

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES Y LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

Los casos de
Bolivia, Chile, Paraguay y Perú



Coordinador: Leonir Mario Chiarello

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES
Y LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA**

Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú

Coordinador General y Editor

Leonir Mario Chiarello

2013

Scalabrini International Migration Network
New York



21R030543

La Red Internacional Scalabriniana de Migración (*Scalabrini International Migration Network – SIMN*) es una institución sin fines lucrativos fundada en 2006 para promover la dignidad y los derechos de los migrantes, refugiados, marinos, itinerantes y toda persona en movilidad a nivel internacional. La presente publicación está constituida por cuatro estudios en torno a la definición e implementación de las políticas públicas y el rol de la sociedad civil en cuatro países de América del Sur: Bolivia, Chile, Paraguay y Perú.

Las opiniones expresadas en este libro son las de los autores, y no reflejan necesariamente las opiniones del *Scalabrini International Migration Network* (SIMN).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES Y LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú

Primera Edición

Copyright © 2013 by

Scalabrini International Migration Network Inc.

27 Carmine Street

New York 10014-4423

Tel. +1 (212) 675-3993

email: advocacy@simn.cs.net

Todos los derechos están reservados.

Publicado por: *Scalabrini International Migration Network*.

Coordinador: Leonir Mario Chiarello, Director Ejecutivo y de Advocacy del SIMN.

Editor: Leonir Mario Chiarello, Director Ejecutivo y de Advocacy del SIMN.

Revisión de texto: Lelio Mármora, Alcides Salinas, Liliana Varela y Enrique Palet.

Diagramación: Mario Zambiasi.

Diseño gráfico de la tapa: Sérgio Gheller y Camila Aparecida Panassolo, *Centro Scalabriniano de Comunicação*.

ISBN- 978-0-9841581-8-8

Índice

Agradecimientos	xi
Prefacio	xiii
Los autores	xvii
Introducción	I
 CAPÍTULO I - BOLIVIA	 27
SIGLAS	28
INTRODUCCIÓN	30
 PRIMERA PARTE	 33
ANÁLISIS GENERAL DE LA DINÁMICA MIGRATORIA DE BOLIVIA	33
1. <i>Inmigración</i>	33
1.1. Flujos de llegada durante el siglo XX	33
Inmigración japonesa en Bolivia	34
Inmigración judía en Bolivia	36
Inmigrantes árabes en Bolivia	38
Inmigración croata en Bolivia	38
Inmigración menonita en Bolivia	39
1.2. Principales colectividades de inmigrantes en la actualidad en Bolivia	40
Inmigrantes argentinos en Bolivia	41
Inmigrantes peruanos en Bolivia	41
Inmigrantes colombianos en Bolivia	42
Inmigrantes brasileños en Bolivia	43
1.3. Situación de los estudiantes extranjeros en Bolivia	44
2. <i>Emigración</i>	46
2.1. Emigración hacia Argentina	46
2.2. Emigración hacia Estados Unidos	51
2.3. Emigración hacia Brasil	51
2.4. Emigración hacia Chile	52
2.5. Nuevas dinámicas y destinos: España	53
3. <i>Migraciones internas</i>	57
Características de las migraciones internas en Bolivia	58
Diversas perspectivas de análisis de las migraciones internas	60
4. <i>Población refugiada en Bolivia</i>	61
 SEGUNDA PARTE	 69
POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES EN BOLIVIA	69
1. <i>Evolución de las políticas públicas migratorias</i>	69
2. <i>Marco jurídico nacional y su relación con los marcos jurídicos internacionales</i>	72
2.1. Marco jurídico nacional: principios constitucionales	72
2.2. Normativa migratoria actual	73

ii	LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES Y LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA	
	2.2.1. Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas	75
	2.2.2. Ley de Protección a Personas Refugiadas	76
	2.2.3. Proyecto de Ley de Migraciones	78
	2.3. Vinculación con los instrumentos internacionales en la materia	79
	2.4. Acuerdos regionales y bilaterales	80
	2.4.1. Acuerdos regionales	80
	2.4.2. Acuerdos migratorios bilaterales	81
3.	<i>Marco institucional</i>	81
	3.1. Ministerio de Gobierno	82
	Dirección General de Migración	82
	3.2. Ministerio de Relaciones Exteriores	83
	3.3. Otros Ministerios	84
	3.4. Instituciones públicas sobre trata y tráfico de personas	85
	Consejo Nacional de Lucha Contra la Trata y Tráfico de Personas	86
	3.5. Instituciones regionales y locales	90
	Servicio de Gestión Social	90
	Defensorías de la Niñez y Adolescencia	91
	Proyecto EMIDEL	91
	3.6. Instituciones