento y gradual de la raza indígena. En efecto, desde el año 1878 está herida de muerte. En ese año, la sequía y el hambre, trajeron tras sí la peste, que hizo estragos en la raza indígena. Por otra parte, el alcoholismo, al que son tan inclinados los indios, diezma sus filas de manera notable; y por tanto, que el número de nacimientos no cubre la mortalidad.” (República de Bolivia, 1904).

Para los funcionarios del Estado boliviano, esa desaparición de la raza indígena sería del todo provechosa para el país, dado que los debates académicos concluían que la mayoría indígena boliviana era la causa del atraso nacional. Una idea que trató de impulsarse fue la apertura de las fronteras a la población “blanca” extranjera. Sin embargo, la población

extranjera en el país en ningún momento alcanzó niveles elevados y, en la mayoría de los casos, su número terminó disminuyendo.

2.1. La normativa respecto a la migración

La decadencia del positivismo boliviano y la llegada de nuevas corrientes de pensamiento no alteraron significativamente la visión del Estado respecto a la migración. Durante los gobiernos del socialismo militar, posteriores a la Guerra del Chaco, se encuentran algunas normas que insisten en el aprovechamiento de la migración para “el mejoramiento étnico del país”. Así lo establece el Decreto Supremo de 28 de enero de 1937, emitido por David Toro para reglamentar permisos de ingreso al territorio nacional. Se indica que podrán ingresar para radicarse definitivamente con un capital menor a cinco mil bolivianos, en tránsito, con objeto determinado y como turistas. En los tres últimos casos se fija incluso el tiempo de residencia.

Ya durante el gobierno de Germán Busch, se promulga el Decreto Supremo de 1 de diciembre de 1938, relacionado con las nacionalizaciones de los extranjeros.

En 1950, el gobierno de Mamerto Urriolagoitia promulga la Ley del 4 de enero en la que se regula la concesión de tierras a colonizadores nacionales o extranjeros hasta 400 hectáreas de tierras fiscales con carácter gratuito en los departamentos de Chuquisaca, Tarija y Santa Cruz, gozando de la exención de impuestos, franquicias en trámites y visas consulares. Los colonos que se establezcan en esas condiciones en el departamento de Santa Cruz, recibirían la cooperación del Banco Agrícola de Bolivia, mediante créditos, en efectivo, o por entregas a plazos de maquinarias, implementos y herramientas agrícolas, y los industriales tendrán igual ayuda del Banco Central de Bolivia, en las condiciones más favorables que determinen las leyes de Fomento Industrial del país.

En 1951 se emite el Decreto Supremo de 13 de febrero que regula procedimientos que deben seguir los inmigrantes radicados en el país, confiriendo al Ministerio de Inmigración la conducción de la política migratoria (Pereira, 2011: 61).

Hasta ese momento, el predominio de la economía minera y la extensión de la agricultura que concentraba a la mayor parte de la población trabajadora, “determinó el carácter

predominantemente rural de la población boliviana, incluso en 1950 tres cuartas partes de los bolivianos vivía en algún contexto rural. Situación que se prolongó inclusive hasta fines de los años setenta.” (Ledo, 2007: 18). La aceleración del proceso de redistribución espacial de la población será fruto de las reformas de la Revolución Nacional, entre las que hay que destacar la Reforma Agraria de 1953 y el intento de crear un polo de desarrollo en el oriente boliviano.

Si bien los cambios operados a partir de la década de los cincuenta dinamizaron la urbanización y equilibraron la distribución espacial de la población, no hubo un crecimiento poblacional expectable, como se verificó en el censo de 1976 que reportó 4.613.486 habitantes. El 30 de enero de ese año se emite el Decreto Ley 13344, Ley de Inmigración, en el que se reconoce que “el bajo índice demográfico de Bolivia constituye uno de los mayores problemas para el logro del desarrollo económico, social y político del país, con tendencia a continuar agravándose en el futuro, de no adoptarse medidas oportunas, como el fomento de corrientes inmigratorias que dinamicen la actividad nacional.” Se hace hincapié en la necesidad de la organización y aprovechamiento de los recursos humanos, específicamente la población económicamente activa venida del extranjero. En ese sentido, el Estado asume el deber de brindar a los inmigrantes las máximas facilidades para su asentamiento. Para el logro de estos objetivos se crea el Consejo Nacional de Inmigración (CONAIN), como organismo especializado dependiente del Ministerio del Interior, Migración y Justicia.

Este conjunto de leyes y decretos que se basan en la definición y reglamentación del estatus “legal”, tanto de las personas que entran al territorio boliviano como los que deciden inmigrar a otros destinos. Es una tendencia que “está inspirada en los principios de la llamada seguridad nacional, cuyo arraigo tuvo lugar en América Latina mediante el accionar del gobierno de Estados Unidos y dictaduras militares durante los años setenta” (Domenech, 2009). La influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional, hizo que la política migratoria de los países latinoamericanos priorice la consideración de la soberanía nacional antes que los derechos individuales de ciudadanía. A la vez, los países andinos se adscribían a acuerdos y producían legislaciones en el marco de la internacionalización de la lógica de seguridad nacional, bajo el liderazgo norteamericano.

Esta visión restrictiva y de seguridad fronteriza de las migraciones se extiende durante los años noventa. En 1996, el gobierno de Gonzalo Sánchez define el Régimen Legal de Migración a través del Decreto Supremo N° 24423, del 29 de noviembre, cuyo fin fue generar los lineamientos legales para controlar las fronteras y los flujos migratorios. Otra vez se resaltan las bondades de la inmigración internacional, añadiendo al mismo tiempo la necesidad de evitar la salida de bolivianos al exterior. El artículo 1 de ese Decreto establece: “El Estado boliviano reconoce que la migración representa un factor importante para el país. Que la inmigración favorece al crecimiento demográfico y debe constituirse en elemento coadyuvante del desarrollo social y económico, a través de la inversión real y del trabajo efectivo, siendo además necesario evitar la emigración de nacionales.”

Es interesante también la definición que se da del inmigrante, especificando que éste debe ser parte de la población económicamente activa. Así se lee en el artículo 5: “Se entiende por inmigrante al extranjero industrial, agricultor, inversionista en empresas de producción o comercio de exportación, profesor de artes, ciencias u oficio o que realice cualquier actividad de utilidad social, no mayor de 45 años, que no adolezca de enfermedades infecto contagiosas y no este comprendido en las causales de inadmisión previstas en este Decreto Supremo, que ingrese al país con el propósito de asentarse definitivamente en el territorio nacional, integrarse a la sociedad Boliviana y trabajar en labores productivas.”

Todos los asuntos relacionados con migración quedaban sujetos a la autoridad y dependencia del Ministerio de Gobierno, a través del Consejo Nacional de Migración y la Subsecretaría de Migración, que a su vez contaban con organismos operativos y unidades de apoyo.

En 1998, el gobierno de Hugo Bánzer emite el Decreto Supremo N° 25150, que establece la organización y funcionamiento del Servicio Nacional de Migración, SENAMIG, en el marco de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, como una institución adjunta al Ministerio de Gobierno, cuyo objetivo fue regular, registrar y controlar el ingreso y salida de personas del territorio boliviano, así como emitir y controlar pasaportes. Tenía dependencia funcional del Viceministerio de Régimen Interior y Policía, aunque contaba con estructura administrativa propia. Sus atribuciones incluyen (Artículo 7):

- Proponer al Ministro de Gobierno normas relativas a extranjería y migraciones.

- Sugerir al Gobierno la concertación de convenios internacionales sobre migración o la revisión o denuncia de los existentes.
- Participar en la negociación de planes de migración hacia Bolivia.
- Administrar el régimen de extranjería y migraciones.
- Conceder, anular, cancelar o prorrogar radicatorias y permanencias en el país.
- Determinar la expulsión de extranjeros, en los casos previstos por ley.
- Controlar y extender en favor de los refugiados los respectivos documentos de estadía y viaje, de acuerdo a la Convención Internacional sobre el Estatuto de Refugiados.
- Administrar el régimen de naturalizaciones de extranjeros, de acuerdo a ley y en cumplimiento a la Constitución Política del Estado.
- Administrar la emisión y control de pasaportes.
- Administrar y controlar los arraigos a nivel nacional.
- Conocer y resolver las solicitudes y recursos que se interpongan contra las resoluciones o disposiciones de los regímenes o asuntos que administran.
- Definir, en el marco de sus atribuciones y cuando corresponda, los asuntos de su competencia mediante resoluciones administrativas.

Como se puede advertir, hasta entonces la creación de institucionalidad para la migración continuaba en la tendencia del control de los flujos de inmigración extranjera, desatendiendo los problemas y desafíos de la migración interna y la emigración fronteriza y transcontinental boliviana.

Cuadro 1. Principales instrumentos de política migratoria en Bolivia, 1980-2005

AÑO	INSTRUMENTO
1983	Decreto Supremo N.º 19 639. Creación de la Comisión Nacional de Refugiado
1996	Decreto Supremo. N.º 24 423. Expide el Régimen Legal de Migración
1998	Decreto Supremo N.º 25 150 Creación del Servicio Nacional de Migración, SENAMIG
1998	Ley N.º 1 851. Aprobación del Convenio entre la República de Bolivia y la República Argentina sobre traslados de nacionales condenados y cumplimiento de sentencias penales

1998	Ley N.º 1 859. Se aprueba el Convenio de Migración entre la República de Bolivia y la República Argentina
1998	Resolución Ministerial N.º 3 009. Reglamenta los requisitos, procedimientos, derechos y obligaciones para las personas beneficiadas como refugiados.
2001	Ley N.º 2 228 Aprobación del Protocolo adicional al Convenio de Migración entre la República de Bolivia y la República Argentina
2004	Decreto Supremo N.º 27 698 Reglamenta la doble nacionalidad y la recuperación de la nacionalidad boliviana.
2005	Decreto Supremo N.º 28 329. Creación de la Comisión Nacional de Refugiado

Fuente: FLACSO, 2009

Uno de los Informes Anuales del SENAMIG anota como “Misión” de este órgano: “El Servicio Nacional de Migración tiene por misión institucional de **regular, registrar y controlar el ingreso y salida de ciudadanos nacionales y extranjeros del territorio boliviano**; además de administrar los regímenes de extranjería y naturalización dentro del Régimen Legal de Migración aprobado mediante D.S. 24423 de fecha 29 de noviembre de 1996.” Más adelante, sobre la “Visión”, se anota: El SENAMIG tiene como visión institucional posicionarse como una entidad organizada, capacitada, especializada, moderna y efectiva en el control migratorio, asumiendo con ética y profesionalismo la tarea encomendada por el Estado y la sociedad en su conjunto para **erradicar la migración irregular y velar por el bienestar colectivo**. (...) También aporta a la política de Seguridad Ciudadana y a la acción de los Derechos Humanos con participación de la sociedad civil organizada, en las acciones que realiza a través de sus diferentes unidades dependientes.” (Negrillas propias).

2.2. El nuevo enfoque de los Derechos Humanos y marco normativo regional

El Organismo Internacional que más ha avanzado en el tema de la migración internacional es la Comunidad Andina de Naciones, CAN, sobre todo a principios de la década pasada, cuando la tendencia del “control de la inmigración”, preeminente en los países andinos, daba paso a un nuevo enfoque de la migraciones desde los Derechos Humanos. Las investigaciones también comenzaron a tomar en cuenta a los actores y sujetos de la migración internacional, haciéndose visible su rostro femenino, indígena, etc.

Al respecto, mediante la Ley N° 2043 del 21 diciembre de 1999, Bolivia ratifica el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 y la Ley No. 2071 del 14 abril de 2000 ratifica la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 julio de 1951. Esta Convención define quién es refugiado y establece las reglas de las personas a las que se les garantiza el asilo y las responsabilidades de las naciones que lo proporcionan: (Refugiado) "Una persona que, debido a un miedo fundado de ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, membresía de un grupo social o de opinión política en particular, se encuentra fuera de su país de nacimiento y es incapaz, o, debido a tal miedo, no está dispuesto a servirse de la protección de aquel país; o de quien, por no tener nacionalidad y estar fuera del país de su antigua residencia habitual como resultado de tales eventos, es incapaz, debido a tal miedo, de estar dispuesto a volver a éste.." (Artículo 1)

Cuadro 2. Principales instrumentos en materia migratoria adoptados por la Comunidad Andina de Naciones, 2001-2006

MIGRACIÓN INTERCOMUNITARIA	
AÑO	INSTRUMENTO
2001	Decisión 503: Reconoce los documentos nacionales de identificación como único requisito para que los nacionales y extranjeros residentes en los países miembros puedan viajar por la subregión en calidad de turistas.
2001	Decisión 504: Crea el "Pasaporte Andino", basado en un modelo uniforme, que podrá ser usado por los nacionales de los países miembros en sus movimientos migratorios
2003	Decisión 545: Crea el Instrumento Andino de Migración Laboral, que contempla normas para la progresiva y gradual circulación y permanencia de nacionales andinos en la subregión, con fines laborales bajo relación de dependencia, en condiciones de igualdad de trato y oportunidades (Instrumento aún no reglamentado).
2004	Decisión 583: Establece el Instrumento Andino de Seguridad Social, que busca garantizar la adecuada protección social de los migrantes laborales y sus beneficiarios (Instrumento no reglamentado).
2004	Decisión 584: Establece el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el trabajo.
2006	Resolución 527 de la Secretaría General: la Tarjeta Andina de Migración (TAM) se establece como documento uniforme de control migratorio y estadístico de uso obligatorio, para el ingreso y salida de personas del territorio de los países miembros.

MIGRACIÓN EXTRACOMUNITARIA	
AÑO	INSTRUMENTO
2003	Decisión 548: Aprueba el Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios, que establece que todo nacional de un país miembro que se encuentre en territorio de un tercer Estado en el que su país de origen no tenga representación diplomática ni consular, podrá acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier otro país miembro (Instrumento en proceso de implementación).

Fuente: CAN, FLACSO, 2009

En cuanto a la migración intracomunitaria, a partir de 2001, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores expide decisiones que promueven la libre circulación de los ciudadanos de los países miembros en territorio andino, así como avances graduales hacia un trato igualitario en asuntos laborales y de protección social.

En cuanto a la migración extracomunitaria, la CAN ha adoptado “posiciones conjuntas en los foros internacionales”. Estas buscan la protección de los derechos humanos de los nacionales que emigren hacia terceros países, promueven el combate a los delitos de trata y tráfico y, además, pretenden “fomentar el desarrollo y la cohesión social en la subregión para desincentivar la emigración”¹⁰.

En los últimos años, la CAN intentó posicionar el tema de la protección a los derechos humanos de los emigrantes en el marco de los diálogos de integración comercial con la Unión Europea.

En Bolivia, durante la presidencia de Eduardo Rodríguez Veltze, el 2 de agosto de 2005, se promulgó la Ley 3108 destinada a regular la prestación de servicios al ciudadano boliviano residente en el extranjero a objeto de dotarle, en plazos cortos, documentación cursante en los registros públicos como actas civiles (nacimientos, matrimonios, defunción), antecedentes policiales y/o penales, estudios académicos, realizados, legalizaciones, etc. Para el cumplimiento de estas tareas se crea la Gestoría Consular dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, misma que se implementa sus servicios a

¹⁰Página web de la Comunidad Andina de naciones. www.comunidadandina.org (accedida el 8 de agosto de 2013)

través de las representaciones diplomáticas y consulares en el exterior de Bolivia y la Dirección general de Régimen Consular.

Ese mismo año, el 12 de septiembre, se emite el Decreto Supremo N° 28329, que crea la Comisión Nacional del Refugiado (CONARE). Establece que la Secretaría de la CONARE será ejercida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y estará conformada por los niveles ejecutivo, consultivo y operativo. De acuerdo al Artículo 20, La CONARE puede expulsar a un refugiado que encuentre legalmente en el territorio de la República de Bolivia, por razones de seguridad o de orden público, de acuerdo a lo establecido en su legislación interna y a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Pero será recién, en abril de 2008, cuando se inaugura formalmente la Secretaría de la CONARE, resultado de un acuerdo de cooperación recíproca firmado en mayo de 2007 entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos de la República de Bolivia y la Oficina Regional del ACNUR.

Las normas jurídicas aplicables a los refugiados son las siguientes:

- Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados;
- Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados;
- Ley N° 2043 de 21 de diciembre de 1999;
- Ley N° 2071 de 14 de julio de 2000;
- Decreto Supremo N° 28329 de 12 de septiembre de 2005; y
- Constitución Política del Estado de 2009 (art. 29).

El gobierno de Rodríguez Veltzé, también promulgó la Ley N° 3325, el 18 de enero de 2006, sobre Trata y Tráfico de personas y otros delitos relacionados. La norma crea el capítulo correspondiente en el Título VIII, “Delitos contra la Vida y la Integridad Corporal”, de la Ley 1768 del Código Penal

3. EL TRATAMIENTO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN EL GOBIERNO DE EVO MORALES

Hasta 2006, el Estado boliviano había prestado atención principalmente a los flujos de inmigración extranjera en el país, a pesar que éstos no tenían ni tienen la dimensión de los contingentes de bolivianos que salen al exterior o que se mueven al interior de las fronteras (migración interna). Se ha examinado el devenir de esa concepción de Bolivia como “país de inmigración” a través de las sucesivas normas que se han ido emitiendo, incluso desde los primeros años del período republicano. Piénsese en el Decreto del presidente Sucre, que ha marcado el pensamiento de los sucesivos gobiernos sobre el asunto.

Con la llegada del Movimiento al Socialismo al gobierno nacional, esa visión no se modificará radicalmente, aunque el tema migratorio se agendará con mayor atención que en el pasado. Por primera vez, un gobierno hará efectivos ciertos derechos, ya reconocidos en la norma, de los emigrantes bolivianos, marcando una tendencia de “vínculos diaspóricos” (Araujo & Eguiguren, 2009) entre el Estado y su población fuera de sus fronteras.

Mediante el Decreto Supremo número 29272 del 12 de septiembre de 2007 se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien 2006-2011”. En su capítulo 5, “Bolivia Soberana”, integra las migraciones en el sector de Relaciones Exteriores y, específicamente, en la segunda política y estrategia denominada Atención del Estado a bolivianos en el exterior, que señala:

“El país no cuenta con una política migratoria destinada a los ciudadanos que salen del país por razones sobre todo económicas. La mayoría de estos ciudadanos reside en países extranjeros en situación irregular, por lo que frecuentemente son objeto de abuso y violación de sus derechos humanos.

La estrategia para lograr esta política es la regularización de la situación migratoria de los bolivianos en el exterior. Para este fin, es necesario consolidar y ampliar los acuerdos binacionales que ya se han firmado y negociar otros que permitan establecer redes de protección social para los bolivianos en el exterior. Adicionalmente, la promulgación de

una ley que permita ejercer su derecho al voto a los bolivianos en el exterior reforzaría su ciudadanía y sus derechos.

Aun con la implementación de esta política, se considera que para resolver las causas estructurales de la migración se requiere un conjunto de acciones “que permitan superar las profundas desigualdades entre las naciones del mundo y promover una ciudadanía plena que garantice el respeto a los derechos humanos en todos los países.”

En esas líneas se puede advertir un primer reconocimiento de los desafíos de implica el contar con un contingente de ciudadanos bolivianos en el exterior, los que yo nos vistos como un grupo en particular sino como “mayorías” (Domenech, 2009). A la vez, el gobierno de Morales atribuye las masivas migraciones hacia países desarrollados a los problemas estructurales ocasionados por el colonialismo y el neoliberalismo. Así lo expuso en algunos de sus discursos sobre el tema:

“Cuando la migración es de norte a norte no hay problema en esas migraciones, esas migraciones más bien son una gran solución para esos países de norte a norte. Cuando la migración es de norte hacia el sur, eso es bienvenido, no hay exclusión, no hay marginación, aunque nos dejan mucha diferencia económica y social en nuestro continente, en nuestros países, especialmente si hablamos de Bolivia y otros países de la región (...) De la migración del sur al norte, eso es lo que nos preocupa, y esa migración es satanizada, criminalizada, en algunos casos expulsada (...) En esta migración del sur al norte está el problema (...) Hay migración porque hay problemas económicos, porque hay problemas sociales, y si hay problemas sociales y económicos es porque hay profundas asimetrías de un país a otro país, de una nación a otra nación. Si no resolvemos esas asimetrías de un país a otro país, o de un continente a otro continente jamás vamos a resolver el tema de la migración...”¹¹

“Cuando la migración es de norte a sur hay saqueo de los recursos naturales y acaparamiento de miles de hectáreas de tierra de nuestro pueblos, cuando es de sur a norte, se criminaliza, hay muros y deportaciones, esa es la violencia que estamos soportando en

¹¹ Discurso de apertura en la Octava Conferencia Internacional de las Instituciones Nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos.

estos momentos (...) mientras no haya políticas que permitan achicar las diferencias económicas de un Estado a otro, las asimetrías seguirán existiendo”¹²

La primera acción concreta sobre migración durante el gobierno de Morales fue convertir a la SENAMIG en un consejo y trasladar su función del Ministerio de Gobierno a la Cancillería. El Consejo Nacional para las Migraciones será un órgano compuesto no solo por instituciones del gobierno, sino en el que intervendrán también organizaciones de la sociedad civil, con el fin de elaborar políticas públicas en materia migratoria. En 2007, a través de los decretos supremos 28995 y 28996, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos emprende un proceso de documentación en los principales países de destino, Argentina y Estados Unidos. A inicios de 2009, se presentó el proyecto de Ley N° 443/08, para otorgar el derecho al voto a los domiciliados en el exterior.

Cuadro 3. Principales instrumentos de política migratoria en Bolivia, 2006-2009

AÑO	INSTRUMENTO
2006	Decreto Supremo N.º 28 709. Facilita la documentación masiva a los migrantes bolivianos en Argentina
2006	Se crea el Consejo Nacional para las Migraciones
2007	Decreto Supremo N.º 28 995 Amplía el proceso de documentación de inmigrantes bolivianos en la República Argentina, destinado a facilitar su regularización migratoria
2007	Decreto Supremo N.º 28 996 Autoriza la otorgación de la tarjeta inteligente de matrícula consular en favor de los residentes bolivianos en los Estados Unidos
2008	Constitución del 2009, sección II, artículos 27, 29 Estipulan los derechos políticos para los/as bolivianas residentes en el exterior, así como el derecho al voto para las elecciones municipales para los extranjeros/as que habitan en territorio boliviano
2008	Decreto Supremo N.º 29 851. Aprueba y pone en vigencia el Plan Nacional de Acción de los Derechos Humanos “Bolivia para Vivir Bien” 2009-2013
2009	Decreto Supremo N.º 0003 Regula lo estipulado en la nueva Constitución Política de Bolivia respecto al derecho al voto de los bolivianos residentes en el exterior.

Fuente: FLACSO, 2009

¹² Intervención en la primera plenaria de la XVI Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno.

3.1. La Constitución Política del Estado

El nuevo texto constitucional fue aprobado por voto ciudadano en el Referéndum Nacional Constituyente de 25 de enero de 2009, y promulgado por el presidente Morales el 7 de febrero de ese año. En su contenido se pueden identificar disposiciones específicas sobre la migración internacional

Cuadro 4. Artículos de la Constitución boliviana con referencias a la migración

N° ARTÍCULO. INCISO	CONTENIDO
14. V	Aplicación de las leyes bolivianas a todas las personas, naturales o jurídicas, bolivianas o extranjeras, en el territorio boliviano.
14. VI	La población no nacida en el territorio pero residente en el país, al gozar de derechos debe cumplir los deberes establecidos en la presente Constitución.
15.5	Prohibición de delitos de trata y tráfico de personas.
21.7	Derecho a la libertad de residencia, permanencia y circulación en todo el territorio boliviano, que incluya la salida e ingreso del país.
27.1	Derecho de la población boliviana residente en el exterior al voto en el exterior, es decir a participar en las elecciones presidenciales del Estado, señalando que este derecho supone el registro y empadronamiento realizado por el Órgano Electoral.
27.II	Derecho de la población no nacida en el país pero residente en el territorio a sufragar en las elecciones municipales.
29.I y II	Derecho de la población extranjera a pedir y recibir asilo o refugio por persecución política o ideológica, incluyendo la reunificación familiar.
54.1	Obligación del Estado de crear condiciones de ocupación laboral y remuneración justa.
262.1	Zona de seguridad fronteriza de 50 km., a partir de la línea de frontera. Ninguna persona extranjera podrá adquirir propiedad en este espacio.

Fuente: Pereira, 2011

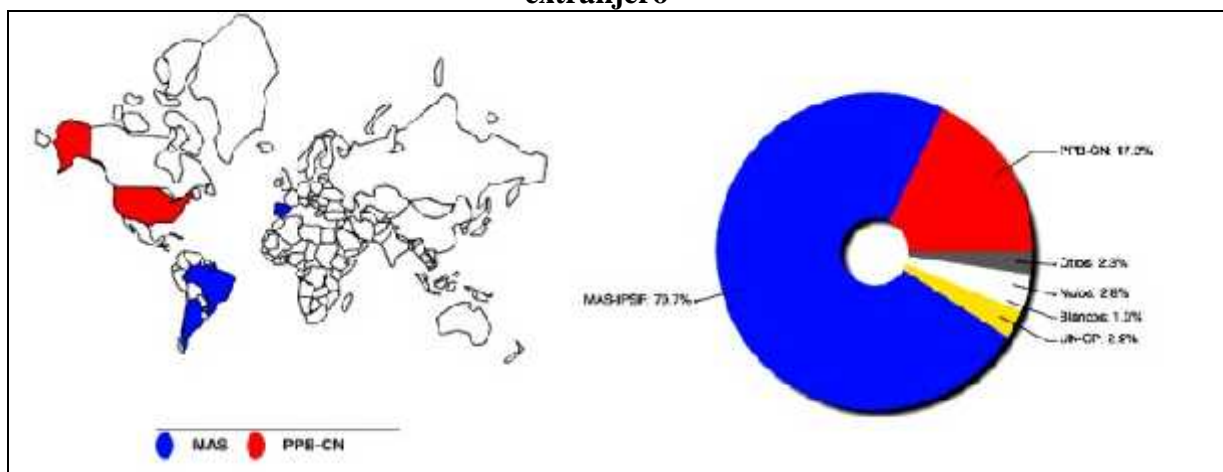
Sobre la base del artículo 26, sobre el derecho de la población mayor de 18 años al derecho del sufragio, y el artículo 27, que reconoce el derecho de los bolivianos en el exterior a participar en las elecciones a la Presidencia y Vicepresidencia del Estado, el Decreto Supremo N° 0003 del 11 de febrero de 2009 dispuso el registro y empadronamiento de los bolivianos en el exterior para garantizar su derecho al sufragio (artículo 2). Para ello, el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante las representaciones diplomáticas y consulares de Bolivia en el exterior, coadyuvarán en las labores operativas para el registro y

empadronamiento (artículo 4. I) y el Ministerio de Gobierno realizará acciones necesarias para acelerar y simplificar los procedimientos de consulta y tramitación para la documentación de bolivianos y bolivianas en el exterior (artículo 4 II).

En realidad, este derecho ya estaba planteado en la anterior Constitución y el Código Electoral, tal como lo reconoció un fallo judicial de septiembre de 2005. En esa ocasión la Sala Penal Segunda de la Corte Superior de Justicia de La Paz declaró procedente un recurso de amparo constitucional que interpusieron los representantes legales de los bolivianos residentes en Argentina para votar en las elecciones del 4 de diciembre de ese año (mismas que se postergaron para el 18 del mismo mes). El fallo se apoyaba en el artículo 97 del Código Electoral, entonces vigente, que establecía que “los ciudadanos bolivianos en ejercicio, residentes en el extranjero, podrán votar para elegir a Presidente y Vicepresidente en las elecciones generales. Una ley expresa regulará este derecho”.

La posibilidad del voto en el exterior recién se cristalizó en las Elecciones Generales de 2009, cuando ciudadanos bolivianos residentes en seis países (Argentina, Brasil, estados Unidos y España), votaron para elegir a Presidente y Vicepresidente, en el marco de la nueva Constitución y la Ley N° 4021 de Régimen Electoral Transitorio. En esa ocasión, las preferencias de los emigrantes bolivianos se volcaron hacia los candidatos del oficialismo, que superaron el 70% de votos válidos.

Gráfico 3. Elección de Presidente y Vicepresidente. Resultados de la votación en el extranjero



Fuente: Órgano Electoral Plurinacional, 2013

Mediante el Decreto Supremo N° 29851 del 10 de diciembre de 2008 se aprueba y pone en vigencia, a partir del 1 de enero de 2009, el “Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, Bolivia Digna Para Vivir Bien” 2009-2013, e instituye el Consejo Nacional de Derechos Humanos. En el documento se establecen medidas para promover normas y acciones para la protección de los derechos humanos de los bolivianos migrantes. Asimismo, se identifica a las y los migrantes bolivianos indocumentados como un grupo de mayor vulnerabilidad, “pues al no contar con una estadía legal en los distintos países, no pueden ejercer la mayor parte de sus derechos. A esto se suma que existe falta de cooperación con fondos de emergencia para atender problemas extremos de ciudadanos bolivianos en el extranjero que se encuentran en situación de extrema de pobreza.” (República de Bolivia, Ministerio de Justicia, Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008)

Entre las acciones que prioriza el Plan, están:

- Elaborar un diagnóstico sobre la situación de la normativa referente a las migraciones en Bolivia;
- Elaborar una norma de migración asumiendo los estándares del derecho internacional de los derechos humanos;
- Impulsar la promulgación de una ley migratoria internacional; impulsar la aprobación de la ley del voto en el extranjero;
- Promover la aplicación de la Convención Iberoamericana sobre Seguridad Social; promover la creación de un Consejo Nacional sobre migraciones o de una estructura formal dentro del Poder Ejecutivo;
- Reestructurar y modernizar la Dirección General de Asuntos Consulares y SENAMIG (actual Dirección General de Migración); crear una plataforma de atención para los migrantes;
- Elaborar un diagnóstico del número y condiciones de las personas migrantes bolivianas en el extranjero; incluir a los bolivianos que viven en el exterior en el Censo de población y vivienda próximo;
- Establecer un observatorio de Derechos Humanos para atender los problemas de los bolivianos en el extranjero; implementar el servicio consular móvil;

- Elaborar participativamente una política de retorno voluntario; promover la seguridad del envío de remesas al Estado boliviano a través de la creación de instituciones fiscalizadoras y la reglamentación de las empresas que ejercen esta función.

El documento también se ocupa de la situación de los migrantes en Bolivia, poniendo atención en una serie de recomendaciones de organismos internacionales al respecto:

Comité de Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares – Informe CMW/C/BOL/CO/1 de 2008

- Efectuar las declaraciones previstas en los arts. 76 y 77 de la Convención (relativos al reconocimiento de la competencia del Comité para recibir comunicaciones de los estados parte y de personas);
- Adoptar una ley sobre migración que concuerde plenamente con la Convención y los tratados internacionales relacionados;
- Efectuar la pronta adhesión a los Convenios 97 y 143 de la OIT;
- Crear una base de datos adecuada que cubra todos los aspectos de la Convención y que incluya datos sistemáticos, tan desglosados como sea posible. En los casos en que no se disponga de información precisa (por ejemplo, con trabajadores migratorios en situación irregular) se incorporen datos basados en estudios o estimaciones;
- Intensificar la formación de todos los funcionarios que trabajan en el ámbito de migraciones, sobre todo la policía y los funcionarios de fronteras, y los funcionarios locales que se ocupan de trabajadores migratorios;
- Asegurar que los trabajadores migratorios conozcan sus derechos, en particular aquellos relativos al acceso a la administración de justicia y a recursos administrativos y judiciales. Promover la Convención y difundir información con la sociedad civil;
- Velar por que todos los trabajadores migratorios y sus familiares sujetos a la jurisdicción boliviana, disfruten de los derechos previstos en la Convención sin discriminación alguna;
- Adoptar medidas para evitar la estigmatización de los migrantes en los medios de comunicación;

- Velar por que en la legislación y en la práctica los trabajadores migratorios y sus familiares, incluso los que se encuentran en situación irregular, gocen de los mismos derechos que los nacionales a presentar denuncias y recibir reparaciones efectivas ante los tribunales (entre otros los tribunales del trabajo);
- Velar por que los migrantes o sus familiares que hayan sido detenidos por violación de las disposiciones sobre migración permanezcan privados de libertad el menor tiempo posible y se encuentren en locales distintos a los destinados a las personas condenadas o a las personas detenidas en espera de juicio;
- Velar por que los trabajadores y sus familiares sólo puedan ser expulsados de Bolivia por decisión de la autoridad competente con arreglo a ley, y que dicha decisión pueda ser revisada en apelación;
- Adoptar las medidas apropiadas para facilitar los trámites de regularización, en particular revisar las tarifas y poner fin a las demoras. Establecer un régimen de protección que ampare a los migrantes mientras se decide su situación migratoria;
- Establecer un mecanismo de coordinación para mejorar los servicios prestados a los trabajadores migratorios y a sus familiares, y velar por la uniformidad y la conformidad con los tratados regionales e internacionales vinculantes para Bolivia. Considerar los estándares de la Convención en toda política relativa a los derechos de los trabajadores migratorios;
- Establecer medidas de protección para el grupo de migrantes de origen indígena;
- Estudiar a fondo la situación de los hijos de familias migratorias, a fin de elaborar estrategias adecuadas para garantizar su protección y el pleno ejercicio de sus derechos;
- Crear mecanismos que faciliten la detección de grupos vulnerables de migrantes (solicitantes de asilo, víctimas de la trata, etc.) en los movimientos ilegales o clandestinos de trabajadores migratorios y sus familiares. Perseguir penalmente y sancionar a los responsables de estos movimientos y ofrecer a las víctimas asistencia adecuada;

El 18 de diciembre de 2008 se suscribió el “Acuerdo Nacional por el boliviano en el Exterior”, que fortalece el Consejo Interinstitucional sobre Migraciones, consolidando este mecanismo de diálogo en el que participan más de 30 instituciones del Estado y la sociedad

civil. El Acuerdo fue rubricado por ministros de Estado, representantes del Poder Legislativo, del Poder Judicial, de la Corte Nacional Electoral, el defensor del Pueblo, Instituciones Nacionales, Organismos Internacionales y representantes de organizaciones civiles. Las medidas contenidas en el Acuerdo son, más bien, generales y servirán para delinear políticas más detalladas:

- Constitución de un mecanismo de diálogo permanente en materia migratoria
- Dotación de documentación a bolivianos en el exterior en plazos cortos, modernizando procedimientos
- Colaborar con el retorno a familias en situación de vulnerabilidad, restitución de menores y repatriación de cadáveres
- Ayuda a víctimas de trata y tráfico
- Visibilización de migrantes como actores económicos y de desarrollo
- Vinculación de los bolivianos en el exterior con sus familias y comunidades de origen
- Promoción cultural, turística y comercial a través de los bolivianos en el exterior.

3.2. La Ley 370 de Migración

El 8 de marzo de 2013 se promulgó la Ley 370 de Migración. Según Hinojosa (2013), esta norma continúa con la mirada de control y restricción de la inmigración, añadiendo una perspectiva de derechos de las personas migrantes. Eso se puede verificar fácilmente en el primer artículo de la ley, que señala: “La presente ley tiene por objeto regular el ingreso, tránsito, permanencia y salida de personas en el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, y establecer espacios institucionales de coordinación que garanticen los derechos de las personas migrantes bolivianas y extranjeras, de conformidad a la Constitución Política del Estado, los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por el Estado y normas vigentes”.

Se establece al Consejo Nacional de Migración como la instancia de coordinación, cooperación, comunicación e información de las políticas y actuaciones migratorias. Estará constituido por las y los ministros de Gobierno, de Relaciones Exteriores y de Trabajo, Empleo y Previsión Social. Por su parte, la Dirección General de Migración mantiene su carácter de órgano de derecho público desconcentrado del Ministerio de Gobierno.

El Título III, está dedicado a los “Derechos, deberes y garantías de las personas migrantes extranjeras”. Entre los derechos, se anotan (Artículo 12):

1. A la migración sobre la base de los principios de igualdad, universalidad y reciprocidad.
2. A la salud, derechos sexuales y reproductivos.
3. A un hábitat y vivienda adecuada.
4. Al trabajo, a la seguridad social, a los servicios y prestaciones sociales básicas; a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, de acuerdo a lo previsto en esta Ley.
5. Al acceso a una enseñanza básica y superior.
6. A la petición individual o colectiva, oral o escrita para obtener una respuesta pronta y oportuna.
7. A la libertad de residencia, permanencia y circulación en todo el territorio boliviano, en el marco del ordenamiento jurídico.
8. A la reunificación familiar con sus padres, cónyuges, hijos dependientes o hijos mayores con discapacidad.
9. A sufragar en las elecciones municipales conforme a normativa específica.
10. A pedir y recibir refugio, en el marco del ordenamiento jurídico, de los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado Plurinacional de Bolivia.
11. A la libertad de pensamiento, espiritualidad, religión y culto.
12. A expresar y difundir libremente pensamientos u opiniones
13. A acceder a la información conforme a Ley.
14. A establecer y formar parte de asociaciones con las limitaciones establecidas en la Constitución Política del Estado, las leyes y la normativa vigente.
15. A que se prevenga la violencia de género y situaciones de vulnerabilidad que pueda sufrir la mujer por su condición de migrante.

El derecho a expresar y difundir pensamientos y opiniones puede ser limitado por razones de seguridad nacional y orden público, cuando se trate de propaganda política injerencia interna a favor o en contra de conflictos armados, o cuando se ejerza apología de odio nacional, racial o religioso.

CAPÍTULO IV

SITUACIÓN DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA RESPECTO A LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

1. ELEMENTOS DISTINTIVOS DE LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN MODERNA

1.1. El control de los flujos migratorios

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la gestión de la migración moderna se enfoca a la facilitación y al control. Los Estados tienen la autoridad para diseñar e implementar políticas migratorias que sirvan a ambos objetivos. En principio, los estados tienen la autoridad para regular el movimiento de las personas a lo largo de sus fronteras, como resultado del ejercicio de su soberanía. La regulación del flujo de extranjeros se opera desde principios del siglo XIX a través de la emisión o negación de visas mediante funcionarios consulares establecidos en otros países, y a través de la inspección en fronteras (OIM, 2006). Posteriormente los estados han establecido parámetros para deportar o expulsar personas que hayan ingresado a su territorio, pero también protecciones procesales para atender casos de exclusión de personas en los puntos de entrada.

La seguridad nacional siempre ha sido un tema de preocupación para los estados, y siempre ha existido una tensión entre admitir nuevas llegadas y salvaguardar los intereses del Estado y su población existente. El tema de la seguridad se interpreta ampliamente e incluye seguridad económica, seguridad ambiental, y seguridad física. Bajo ciertas circunstancias, los movimientos de las personas pueden amenazar el bienestar económico de un país, su orden social, su identidad cultural, y sus valores religiosos, y su estabilidad política. La radicalización de estas preocupaciones se vio reflejada en la Doctrina de Seguridad Nacional que desplegó Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría y la lucha contra el comunismo, y que ha tenido influencia directa en las políticas migratorias de los países latinoamericanos desde mediados del siglo XX. Más recientemente, los ataques

terroristas de 2001 motivaron a que el Consejo de Seguridad de la ONU llame a los estados a prevenir el movimiento de grupos terroristas mediante rigurosos controles fronterizos (Resolución 1373).

Sin embargo, el concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante mucho tiempo, en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente. Esta definición, válida a lo largo del siglo XX, resultaba insuficiente con la profundización de la globalización, la evolución de los derechos humanos, el aumento de las inseguridades al interior de los estados y el incremento de la pobreza. Ahora se distingue entre seguridad del Estado y seguridad humana. Esta última incluye preocupaciones sobre amenazas crónicas como el hambre, las enfermedades y la represión, además contra alteraciones súbitas en la vida cotidiana de las personas, como las catástrofes ambientales o las agresiones de otros estados. El creciente impacto e influencia de las normas sobre derechos humanos y otros factores, han cambiado el enfoque clásico de seguridad, de modo que lo que importa no es la seguridad del Estado por sí sola, sino también la protección de los individuos contra amenazas a su dignidad y sus derechos humanos fundamentales

Considerando la seguridad humana, el control migratorio “puede asumir nuevas dimensiones que dirijan sus medidas a brindar una movilidad humana segura para las personas que deciden salir, entrar o permanecer en el territorio del Estado. Por lo tanto, este tipo de control se transforma en la primera línea de lucha contra los delitos transnacionales vinculados con la movilidad humana (trata de personas y tráfico ilícito de migrantes); verifica un transporte seguro para las personas que se movilizan; facilita protección internacional; y atiende prioritariamente a las personas solicitantes de refugio, entre otros ejemplos.” (OIM, 2012: 24).

Como se ha revisado en el capítulo anterior, la política boliviana sobre migración internacional se ha concentrado en el elemento de control, al concebir al país principalmente como receptor de inmigrantes. Recién, con la Ley 370 de Migración, se pretende incorporar la perspectiva de derechos, que vendría a ser el componente de

facilitación. En realidad, esa centralidad que ha adquirido el tema de los derechos humanos de los migrantes es un fenómeno común a la mayoría de los países latinoamericanos, y que está logrando modificar los modos de construcción de las políticas públicas en materia de migraciones internacionales, todo lo que se ha venido a denominar la “ciudadanización de la política migratoria” (Domenech y Magliano, 2007; Domenech, 2008: 53).

1.2. La “ciudadanización” de la política migratoria

Esta ciudadanización da cuenta de dos hechos: la creciente participación de los movimientos y organizaciones de la sociedad civil en la determinación de los asuntos migratorios y el formal reconocimiento y extensión de derechos a los migrantes (Domenech, 2008). Esta ciudadanización es, en suma, el resultado de la inter/transnacionalización de la política migratoria, en el entendido que los flujos migratorios se han constituido, sobre todo desde fines del siglo XX, en uno de los principales temas de la agenda mundial: organismos internacionales, instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales, redes de migrantes y demás organizaciones sociales se ocupan de asunto desde sus respectivos ámbitos de acción. La transnacionalización de la política supone que ella ya no es definida sólo por los estados, sino a través de la actuación de estos actores que, muchas veces, trascienden las fronteras nacionales.

La facilitación y las ventajas de la ciudadanización de la política se plantean tanto a los inmigrantes como a los emigrantes, atendiendo a los marcos establecidos por el derecho internacional. A decir de la OIM, “los relativamente modestos límites que regulan el ejercicio de la autoridad del Estado sobre la migración son en primera instancia un resultado de las convenciones internacionales acordadas por un Estado, y los principios del *derecho internacional consuetudinario*. Los Estados, más como política que como obligación, pueden, y generalmente lo hacen, elegir ir mucho más allá del mínimo “deber ser” y “no debe ser” que señala el derecho internacional.” (OIM, 2006: 83).

Existen varias convenciones y tratados internacionales que reconocen, amplían y tratan de operativizar los derechos humanos. Pero más allá de las normas positivas, generalmente muy declarativas, es posible identificar un “núcleo central” de derechos, algunos de los cuales pueden expresarse como prohibiciones, y que determina las garantías mínimas a las cuales los seres humanos tienen derechos simplemente por ser humanos. Estos derechos

son parte del derecho consuetudinario, es decir que están reconocidos como ley vinculante a todos los estados, aún si no aparecen por escrito en algún tratado. Entre éstos se encuentran (OIM, 2006):

- Derecho a la vida
- Prohibición contra el genocidio
- Prohibición contra la esclavitud/comercio de esclavos
- Prohibición en contra de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes
- Prohibición en contra de detención arbitraria prolongada
- Prohibición en contra de discriminación racial sistemática
- Derecho a la autodeterminación
- Derecho a un tratamiento humano como detenido
- Prohibición en contra de medidas penales retroactivas
- Derecho a la igualdad ante la ley
- Derecho a la no discriminación
- Derecho a dejar un país y retornar al propio país
- Principio de no devolución

Estos son derechos universales, que se aplican a todas las personas y, por lo tanto, a todas las categorías de migrantes, sean migrantes trabajadores o económicos, refugiados, personas desplazadas u otras. El principal derecho que implica la migración es la libertad de circulación, que consiste en la facultad de desplazarse o circular libremente por todo el territorio de un Estado, así como entrar o salir de este, y de elegir libremente un lugar de residencia. Este derecho puede desagregarse en los siguientes componentes (OIM, 2012):

- Libertad de tránsito, que implica el derecho de toda persona a circular libremente dentro del territorio de un Estado. En el caso de los extranjeros, éstos deben contar con una condición administrativa migratoria regular.
- Libertad de residencia. Es el derecho a elegir libremente el lugar donde se desea vivir, sin ser expulsado de manera arbitraria o afectado por desplazamiento forzado.
- Libertad de salir de cualquier país, incluso del propio.
- Derecho al retorno. Consiste en la capacidad de entrar y permanecer en el propio país. En caso de personas extranjeras en condición administrativa regular o

nacionalizadas, este derecho les permite retornar al país donde residen de manera permanente.

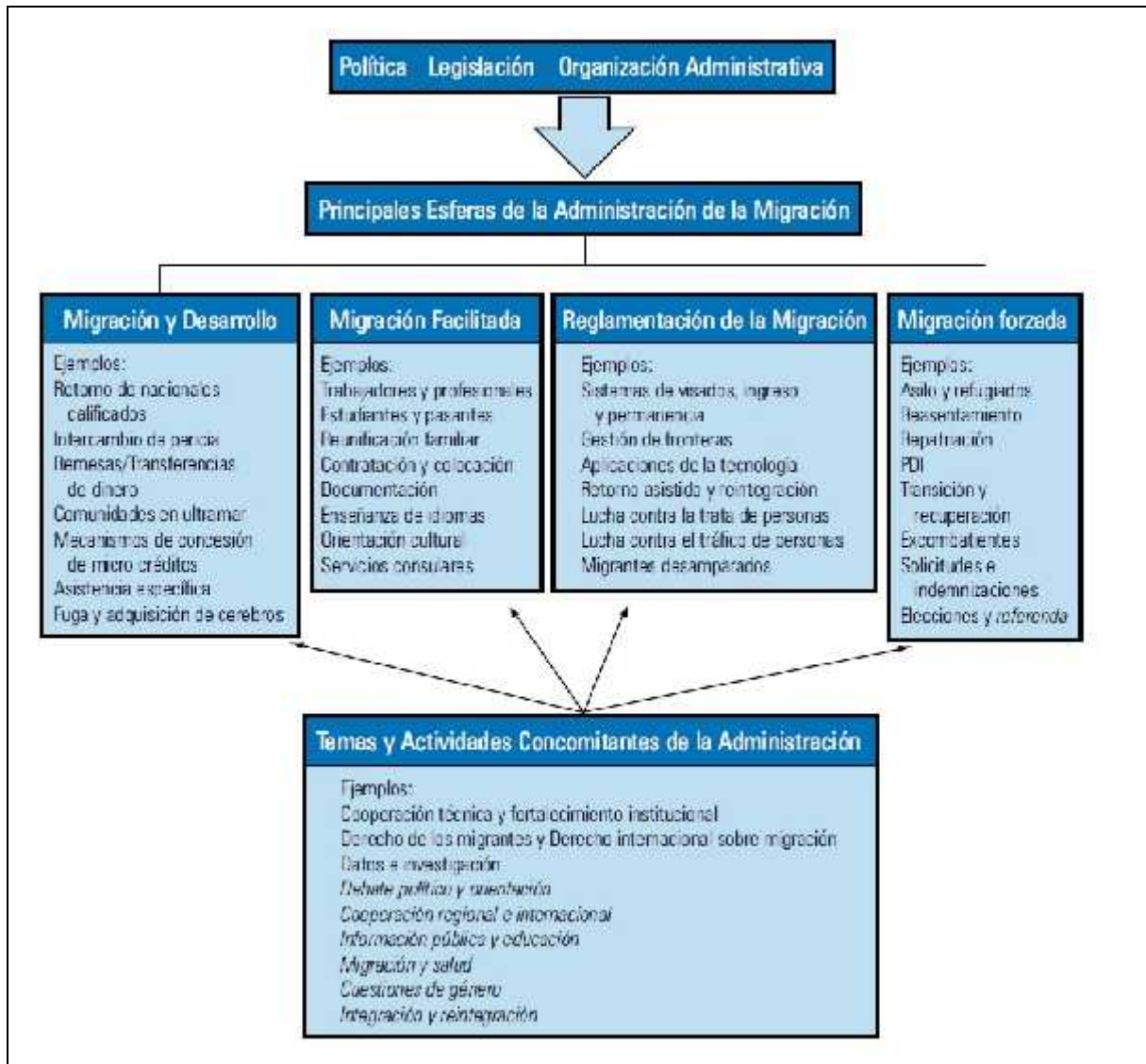
1.3. Sistema de gestión de la migración

En el terreno más administrativo y funcional, la gestión de la migración implica la interdependencia de varios elementos y niveles jerárquicos. En el nivel superior están la política, la legislación y organización administrativa que hacen posible el gerenciamiento de la migración internacional. La política determina el enfoque del Estado sobre la migración al más alto nivel, generalmente relacionada con otros elementos de política pública, como la política laboral o la política exterior. La legislación le da expresión concreta a la política migratoria y ofrece autoridad para las medidas que se requieren en la gestión de la migración. Finalmente, la organización administrativa asigna y coordina las distintas funciones involucradas para esa gestión.

Las esferas principales del sistema hacen referencia a los objetivos más amplios y generales que justifican la gestión migratoria en la actualidad: facilitar la migración, poniendo énfasis en el migrante como sujeto de derechos; regular la migración, garantizando la seguridad de la sociedad nacional y el gobierno frente a posible peligros externos; gestionar la migración forzada ayudando a las personas a moverse fuera del peligro durante emergencias y retornarlas posteriormente.

La OIM grafica de esta manera al sistema:

Gráfico 1. Modelo Integral para la Gestión Migratoria



Fuente: Organización Internacional para las Migraciones, 2006

Para el caso boliviano, el crecimiento significativo de la emigración en las últimas décadas ha planteado desafíos particulares para la gestión de la migración internacional. Como se ha señalado, la transnacionalización de la política migratoria hace que los propios migrantes, además de otras instancias no gubernamentales, bolivianas o extranjeras, participen activamente en su construcción. Estos cambios se verificarán a con una detallada revisión de la situación de la administración pública boliviana encargada de atender el tema migratorio.

2. INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN EL ESTADO BOLIVIANO

2.1. Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores es la entidad rectora de las relaciones internacionales del Estado boliviano, que desarrolla la gestión de la política exterior para la defensa de su soberanía e intereses, mediante la aplicación de la Diplomacia de los Pueblos por la Vida, en beneficio de las y los bolivianos¹³. Según el artículo 2º del Decreto Supremo 828, de 30 de marzo de 2011, el Ministerio tiene la siguiente estructura jerárquica:

Ministra(o) de Relaciones Exteriores

Viceministerio de Relaciones Exteriores

- a) Dirección General de Ceremonial del Estado Plurinacional
- b) Dirección General de Relaciones Bilaterales
- c) Dirección General de Relaciones Multilaterales
- d) Dirección General de Límites, Fronteras y Aguas Internacionales Transfronterizas

Viceministerio de Comercio Exterior e Integración

- a) Dirección General de Acuerdos Comerciales y de Inversión
- b) Dirección General de Integración y Cooperación Económica

Viceministerio de Gestión Institucional y Consular

- a) Dirección General de Evaluación, Calificación y Procesos
- b) Dirección General de la Academia Diplomática Plurinacional
- c) Dirección General de Coordinación Institucional y Legalizaciones
- d) Dirección General de Asuntos Consulares
- e) Dirección Regional Santa Cruz
- f) Dirección Regional Cochabamba

David Choquehuanca Céspedes es Ministro de Relaciones Exteriores desde el primer gobierno de Evo Morales, habiéndose posesionado el 23 de enero de 2006, continuando en el cargo desde entonces¹⁴.

¹³ “Misión”, en página web del Ministerio de Relaciones Exteriores. <http://www.rree.gob.bo/>. La Diplomacia de los Pueblos fue planteada internacionalmente por Evo Morales, el año 2005, durante la cumbre de Mar del Plata, antes de jurar como Presidente de Bolivia. Su principal potencialidad es el cuestionamiento al enfoque clásico de diplomacia y a la centralidad del Estado como único actor diplomático. Incorpora en esta práctica a los movimientos sociales, movimientos de izquierda, movimientos progresistas, pueblos indígenas y otros grupos históricamente excluidos de las esferas del gobierno. Ver: Vargas, 2013.

¹⁴ Choquehuanca y Luis Arce, Ministro de Economía y Finanzas, son los únicos ministros que no han sido cambiados desde la conformación del primer gabinete de Evo Morales en 2006. Según los datos de Mesa

El Decreto 828 también especifica las atribuciones del Viceministerio de Gestión Institucional y Consular, en el marco de las competencias asignadas al nivel central de gobierno en la Constitución:

- Dirigir y supervisar el funcionamiento de las oficinas regionales de servicios de relaciones exteriores.
- Garantizar la formación, capacitación y calidad de los recursos humanos del servicio diplomático.
- Supervisar el funcionamiento de la Academia Diplomática Plurinacional.
- Supervisar la gestión institucional y el funcionamiento de los mecanismos para regular el desempeño y prevenir la corrupción del personal diplomático y administrativo, implementando el debido proceso cuando corresponda.
- Velar por los derechos y promover los intereses de los bolivianos residentes en el exterior y su vinculación con sus familias y comunidades de origen.
- Prestar apoyo al Órgano Electoral, para que las bolivianas y los bolivianos residentes en el exterior ejerzan su derecho a participar en las elecciones a la Presidencia y Vicepresidencia del Estado y en las demás señaladas por la ley.
- Coordinar el relacionamiento con las misiones diplomáticas y consulares, y con las representaciones de organismos y agencias internacionales acreditadas ante el Estado Plurinacional de Bolivia.
- Implementar mecanismos que optimicen el servicio de trámites y legalizaciones.
- Coordinar la evaluación, calificación y procesamiento de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el marco de la normativa vigente.

La titular del Viceministerio, al momento de realizarse la investigación, es Leonor Arauco, ex embajadora de Bolivia en Argentina, posesionada en reemplazo de Alfredo Rada. En el acto de posesión, en junio de 2013, el ministro Choquehuanca enfatizó tareas pendientes e inmediatas que la Viceministra debía asumir: “consolidar el derecho al voto en el exterior, el retorno digno de los compatriotas bolivianos, la documentación de los connacionales y construir una mejor imagen de los servidores públicos en el exterior.”

(2006) y Espinoza (2013), el 15 de diciembre de 2014, a pocos días de que el Presidente concluya su mandato, estos ministros superarían el récord de haber ejercido el cargo durante más tiempo de manera continua, que actualmente corresponde a José María Lara, Ministro de Hacienda de Andrés Santa Cruz.

2.1.1. Dirección General de Asuntos Consulares

De este Viceministerio depende la Dirección General de Asuntos Consulares, cuyo trabajo se basa en el “Acuerdo Nacional por el boliviano en el Exterior” de diciembre de 2008 para implementar una política pública eficiente de atención al boliviano que reside en el exterior. Está conformado por instituciones gubernamentales (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Justicia, Ministerio de Planificación, Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación, Banco Central de Bolivia, Instituto Nacional de Estadística, Defensor del Pueblo), de la sociedad civil (Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Pastoral de la Movilidad Humana, Coordinadora de la Mujer, Colectivo Cabildeo), la Organización Internacional para las Migraciones, las mesas de trabajo: Normativa Institucional, Bienestar (Salud, Educación, Cultura, Género y Familia), Economía (Trabajo, Comercio, Remesas) y Refugio (Pereira, 2011: 73). También cuenta un Sistema Consular para obtener información de bolivianos en el extranjero.

Buena parte del trabajo de la DGAC contempla actividades, programas y proyectos relativos a los vínculos con los nacionales emigrados así como los relativos a la emigración y la protección de los nacionales en el exterior. La Dirección, en sus tres unidades, incorpora estas actividades referidas (Pereira, 2011):

Unidad de Gestión Consular

- Programas de Documentación de apoyo al ciudadano boliviano en el exterior.
- Descentralización del servicio de antecedentes penales.
- Implementación de 16 centros de captura de datos en vivo para pasaportes de lectura mecánica en las representaciones diplomáticas y consulares de Roma, Paris, Londres, Barcelona, Madrid, Murcia, Valencia, Sevilla, Miami, Washington, Nueva York, Los Ángeles, Tokio, Santiago, San Pablo y Buenos Aires.
- Se implementará el Centro Emisor de Pasaporte en el Reino de España.
- Se implementaran los servicios de remisión de licencias de conducir al reino de España y cédulas de identidad a todas nuestras Misiones Diplomáticas y Consulares.

Unidad de Atención al Boliviano en el Exterior

- La Unidad coordina el Mecanismo Internacional para llevar adelante el proyecto piloto de retorno productivo, que tiene como finalidad la distribución de tierras fiscales por parte del Viceministro de Tierras y el Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- En el marco del acuerdo suscrito entre el Ministerio y la OIM, se ha ejecutado el Programa AENEAS de “Fortalecimiento a la Gestión Gubernamental para la Migración, retorno y reintegración en Bolivia”, financiado por la Unión Europea. Brindó asistencia técnica y equipamiento para la captura de información biométrica en 18 puntos en el exterior, para la emisión de pasaportes en el exterior y, paralelamente, se fortaleció nueve Consulados en frontera con el fin de optimizar la atención de los bolivianos.
- La implementación del programa regional “Igualdad de género, derechos reproductivos y respecto a diversidad cultural en América Latina y el Caribe”.
- Diseño del proyecto “Promoviendo los derechos de los niños, niñas y adolescentes”, en coordinación con UNICEF y el Consulado General de Buenos Aires.
- A través del “Acuerdo por el boliviano en el exterior”, se fortaleció el Mecanismo de Coordinación Interinstitucional para las Migraciones, por el cual las entidades institucionales y representantes de la sociedad civil realizaron seis reuniones en las que se coordinaron aspectos relativos a las políticas de atención y apoyo a ciudadanos bolivianos que residen en el exterior.

Unidad de Gestión, Control, y Política Consular

- Se abrieron consulados rentados en España (Valencia y Sevilla).
- Se realizó el diagnóstico, capacitación y monitoreo consular en la zona fronteriza.
- Se fortalecieron 18 consulados.
- Memorándum de entendimiento entre Bolivia y Chile sobre gratuidad en visas del estudiante suscrito en 1994.
- Establecimiento de trámite abreviado para la obtención de visas múltiples para ciudadanos de la República de Corea del Sur.
- Establecimiento de trámite abreviado para la facilitación del flujo turístico y para empresarios iraníes vinculados al ámbito de la inversión.

- Elaboración del arancel consular (de acuerdo a la realidad del migrante boliviano), del reglamento consular (de acuerdo a la realidad del servicio consular) y de los lineamientos para los indicadores de eficiencia.

Entre los proyectos relativos al retorno de nacionales, con referencia a la migración calificada, el Ministerio ha impulsado un estudio sobre lineamientos para un plan de retorno productivo, cuya base se sustenta en el desarrollo de programas y proyectos articuladores que permitan un abordaje integral al proceso de retorno y reintegración.

2.1.2. Comisión Nacional de Refugiados (CONARE)

Según la normativa vigente, cualquier extranjero tiene derecho a solicitar asilo en los términos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Las solicitudes deben ser presentadas, por escrito y en forma confidencial, ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto que, de acuerdo a lo estipulado por el Decreto Supremo 19640 de 1983, es el organismo encargado de atender las solicitudes presentadas. La Comisión Nacional de Refugiados (CONARE) se encarga de proporcionar asesoramiento legal en el proceso de evaluación y de toma de decisiones: determina la condición de refugiado de las personas extranjeras que solicitan dicha condición en Bolivia. Entre sus funciones también se incluyen:

- Recepción y registro de las solicitudes de asilo.
- Emisión y renovación de los documentos de residencia temporal a solicitantes de la condición de refugiado.
- Coordinación de las entrevistas de elegibilidad.
- Establecimiento de un sistema de base de datos electrónica para el registro de casos y la gestión de la información.
- Información pertinente a las personas refugiadas y a las solicitantes de asilo sobre sus derechos y deberes en Bolivia.
- Coordinación con las autoridades de migración y oficiales de puestos fronterizos para aplicar las medidas necesarias para asegurar el acceso al procedimiento de asilo de los solicitantes en frontera.

La CONARE está conformada por los siguientes niveles:

- Nivel Ejecutivo, conformado por: Ministerio de Relaciones Exteriores quien ejerce la presidencia; Ministerio de Justicia; y Ministerio de Gobierno a través de la Dirección General de Migración.
- Nivel Consultivo. Es la Oficina Regional para el Sur de América Latina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con sede en Buenos Aires. Cooperera con el Estado boliviano, asesorando a la CONARE y participando de sus reuniones, con derecho a voz pero no a voto en las deliberaciones.
- Nivel Operativo. Es la Agencia Implementadora del ACNUR, Pastoral de Movilidad Humana (PMH). Se encarga de prestar ayuda social a los solicitantes de refugio y refugiados.
- La Secretaría es ejercida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Debido a las dificultades en la implementación de la normativa vigente, la Conferencia Episcopal Boliviana (CEB), como agencia que implementa los programas del ACNUR en Bolivia, presta asistencia directa en la tramitación de las solicitudes de asilo a fin de facilitar su presentación ante las autoridades bolivianas. El solicitante puede acercarse a la CEB, donde será entrevistado por personal de la organización, quienes le solicitarán que complete un cuestionario de elegibilidad. En ese momento se elabora una carta de presentación que acredita que la persona ha manifestado su intención de solicitar asilo en Bolivia, con la que el solicitante deberá concurrir ante la Secretaría de la CONARE.

Una vez iniciado el trámite ante las autoridades, el peticionante será entrevistado en forma independiente y confidencial por el asesor legal del CEB y por la autoridad gubernamental designada por la CONARE, generalmente un representante del Ministerio de Gobierno y otro del Ministerio de Justicia.

La opinión legal de la agencia es revisada por la Oficina regional del ACNUR en Buenos Aires, Argentina, antes de ser compartida con los integrantes de la CONARE. No existe un plazo establecido para el análisis de las solicitudes o para tomar una decisión al respecto. De acuerdo a la normativa vigente si una persona es reconocida como refugiada tiene derecho a recibir una autorización de residencia indefinida o temporal en Bolivia,

documentación de viaje y de identidad. Si la petición es rechazada por las autoridades, la decisión es comunicada al solicitante quien tiene un plazo de 30 días para pedir la reconsideración¹⁵.

Según los datos del Ministerio de Relaciones Exteriores, en Bolivia viven alrededor de 700 refugiados reconocidos desde 1983. Se pueden mencionar algunos casos relevantes, como la llegada de 177 campesinos guatemaltecos en 1983, quienes huyeron de la represión militar del gobierno de Romeo Lucas García, primero hacia Honduras y luego, mediante la intervención de ACNUR, trasladadas a Bolivia. Este grupo de refugiados fue ubicado en los municipios de El Litoral, San Pedro y San Luis, cerca de la ciudad de Santa Cruz, donde se dedicaban a la siembra de arroz. Las constantes inundaciones y la caída del precio de sus productos provocaron la pérdida de sus cosechas y lamentables condiciones de vida. En marzo de 2007, 158 refugiados volvieron a Guatemala y fueron asentados en la comunidad “Tierra y Libertad”, donde viven en condiciones infrahumanas(Observatorio de las Migraciones, Fundación AMIBE-CODEM, Comunidad de Madrid, 2011).

Otro grupo que llegó al país, en este caso después de un desastre natural, fue aquel de 88 ciudadanos haitianos, víctimas del terremoto que sacudió Puerto Príncipe el 12 de enero de 2010. Éstos se encontraban en Bolivia con visa de turista expedida por 30 días, pero lo que llamó la atención de las autoridades de Migración fue la cantidad de niños que se encontraban en el grupo. De 52 haitianos que intentaron salir de Santa Cruz hacia Brasil, 28 eran niños entre 6 y 15 años de edad, los cuales, en su mayoría, no estaban a cargo de sus padres sino de terceras personas. Como resultado, dos haitianos fueron detenidos, 19 niños fueron situados en hogares de acogida, dos menores fueron retornados con sus padres y otros siete no habían sido encontrados.

2.2. Ministerio Gobierno

El Ministerio de Gobierno “implementa políticas públicas proactivas en materia de seguridad ciudadana, régimen interior, migratorio, penitenciario y defensa social,

¹⁵El cauce administrativo para la solicitud de refugio en Bolivia, en base a “Hoja Informativa: el procedimiento de asilo en Bolivia”. http://www.acnur.org/index.php?id_pag=1396

asegurando el ejercicio pleno de los derechos y garantías constitucionales y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la población boliviana.”¹⁶

De acuerdo al artículo 33 del Decreto Supremo 29894, de 7 de febrero de 2009, la estructura jerárquica del Ministerio de Gobierno es la siguiente:

Ministra (o) de Gobierno

Viceministerio de Régimen Interior y Policía

- Dirección General de Régimen Interior
- Dirección General de Reforma y Transparencia Policial

Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas

- Dirección General de Defensa Social
- Dirección General de Sustancias Controladas
- Dirección General de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico

Viceministerio de Seguridad Ciudadana

- Dirección General de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito

El Ministerio de Gobierno, contará además con las siguientes Direcciones Generales:

- Dirección General de Migración
- Dirección General de Régimen Penitenciario
- Dirección General de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados
- Dirección General de Recaudaciones

A diferencia del caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cargo de Ministro de Gobierno ha pasado por varias personas desde el primer gobierno de Evo Morales. Entre 2006 y 2007 fue ocupado por Alicia Muñoz; entre 2007 y 2010 por Alfredo Rada Vélez; entre 2010 y 2011 por Sacha Llorenti Solíz; entre 2011 y 2012 por Wilfredo Chávez; y desde 2012 por Carlos Romero Bonifaz, quien acababa de ejercer el cargo de Ministro de la Presidencia. Fue reemplazado por Juan Ramón de la Quintana en esa cartera.

2.2.1. Dirección General de Migración (DIGEMIG)

La Dirección General de Migración (DIGEMIG) es el organismo operativo encargado de la administración y regulación del movimiento de personas, ingresos y salidas al y desde el

¹⁶“Misión”, en página web del Ministerio de Gobierno. <http://www.mingobierno.gob/misionvision.html>

territorio nacional, el control de las permanencias de extranjeros, administración del régimen de extranjería y naturalización y administración y control de pasaportes y la emisión de pasaportes nacionales. Desarrolla sus actividades en el marco del Decreto Supremo 24423, de 29 de noviembre de 1996, que establece el Régimen Legal de Migración y el Servicio Nacional de Migración (SENAMIG). El cambio a DIGEMIG se hizo en la gestión 2009.

Entre sus atribuciones están:

- Ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de ámbito migratorio diseñados por el Ministerio y el Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional.
- Administrar el régimen migratorio y emigratorio en todo el territorio del Estado.
- Controlar y extender a favor de los refugiados, los respectivos documentos de viaje y documentación para su permanencia en el Estado Plurinacional.
- Ejercer, asistir y/o delegar a reuniones del CONARE, como parte del Ejecutivo con derecho a voz y voto.
- Reconocer mediante Resolución Administrativa la nacionalidad boliviana de acuerdo a los artículos 141 y 142 de la Constitución Política del Estado.
- Conceder, anular, cancelar o prorrogar radicatorias y permanencias que fueran solicitadas directamente o a través de las Distritales.
- Conocer y resolver las impugnaciones que se interponga, contra las resoluciones o disposiciones de las unidades o Distritales, sobre expulsiones o permanencias.
- Proponer al Ministerio de Relaciones Exteriores, convenios binacionales o Multilaterales.
- Dirigir, coordinar y supervisar actividades, técnicas, operativas y administrativas del régimen migratoria en todo el Estado Plurinacional de Bolivia.
- Proponer al Ministerio de Gobierno proyectos de ley normas legales en el área de su competencia.
- Informar a instancias pertinentes sobre denuncias de casos legales-administrativos.
- Asistir a reuniones convocadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Órgano Legislativo, Defensoría del Pueblo y otras instancias.
- Conceder flujos migratorios a solicitud de instancias policiales y/o judiciales.
- Emisión de Libretas de Tripulantes Terrestres.

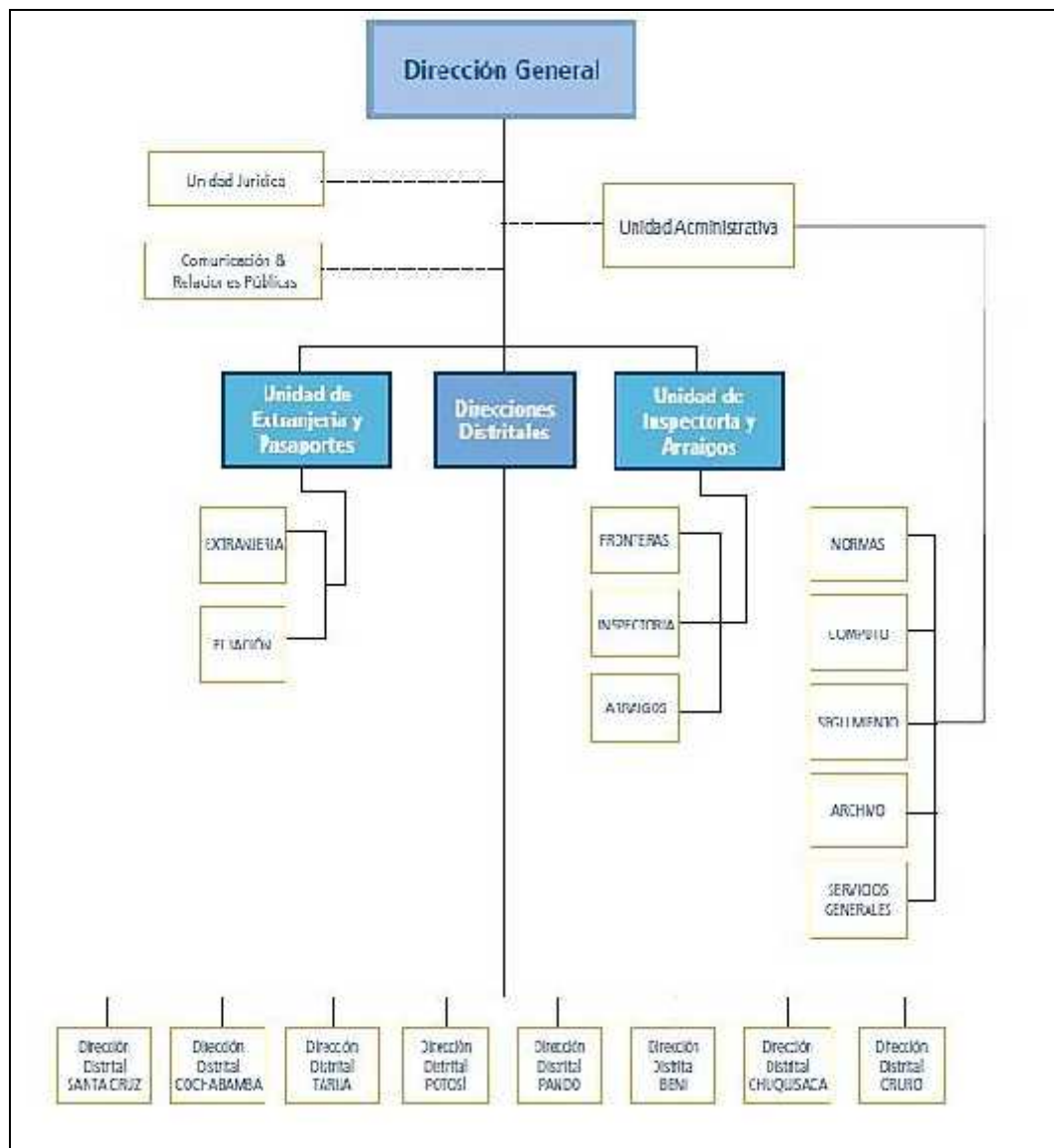
- Suscripción de legalizaciones, certificaciones y otros.
- Delegar funciones de su competencia, mediante Resolución Administrativa.
- Presentar informes periódicamente al Ministerio de Gobierno sobre el desarrollo de sus actividades.
- Administrar la emisión y control de pasaportes.
- Realizar otras funciones técnicas-operativas asignadas por el Ministerio de Gobierno, dentro el ámbito de su competencia.

Sus objetivos institucionales son:

- Brindar un servicio eficaz, eficiente y de calidad a los ciudadanos extranjeros y nacionales que circulan por territorio boliviano.
- Desarrollar instrumentos que optimicen y garanticen el cumplimiento de los derechos y obligaciones de los migrantes.
- Fortalecer las capacidades técnicas de los servidores públicos de la DIGEMIG a través de la formación técnico especializado en materia migratoria.

Su estructura jerárquica incluye cuatro direcciones nacionales, además de direcciones departamentales. Durante el primer gobierno de Evo Morales y hasta el año 2010, la Dirección General de la institución estaba a cargo de María René Quiroga Bonadona. En 2011 es posesionada Cosset Estenssoro Torricos.

Gráfico 2. Organigrama del Servicio General de Migración



Fuente: Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Gobierno, Dirección General de Migración, 2009

La Dirección Técnica de Extranjería y Pasaportes se encarga de administrar el Régimen Legal de Migración, Visas de Residencias Temporales o Definitivas y Naturalizaciones, manteniendo registros actualizados, así como el control y seguimiento a la emisión de Libretas de Pasaportes Bolivianos. El principal objetivo de los últimos años fue la atención de trámites de ciudadanos extranjeros para permanencia en el país, concluyéndolos por orden de prelación. La Emisión de Libretas de Pasaportes Bolivianos, también se ha ido efectuado de manera regular atendiendo tanto la demanda a nivel nacional, como a residentes bolivianos en el exterior (Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Gobierno, Dirección General de Migración, 2010). A nivel nacional, en 2010 se emitieron

un total de 63.700 Libretas, y para los residentes bolivianos en el exterior 25.949, haciendo un total de 89.649.

Cuadro 1. Emisión de pasaportes a nivel nacional. Gestión 2010

DISTRITAL	DESDE 01/01/2010 HASTA 31/12/2010													
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL	%
La Paz	1441	1311	1587	1467	1237	1352	2071	1429	1543	1413	1546	1509	17908	28
Cochabamba	1485	1325	1767	1371	1219	1223	1382	1415	1413	1172	1244	1555	16571	26
Santa Cruz	2075	1626	1961	1549	1493	1740	1862	1626	1971	1173	1911	2151	21138	33
Oruro	192	266	421	366	258	278	254	215	240	183	233	237	3143	5
Potosí	57	65	62	82	56	52	53	31	69	53	48	44	672	1
Chuquisaca	150	128	194	175	99	132	135	131	145	134	138	201	1762	33
Tarija	167	96	133	76	63	131	123	90	110	73	65	131	1258	2
Pando	19	21	45	16	22	20	23	30	24	39	37	26	322	1
Beni	74	49	77	66	66	61	78	61	72	97	123	102	926	1
TOTAL	5660	4887	6247	5168	4513	4989	5983	5028	5587	4337	5345	5956	63700	100

Fuente: Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Gobierno, Dirección General de Migración, 2010

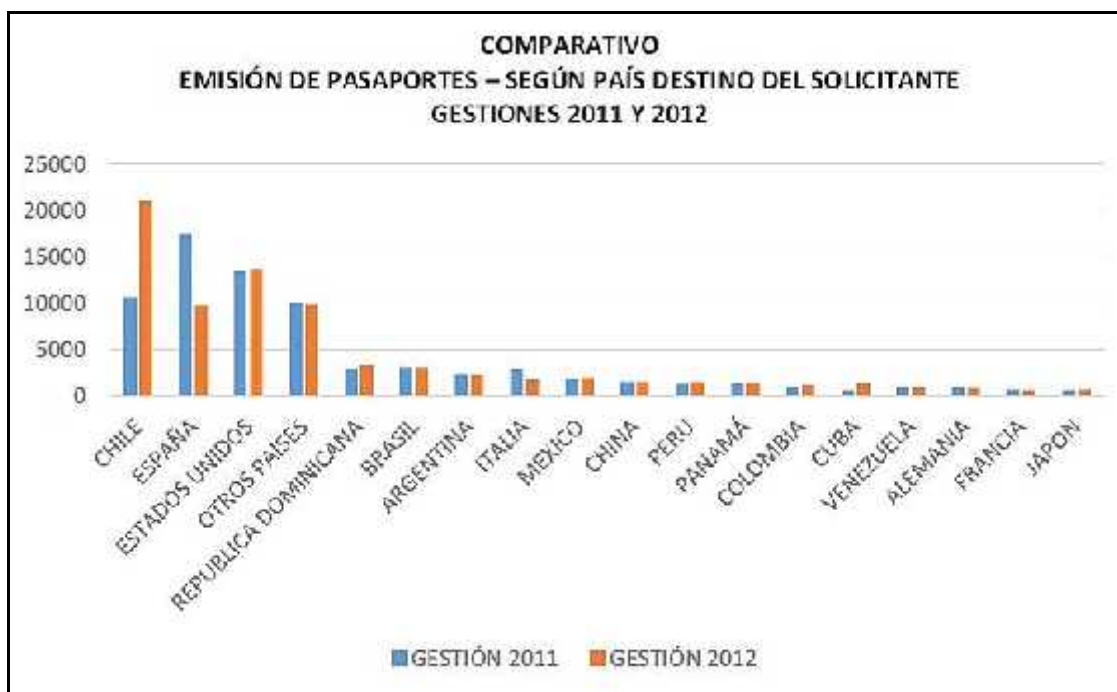
Cuadro 2. Pasaportes emitidos para bolivianos establecidos en el exterior. Gestión 2010

ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
307	2933	740	687	5882	5559	3012	3252	3577	25.949

Fuente: Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Gobierno, Dirección General de Migración, 2010

En 2012, se emitieron 76.184 Pasaportes a nivel nacional. Santa Cruz continúa siendo el departamento donde más se requiere el documento (26.963), seguido de La Paz (19.732) y Cochabamba (17.921). Entre 2011 y 2012 puede observarse un cambio brusco en las solicitudes de Pasaporte según país de destino, repuntando Chile por encima de España.

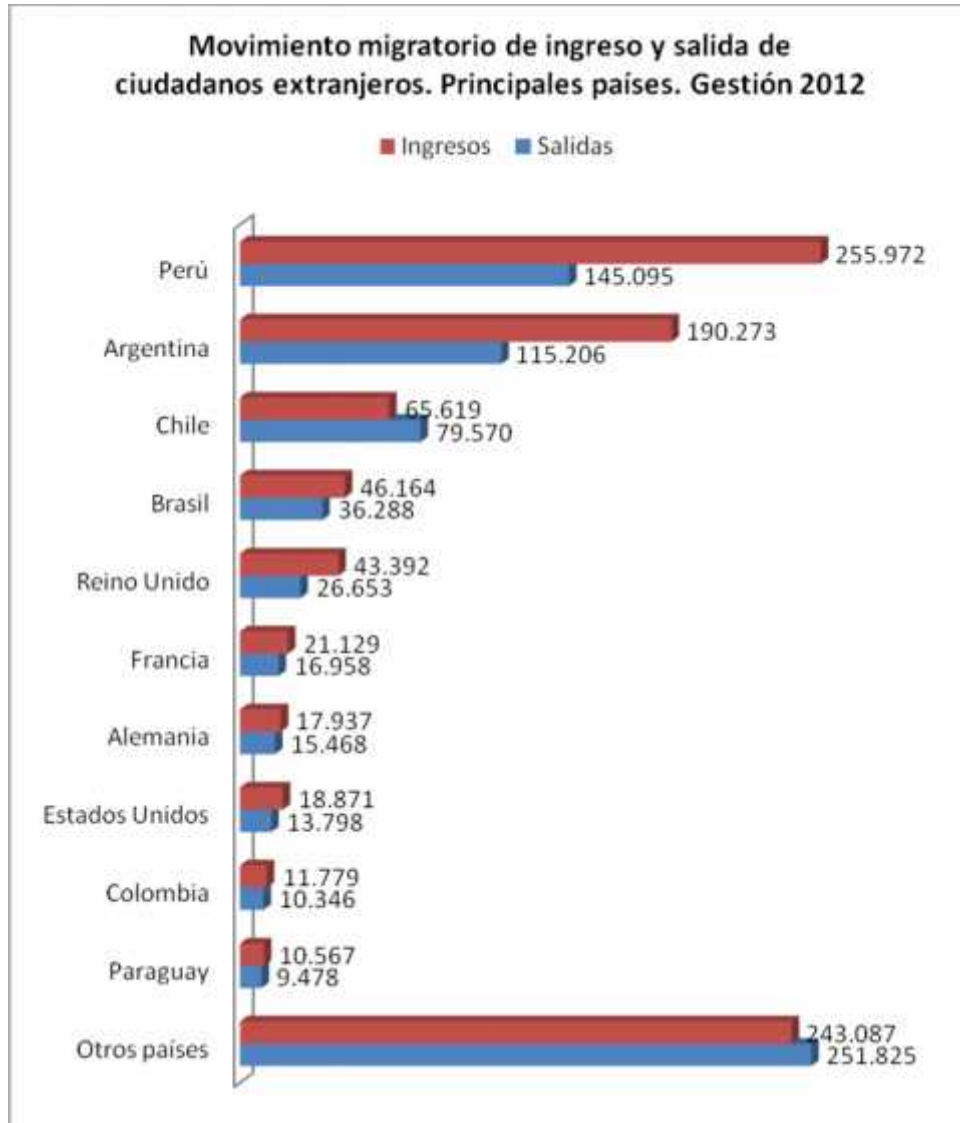
Gráfico 3



Fuente: Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Gobierno, Dirección General de Migración, s.f.

En cuanto a los flujos de extranjeros, el Sistema de Flujo Migratorio de la DIGEMIG ha captado a 1.645.475 personas que han ingresado y salido del país, siendo la población peruana la que mayor movimiento reporta, sobre todo en su ingreso al país.

Gráfico 4



Elaboración propia en base a Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Gobierno, Dirección General de Migración, s.f.

Considerando los ingresos y salidas por puesto de control migratorio, se verifica que el mayor movimiento migratorio, incluyendo ingresos y salidas de nacionales y extranjeros, se da en la población de Desaguadero del departamento de La Paz, que representa el 16,7% del flujo total del año 2012, seguido del Aeropuerto Viru Viru en Santa Cruz, con el 11,4%. Es llamativo que en este Aeropuerto el flujo migratorio de 2011 representaba el 34%, superando ampliamente a Desaguadero, que cubría el 13%.

Cuadro 3. Movimiento migratorio de ingresos y salidas según puesto de control migratorio. Gestión 2012

DEPARTAMENTO	PUNTO DE CONTROL	INGRESOS	SALIDAS	FLUJO TOTAL INGRESOS-SALIDAS	% FLUJO TOTAL
Cochabamba	Aeropuerto	34.609	17.565	52.174	1,6
Beni	Guayaramerín	4.953	4.825	9.778	0,3
	Riberalta	166	0	166	0,0
La Paz	Aeropuerto de El Alto	157.295	157.194	314.489	9,4
	Desaguadero	334.807	226.106	560.913	16,7
	Kasani	124.339	95.541	219.880	6,5
	Charaña	1.564	2.245	3.809	0,1
Oruro	Pisiga	192.955	100.858	393.813	11,7
	Tambo Quemado	190.369	230.662	421.031	12,5
Potosí	Abaroa	19.405	15.690	35.095	1,0
	Hito Cajones	19.439	8.840	28.279	0,8
	Villazón	133.294	145.996	279.290	8,3
Pando	Puente Internacional	8.405	8.712	17.117	0,5
Santa Cruz	Aeropuerto Viru Viru	150.460	234.193	384.653	11,4
	Pto. Suarez	35.850	42.672	78.522	2,3
	San Ignacio	6.385	6.199	12.584	0,4
	San Matías	7.819	10.514	18.333	0,5
Tarija	Yacuiba	126.898	166.872	293.770	8,7
	Bermejo	84.541	104.149	188.690	5,6
	Ibibobo	23.969	25.106	49.075	1,5
TOTAL		1.657.522	1.703.939	3.361.461	100,0

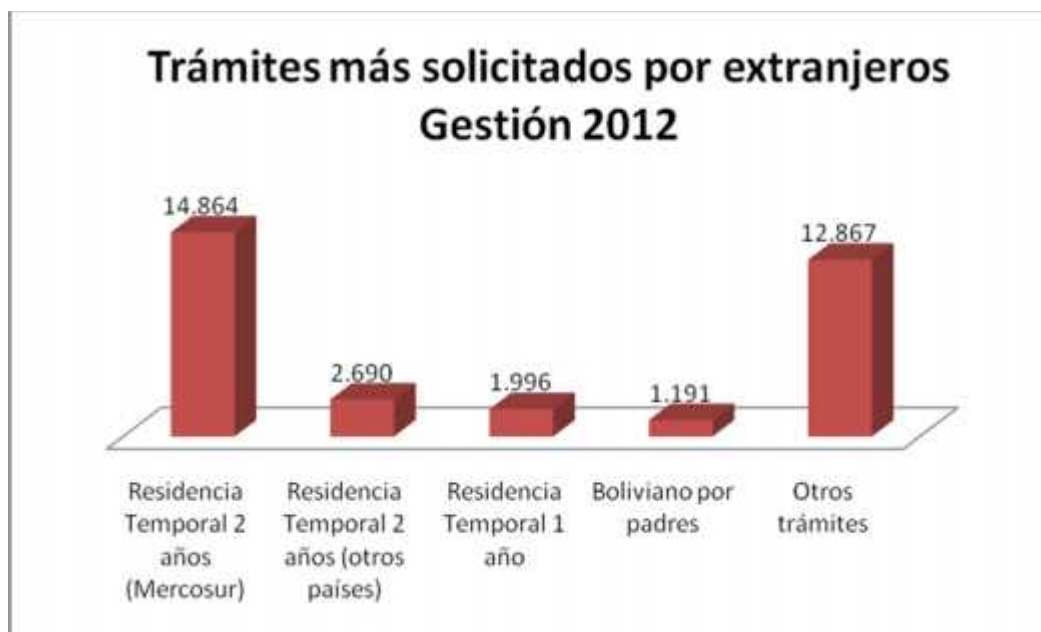
Elaboración propia en base a Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Gobierno, Dirección General de Migración, s.f.

En cuanto a los trámites más solicitados por ciudadanos extranjeros, en la gestión 2012, destaca la solicitud de Residencia Temporal de 2 años, en el marco del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile, suscrito en Brasilia el 6 de diciembre de 2002. Al Acuerdo pertenecen Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. También se adhirieron Ecuador y Perú, en 2011, en tanto que Colombia lo hizo en 2012. El trámite tiene un costo de Bs. 912 y tiene una duración máxima de 20 a 25 días hábiles administrativos. Se atiende en la DIGEMIG, en La Paz, y en las direcciones distritales del país. El procedimiento previsto en el Acuerdo se aplica independientemente de las condiciones migratorias con la que hubiera ingresado el peticionante al territorio del país de recepción e implica la exención del pago de multas u otras sanciones administrativas relativas a su situación migratoria.

El Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, aprobado en octubre de 2010 en la ciudad de Cochabamba, “constituye la formalización de los diferentes objetivos, principios y propuestas de acción que durante los últimos diez años se han ido planteando en la Conferencia Sudamericana de Migraciones” (OIM, 2010: 19). Una de las acciones que plantea es la regularización de migrantes como un compromiso central de los gobiernos de la región. Se insta “a los países que aún no lo han hecho a adherir a los acuerdos de Residencia y Regularización del MERCOSUR y Estados Unidos”, y se asume el compromiso de “adecuar las normativas internas” a los principios establecidos a nivel sudamericano así como el de “alentar los procesos de regularización de las poblaciones migrantes todavía en situación irregular en países de la región”.

Se acordó que los Estados Miembros “aplicarán mecanismos ágiles y efectivos de regularización migratoria a los ciudadanos de la región” y se asumió el compromiso de “evitar la deportación de los ciudadanos de la región por razones migratorias”. Un total de 12 organizaciones que agrupan a residentes peruanos, así como asociaciones de extranjeros de Ecuador y Brasil en Bolivia, y organizaciones de la sociedad civil nacionales, como el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, la Pastoral de Movilidad Humana, el Servicio Jesuita a Migrantes, Colectivo Cabildeo e instituciones como la Defensoría del Pueblo, respaldan la iniciativa que podría beneficiar a unos 100 mil extranjeros residentes en el país (Pereira, 2011: 100).

Gráfico 5



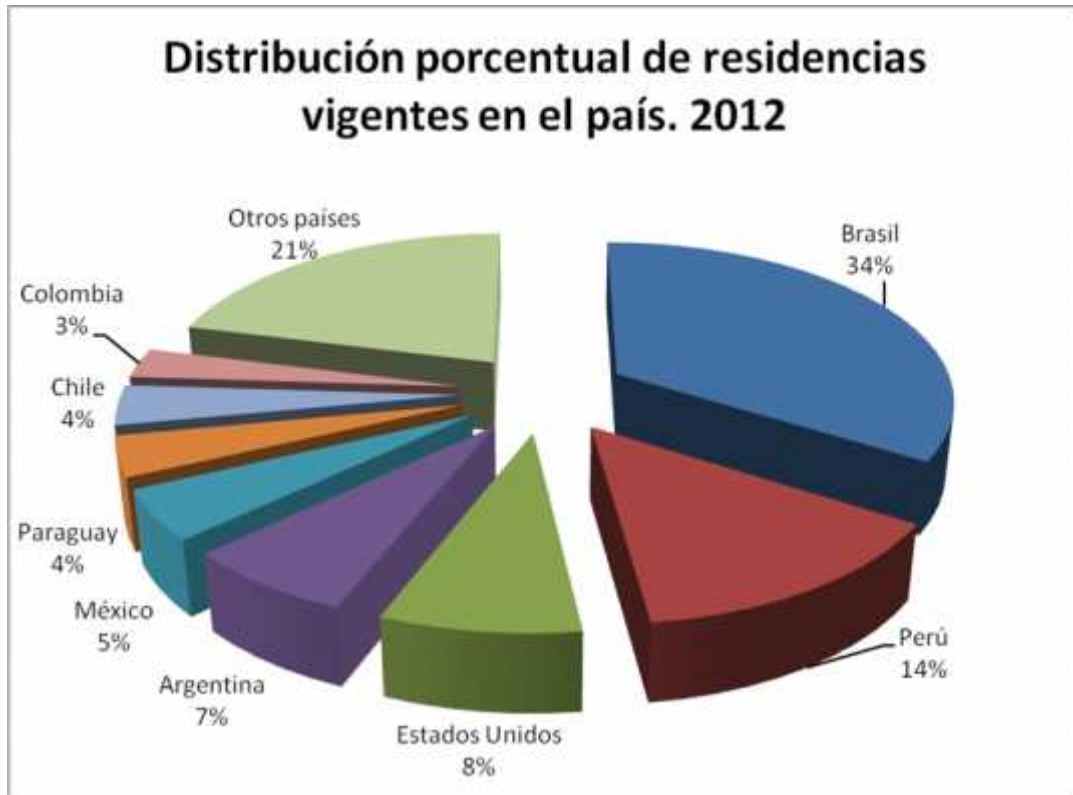
Fuente: DIGEMIG, 2012

Cuadro 4. Principales trámites de extranjería emitidos. Gestión 2012
Según tipo de trámite

TIPO DE TRÁMITE	CANTIDAD	%
Residencia Temporal dos años nacionales del Mercosur y Estados Asociados	14.864	44,2
Visa de Objeto Determinado	2.690	8,0
Residencia Temporal de dos años	1.844	5,5
Residencia Temporal de un año	1.678	5,0
Traspaso de Residencia Permanente	1.412	4,2
Residencia Temporal P/Estudiante Suj/Conv un año	1.036	3,1
Boliviano (a) por padres	1.021	3,0
Residencia permanente	828	2,5
Primera Prórroga Visa de Turista	709	2,1
Residencia Temporal para Ciudadano Argentino dos años	637	1,9
Residencia temporal Estudiante S/Conv un año	538	1,6
Otros trámites	6.351	18,9
TOTAL	33.608	100,0

Fuente: DIGEMIG,
<http://www.migracion.gob.bo/web/upload/TRAMITESSETRAMITE.pdf>

Gráfico 6



Elaboración propia en base a DIGEMIG, 2012

Conforme al Decreto Supremo 24423, la Dirección Técnica de Inspectoría y Arraigos tiene la atribución de emitir las correspondientes Resoluciones de Expulsión cuando un ciudadano extranjero incurre dentro las causales previstas en el artículo 48 de la norma. En la gestión 2010 fueron expulsados un total de 336 extranjeros de diversas nacionalidades: 124 peruanos, 66 brasileros, 57 colombianos, 18 chilenos, 17 argentinos, 10 paraguayos, 10 cubanos, 6 franceses, 5 españoles, 4 ecuatorianos, 4 mexicanos, 3 cameruneses, 2 uruguayos, 2 nigerianos, y una persona de Angola, Bangladesh, Bélgica, Gran Bretaña, India, Norte América, Sri Lanka y Sud África (DIGEMIG, 2010).

Gráfico 7



Elaboración propia en base a DIGEMIG, 2012

La DIGEMIG participa de los operativos de control interinstitucional, realizados en locales de expendio de bebidas alcohólicas, lenocinios, alojamientos, etc. En estas acciones son detenidas personas extranjeras en situación irregular, menores de edad y antisociales. En la gestión 2012 se llevaron a cabo 822 operativos propiamente migratorios, principalmente en trancas, carreteras y terminales (300), así como en mercados, calles y ferias (199). La mayor cantidad de ellos se llevó adelante en el mes de noviembre (122). Sin embargo, es llamativo que la gestión anterior, 2011, se hayan efectuado mayor cantidad de operativos, 1645, de los cuales 346 se ejecutaron también en noviembre, y ninguno en diciembre.

Según la Directora General de la DIGEMIG, Cosset Estenssoro, no existe un registro de ciudadanos irregulares, pero se calcula que éstos son entre 5000 a 6000 extranjeros. La nueva Ley de Migración plantea una amnistía de tres meses para que estas personas regularicen su situación en el país. Esta preocupación tiene que ver con hechos delictivos que amenazan la seguridad de la sociedad, particularmente en Santa Cruz. Recientemente, la aprehensión de presuntos sicarios, un brasilero y otro colombiano, ha alertado a las autoridades nacionales. Estenssoro supone que la desarticulación de grupos guerrilleros como las FARC colombianas pudieron generar la migración de sus ex integrantes, convertidos en sicarios. Entre enero y abril de 2013, la FELCN atrapó a 1443

extranjeros: 31 colombianos, 19 peruanos, 16 argentinos, 14 brasileros,, 8 chilenos, 5 paraguayos, 3 ecuatorianos, 3 mexicanos, 2 españoles, 2 franceses, 2 nigerianos, 2 sudafricanos, 2 tailandeses, un filipino, un belga y un libanés¹⁷.

Es por eso que en abril de 2013, el Ministro de Gobierno y la Directora del DIGEMIG anunciaron la realización de un Censo para extranjeros en el departamento de Santa Cruz, en el marco del plan estratégico diseñado por el Órgano Ejecutivo.

Como parte de estos controles y del trabajo interinstitucional, la Unidad Policial de Apoyo y Control Migratorio (UPACOM) tiene el objetivo de coordinar y apoyar en labores operativas y técnicas a la Dirección Nacional de Inspectoría y Arraigos, para trabajos en Direcciones Distritales, aeropuertos y en oficinas fronterizas de Migración. Sus funciones se detallan a continuación¹⁸:

- Coadyuvar al control de ingreso y salida de personas nacionales y extranjeros en coordinación con los funcionarios de la Dirección General de Migración.
- Coadyuvar al control de documentos, pasaportes, salvoconductos, autorizaciones, sellos, fechas, y otras labores de control migratorio, en coordinación con los funcionarios de la Dirección General de Migración.
- Realizar el control de cédulas de identidad en lugares de emisión de pasaportes, detectando tramites fraudulentos u otros.
- Control e identificación de personas con antecedentes policiales, delictivos, terrorismo o narcotráfico y evitar su ingreso a territorio nacional, en coordinación con los funcionarios de la Dirección General de Migración, y poner a disposición de la autoridad competente cuando así corresponda.
- Preservar la buena imagen institucional y nacional, poniendo en ejecución un buen trato, preferencia y pulcritud con los ciudadanos nacionales y extranjeros.
- Proporcionar cursos de preparación de idiomas, especialmente Ingles, para brindar una mejor atención y servicio a los ciudadanos viajeros.

¹⁷ Edición digital de “El Deber”. <http://www.eldeber.com.bo/gobierno-anuncia-censo-de-extranjeros-en-santa-cruz/130419232945>

¹⁸“Unidad Policial de Apoyo al Control Migratorio. Descripción de funciones”, en página web del DIGEMIG. <http://www.migracion.gob.bo/web/upacom.html>

- Informar de inmediato, al Comandante de UPACOM y este al Director General de Migración en caso de tener conocimientos malos tratos, cobros indebidos y otros atropellos a ciudadanos nacionales o extranjeros por parte de funcionarios de la Dirección General de Migración o de funcionarios de otras unidades.
- Coordinar las actividades inherentes al servicio que presta UPACOM con los diferentes Jefes Departamentales, Jefes Regionales, Jefes Departamentales, Jefes de Fronteras de Migración y toda relación con los demás funcionarios deberá ser a través de ellos.
- Informar de inmediato al Comandante de la UPACOM y este al Director General de Migración, la incoherencia utilización de sellos, autorizaciones o emisiones de permisos, pasaportes y otros por parte del personal de la Dirección General de Migración, así como cualquier tipo de cobro sin la extensión de la respectiva Papeleta Valorada.
- Realizar operativos en diferentes lugares en coordinación con los funcionarios de la Dirección General de Migración para lograr la ubicación de personas indocumentada o sean sorprendidas realizando actividades o trabajo sin las autoridades respectivas, para ser conducidos a dependencias de la Dirección General de Migración y ser puestos a disposición de la oficina correspondiente, para colaborar con su expulsión.

2.3. Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social

El 17 de mayo de 1936 el presidente Germán Busch, creó el Ministerio de Trabajo, Comercio y Previsión Social. El primer ministro del área fue Waldo Álvarez, trabajador del sector gráfico y Secretario General de la Federación Obrera de Trabajadores (FOT). Este fue el primer caso en la historia de Bolivia de un obrero en el Gobierno. Este Ministerio nació con la finalidad de hacer prevalecer los derechos del trabajador. Actualmente se denomina Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, siendo el titular de la cartera Daniel Santalla Tórrez.

La estructura jerárquica el Ministerio incluye dos Viceministerios, además de jefaturas y direcciones que dependen directamente del Despacho del Ministro:

Ministra (o) de Trabajo, Empleo y Previsión Social

- Dirección General de Asuntos Administrativos.
- Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- Dirección General de Planificación.
- Jefatura de Gabinete.
- Jefatura de Unidad de Comunicación Social.
- Jefatura de Unidad de Transparencia.
- Jefatura de Unidad de Relaciones Internacionales.
- Jefatura de Unidad de Derechos Fundamentales.
- Jefatura de Unidad de Auditoría Interna.

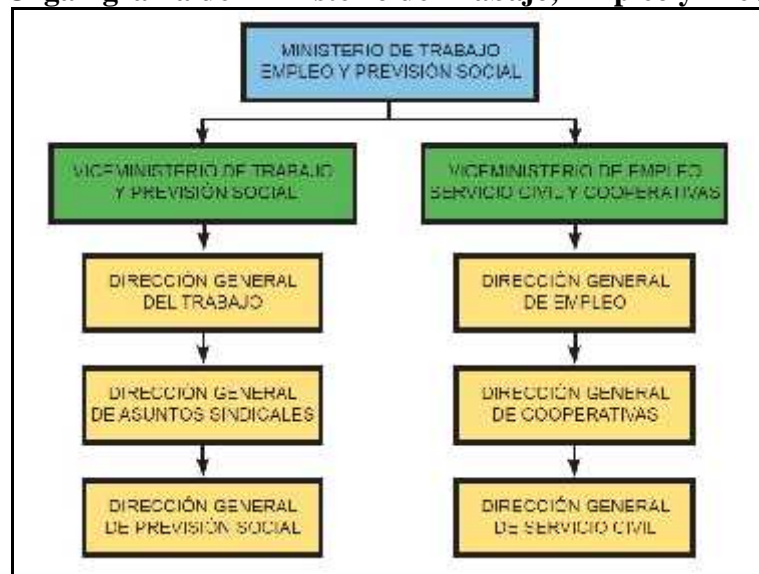
Viceministerio de Trabajo y Previsión Social

- Dirección General de Trabajo, Higiene y Seguridad Ocupacional.
- Dirección General de Asuntos Sindicales.
- Dirección General de Políticas de Previsión Social.

Viceministerio de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas.

- Dirección General de Empleo.
- Dirección General de Servicio Civil.
- Dirección General de Cooperativas.

Gráfico 8. Organigrama del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social



Fuente: <http://www.mintrabajo.gob.bo>

El Ministerio debe proteger y garantizar el trabajo digno en todas sus formas (comunitario, estatal, privado y social cooperativo) considerando la equidad laboral, de ingresos y medioambiental, así como la igualdad de oportunidades. Además, entre sus atribuciones

debe erradicar el trabajo forzoso o cualquier otra forma análoga de explotación y servidumbre, generando políticas y programas para la erradicación gradual de las peores formas del trabajo de las niñas, niños y adolescentes.

2.3.1. Dirección General de Empleo

Entre las atribuciones del Viceministerio de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas está la de diseñar y coordinar la elaboración de una política migratoria laboral en coordinación con la DIGEMIG. En ese entendido se creó el área Política de Empleo y Migración Laboral, dependiente de la Dirección General de Empleo, en el marco del proyecto Migrandina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Este proyecto fue preparado y es ejecutado por la Oficina Subregional de la OIT para los países andinos, en colaboración con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y el Ministerio de Trabajo en Inmigración de España.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En lo que se refiere a la migración internacional, Bolivia es un país marcado por la emigración. Sobre todo a fines del siglo XX los flujos emigratorios transfronterizos (Argentina, Brasil) y transcontinentales (España) se han disparado a niveles no registrados anteriormente. Al contrario, la cantidad de inmigrantes extranjeros es muy reducida, habiendo rondado el 1% de la población total captada por los últimos censos. Al observar la situación de la población extranjera en Bolivia, se verifica un mayor número de hombres, su calidad de población económicamente activa y su ubicación en los municipios con mayor logro en desarrollo humano, es decir las ciudades del eje central, La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz.

No obstante, el Estado boliviano no ha tomado debida nota de esta condición. El discurso estatal sobre migración internacional, desde el siglo XIX, se ha concentrado en el ingreso de extranjeros del país, ya sea como un medio de alcanzar el progreso o desarrollo nacional (ingreso de población “blanca”, en su momento, y con altos niveles de capacitación, más recientemente) o para precautelar la seguridad del Estado y de sus ciudadanos. Estas líneas que han definido la política migratoria boliviana, no fueron exclusivas del país. En general, la mayoría de los países latinoamericanos han seguido la misma orientación. En el período posterior a la segunda guerra mundial ha sido definitiva la influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional, en su lucha contra el comunismo y otros movimientos y grupos radicales. Las políticas migratorias de fin de siglo se caracterizarían, precisamente, por su enfoque clásico de seguridad estatal y de regulación rigurosa de los extranjeros.

La institucionalidad boliviana para atender el asunto de la migración internacional se fue construyendo y sedimentando en el marco de esas influencias y enfoques, hoy desgastados por la impronta de la globalización y los derechos humanos. Es por eso que buena parte de las normas, prácticas y rutinas de la administración pública continúan exhibiendo la necesidad de control que tiene el Estado sobre los extranjeros. A esto ha contribuido también el proceso de urbanización y crecimiento de las ciudades, particularmente El Alto y Santa Cruz, donde los hechos delincuenciales han aumentado y son protagonizados, en muchos casos, por individuos o grupos venidos de países vecinos, en situación irregular.

Las instancias gubernamentales estudiadas (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social) tienen una estructura determinada y funciones y atribuciones específicas, enmarcadas en el DS 29894. Sin embargo, entre ellas no existen mecanismos de coordinación para emprender una gestión migratoria eficiente (Pereira, 2011). Se observa la configuración de un modelo de gestión migratoria de competencia de múltiples dependencias, donde las funciones son compartidas entre varias áreas de gobierno que, idealmente, deberían planificar y cooperar tanto en la formulación de la política como en los detalles operativos de la misma. La gran potencialidad de esta estructura institucional es la riqueza de áreas, aportes, conocimientos y acciones que pueden desplegar las entidades involucradas. Su debilidad proviene, precisamente, de la variedad de actores, lo que muchas veces dificulta la puesta en marcha de mecanismos administrativos y acciones concretas.

Esa limitación se supera si las instituciones o actores involucrados llevan tiempo desarrollando actividades conjuntas, más aún si dependen de una cabeza común. Es el caso de algunas unidades de la Policía Nacional (UPACOM, FELCN, FELCC) y la Dirección General de Migración, que trabajan de forma coordinada en los operativos de rutina para capturar extranjeros en situación irregular.

El caso de la DIGEMIG es especial, al tratarse de la principal institución encargada de la migración internacional. Como se ha revisado en el capítulo anterior, su labor incluye la atención de una variedad de trámites administrativos, los cuales son solicitados por el ciudadano extranjero para regularizar su permanencia en el país. El papel de esta entidad es clave para garantizar el goce de derechos del inmigrante extranjero (educación, trabajo, turismo, situación de refugiado, etc.), así como para la seguridad ciudadana. Asimismo, son importantes los registros administrativos que genera la Dirección, que son actualizados, exhaustivos y disponibles a través de Internet, lo que es digno de resaltar dado que Bolivia no cuenta, en general, con información de calidad proveniente de estos registros en otras áreas del sector público.

Por su parte el Ministerio de Relaciones Exteriores, aunque ha asumido de manera más frontal el tema de la migración internacional, respecto a otros gobiernos anteriores a Evo

Morales, su trabajo se enfoca más en los emigrantes bolivianos. Esto constituye un avance sustantivo, dada la vieja concepción del país como receptor de población. A partir del primer gobierno de Morales se observa una mayor preocupación por los residentes bolivianos en otros países, para precautelar sus derechos y colaborarlos mediante el servicio consular.

Aquí también se pudo identificar un trabajo de coordinación entre El Ministerio y el Órgano Electoral Plurinacional, para efectivizar el voto de bolivianos en el exterior, un derecho que ya estaba reconocido en el anterior Código Electoral, pero que recién pudo concretarse en las Elecciones Generales de 2009, en los cuatro países con mayor cantidad de residentes bolivianos (Argentina, España, Brasil y Estados Unidos). El Órgano Electoral, a través del Tribunal Supremo Electoral informó que para las elecciones de 2014 se ampliará el universo de electores, pudiendo ser 29 países donde se lleve adelante la votación.

El Ministerio de Trabajo, a través de la Dirección general de Empleo, recién comienza con las tareas de coordinación con la DIGEMIG, para la elaboración de una política migratoria laboral, sobre la cual se desconocen los alcances. Lo más probable es que las acciones del Ministerio se vuelquen a atender los problemas del desempleo y el empleo precario en el país, como principales causas de la emigración de bolivianos al exterior, además de los desafíos de la migración interna, que provoca el crecimiento no planificado de las ciudades y el despoblamiento de las áreas rurales.

En general, el Estado boliviano ha realizado un gran avance al incorporar un capítulo sobre migración internacional en la boleta censal. La información proporcionada sirve para tener un diagnóstico más preciso sobre la situación de los bolivianos en el exterior, ya que se pregunta directamente a los miembros de su familia todavía residentes en el país. Por otro lado, la información sobre residentes extranjeros ha estado siempre al alcance de los gobiernos, dado que los censos que se realizan en Bolivia son “de hecho”, es decir que captan a la totalidad de la población que se encuentra en dentro de las fronteras nacionales el día del operativo censal, sin omitir a las personas que se encuentren en tránsito. Lo llamativo es que, a pesar la información disponible, no se evidencia que estos datos sean utilizados para políticas focalizadas. Este no es un problema exclusivo de la política migratoria, sino que es común a toda la planificación estatal en sus distintos niveles.

En consideración a lo anterior se plantean las siguientes recomendaciones a las instituciones encargadas de la migración internacional, en específico para el tratamiento de los inmigrantes extranjeros en el país:

La DIGEMIG debe asumir la responsabilidad de formular la política migratoria de Bolivia, atendiendo a todas las aristas del fenómeno: la migración interna e internacional, la situación de los residentes bolivianos en el exterior y de los extranjeros en el país. Para enfocar de manera adecuada esta política, la DIGEMIG tiene que considerar, en igual proporción, el elemento de control de los flujos migratorios como el elemento de facilitación, para asegurar el goce de los derechos humanos de los migrantes.

La repartición de las competencias y funciones sobre migración en varias áreas del sector público, en las actuales circunstancias, es algo inevitable y debe ser asumida como una potencialidad. Las entidades específicas incluidas en la investigación (Dirección General de Asuntos Consulares, CONARE, DIGEMIG y Dirección General de Empleo) tendrían que diseñar planes y proyectos comunes para atender el tema migratorio, rompiendo con la segmentación que ha impuesto la rutina administrativa en el país. Sobre esto, hay que poner atención en detalles más cotidianos y domésticos, como las desconexiones y roces internos en una misma institución.

Un paso radical para conseguir el desarrollo deseable de la política migratoria sería la creación de un Ministerio de Migración, que justificaría su existencia, sobre todo, por la migración interna y la emigración boliviana, pero que se ocuparía también de la situación de los extranjeros en el país. Este cambio implicaría la centralización de las competencias migratorias en un solo ente público, con facultades primarias y únicas de fijación de la política. Su ventaja sería la congruencia entre formulación y ejecución de la política, además de una dedicación plena al asunto de la migración. Aunque no en ese nivel, es lo que se ha pretendido hacer con el Servicio Nacional de Migración (hoy DIGEMIG), pero con sesgo hacia las competencias del Ministerio de Gobierno.

En todo caso, la construcción de una nueva institucionalidad estatal sobre migración no se avizora en el mediano plazo, dado que la Ley de Migración, recientemente promulgada, no

modifica la estructura anterior, si bien reduce sus niveles de control en favor de la facilitación y la atención del migrante.

Un caso reciente que puede ejemplificar las posibilidades de una gestión centralizada es el Ministerio de Autonomías, que ha tenido la dura labor de ordenar y dar coherencia a toda una estructura montada para atender y desarrollar la descentralización en el país. Algunas opiniones sugerían que las políticas sobre descentralización y autonomías no podían ni debían reducirse a una sola entidad pública, sino que eran temas transversales a todo el sector público. Si bien es cierto que estos asuntos van más allá de un Ministerio, un órgano rector que uniformice las acciones que llevan adelante otras entidades es más funcional a los fines y objetivos de las políticas públicas. El reto continuará siendo la coordinación interinstitucional.

BIBLIOGRAFÍA

Libros, artículos de revistas y secciones de libros

- Albó, X., Greaves, T., & Sandoval, G. (1981). *Chukiyawu. La cara aymara de La Paz. Vol. 1. El paso a la ciudad*. La Paz: CIPCA.
- Araujo, L., & Eguiguren, M. M. (2009). La gestión de la migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos dispóricos. *Dossier Central. Sistema de Información sobre Migraciones Andinas*, 1-9.
- Bajrjaj, R., Villa, M., & Rodríguez, J. (2000). *Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas*. Santiago de Chile: CELADE/CEPAL.
- Bozeman, B. (coord.) (1998). *La gestión pública: su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Capítulo Boliviano de Derechos Humanos (editor). (2007). *Miradas sobre la migración boliviana. Aportes para el Informe sobre Migraciones*. La Paz: CBDHDD, Mesa Técnica de Migraciones.
- Chirino, F. (coord.) (2010). *Huellas migratorias. Duelo y religión en las familias migrantes del Plan Tres Mil de la ciudad de Santa Cruz*. La Paz: Defensor del Pueblo, Pastoral de Movilidad Humana, PIEB.
- De la Torre, L. (2006). *No llores prenda, pronto volveré. Migración movilidad social, herida familiar y desarrollo*. La Paz: PIEB, IFEA, UCB.
- De la Torre, L. (2008). Volveré para regar el campo. Migración transnacional, inversión productiva y calidad de vida. *Boletín del Observatorio Experimental sobre las migraciones internacionales en áreas urbanas de América Latina*.
- Domenech, E. (2008). La ciudadanización de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global. En S. Novick (comp.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias* (págs. 53-72). Buenos Aires: CLACSO, Catálogos.
- Domenech, E. (2009). Avatares de la política migratoria en Bolivia: el Estado y los emigrantes como nacionales en el exterior. En C. Salazar (editor), *Migraciones contemporáneas. Contribución al debate* (págs. 257-286). La Paz: CIDES-UMSA, CAF.
- Erviti, B., & Segura, T. (2000). *Estudios de población. Texto básico*. La Habana: Centro de Estudios Demográficos-Universidad de la Habana.

- Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Asuntos Consulares. (2011). *Guía del ciudadano boliviano y boliviana en Argentina*. La Paz.
- Farah, I. (2005). Migraciones en Bolivia: estudios y tendencias. *Umbrales 13. Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo*, 135-168.
- Garfias, S., & Mazurek, H. (2005). *El Alto desde una perspectiva poblacional*. La Paz: CODEPO, IRD.
- Grimson, A., & Paz Soldán, E. (2000). *Migrantes bolivianos en Argentina y Estados Unidos*. La Paz: PNUD.
- Guaygua, G. (. (2010). *La familia transnacional. Cambios en las relaciones sociales y familiares de migrantes de El Alto y La Paz a España*. La Paz: Defensor del Pueblo, Pastoral de Movilidad Humana, PIEB.
- Indaburu, R. (2004). *Evaluación de la ciudad de El Alto*. El Alto: USAID.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI México). (2007). *Los extranjeros en México*. México D.F.: INEGI México.
- Jorge, R. (2004). *Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ledo, C. (2007). *Estudio sobre los patrones de migración interna e internacional en Bolivia*. La Paz: PNUD.
- Macció, G. (1985). *Diccionario Demográfico Multilingüe*. Lieja, Francia: Ediciones Ordina, IUSSP, CEPAL/CELADE.
- Marzadro, M. (2009). *Conexiones translocales y formación de territorios migratorios. El caso de los cochabambinos de Bérghamo*. Roma, Italia: SSIIM, UNESCO.
- Moreno, J. (2010). Procesos de gestión pública innovadora: el caso de los módulos de atención a migrantes en Baja California. *Estudios Fronterizos*, vol. 11, núm. 21, 143-170.
- Novick, S. (. (2008). *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: CLACSO, Catálogos.
- Observatorio de las Migraciones, Fundación AMIBE-CODEM, Comunidad de Madrid. (2011). *Condición y derechos de las personas refugiadas en Bolivia. Legislación, casos y nuevas propuestas legislativas*. La Paz.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2006). *Fundamentos de Gestión de la Migración. Para las personas encargadas de formular políticas y profesionales. Vol. 1*. Ginebra, Suiza: OIM.

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2012). *Gestión Fronteriza integral en la subregión andina. Módulo III: Control Migratorio*. Lima: OIM.
- Pellegrino, A. (2003). *La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pereira, R. (2011). *Perfil migratorio de Bolivia*. Buenos Aires: OIM.
- Perú, Ministerio de Planificación. (s.f.). *Guía para la formulación de políticas sociales*. Lima: MINPLAN.
- Poupeau, F. (2009). Las ciudades del Altiplano: tendencias de la investigación urbana en Bolivia durante los años 2000. *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, vol. 38, núm, 2, 365-377.
- Rodríguez, J., & Busso, G. (2009). *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005. Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Roncken, T. (. (2009). *La vecindad que no viajó: migración internacional y desarrollo comunitario en zonas periurbanas de Cochabamba*. La Paz: PIEB.
- Roncken, T., & Forsberg, A. (2007). *Los efectos y consecuencias socio-económicos, culturales y políticos de la migración internacional en los lugares de origen de los emigrantes bolivianos*. La Paz: PIEB.
- Sandoval, G., & Sostres, F. (1989). *La ciudad prometida*. La Paz: ILDIS, SYSTEMA.
- Tapia, M. (2010). Inmigración boliviana en España. Un caso para la comprensión de la migración internacional con perspectiva de género. *Tinkazos vol. 13, núm. 28*, 109-127.
- Vacotti, L. (2012). Transnacionalismo, emigración internacional y políticas de vinculación en Uruguay. En J. (. Martínez, *Colección de ensayos sobre población y derechos humanos en América Latina* (págs. 195-220). Río de Janeiro: ALAP Editor.
- Vono de Vilhena, D. (2006). *Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origen: transnacionalismo y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Zurbriggen, C., & Mondol, L. (. (2010). *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. Montevideo: FLACSO.

Sitios Web

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CEPAL- CELADE). (s.f.). *Proyecto Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA)*. Recuperado el 12 de marzo de 2013, de <http://www.eclac.cl/celade/migracion/imila/>
- Estado Plurinacional de Bolivia, Instituto Nacional de Estadística (INE Bolivia). (s.f.). Hitos en la producción estadística. Recuperado el 2 de junio de 2013, de <http://www.ine.gob.bo/html/visualizadorHtml.aspx?ah=Cronologias.htm>
- Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Gobierno. (s.f.). *Ministerio de Gobierno*. Recuperado el 14 de octubre de 2013, de <http://www.mingobierno.gob.bo/>
- Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Gobierno, Dirección General de Migración. (s.f.). *Dirección General de Migración*. Recuperado el 3 de septiembre de 2013, de <http://www.migracion.gob.bo/web/>
- Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.f.). *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Recuperado el 4 de septiembre de 2013, de <http://www.rree.gob.bo/>
- Naciones Unidas en Bolivia, Organización Internacional para las Migraciones. (s.f.). *OIM-Organización Internacional para las Migraciones*. Recuperado el 11 de julio de 2013, de <http://www.nu.org.bo/agencia/organizacion-internacional-para-las-migraciones-oim/>

Documentos e informes

- Estado Plurinacional de Bolivia, Instituto Nacional de Estadística. (2013). *Principales Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 (CNPV 2012)*. La Paz.
- Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Gobierno, Dirección General de Migración. (2009). *Memoria Anual 2009*. La Paz.
- Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Gobierno, Dirección General de Migración. (2010). *Memoria Anual 2010*. La Paz.
- Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Gobierno, Dirección General de Migración. (2011). *Memoria Anual 2011*. La Paz.

- Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Gobierno, Dirección General de Migración. (2012). *Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile*. La Paz: DIGEMIG.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2010). *Décima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones "Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, Contexto y Perspectivas*. Buenos Aires.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*. Nueva York: Naciones Unidas.
- República de Bolivia, Ministerio de Gobierno, Viceministerio de Régimen Interior y Policía. (2008). *Memoria Institucional Servicio Nacional de Migración (SENAMIG). Gestión 2008*. La Paz.
- República de Bolivia, Ministerio de Justicia, Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2008). *Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, Bolivia para Vivir Bien 2009-2013*. La Paz.

Legislación y normas

- República de Bolivia (1942). *Ley General del Trabajo*. Ley de 8 de diciembre.
- República de Bolivia (1950). Ley de 4 de enero.
- República de Bolivia (1976). *Ley de Inmigración*. Decreto Ley N° 13344 de 30 de enero.
- República de Bolivia (1996). *Régimen Legal de Migración*. Decreto Supremo N° 24423 de 29 de noviembre.
- República de Bolivia (1998). *Servicio Nacional de Migración*. Decreto Supremo N° 25150 de 4 de septiembre.
- República de Bolivia (1998). *Convenio de Migración entre la República de Bolivia y la República Argentina*. Ley N° 1859 de 3 de junio.
- República de Bolivia (1999). *Adhesión del Protocolo sobre Estatuto de los Refugiados*. Ley N° 2043 de 21 de diciembre.
- República de Bolivia (2006). *Trata y tráfico de personas y otros delitos relacionados*. Ley N° 3325 de 18 de enero.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Estructura Organizativa del poder Ejecutivo del Estado Plurinacional*. Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero.

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. Promulgada el 7 de febrero.

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Ley de Régimen Electoral Transitorio*. Ley N° 4021 de 14 de abril.

Estado Plurinacional de Bolivia (2013). *Ley de Migración*. Ley N° 370 de 8 de marzo.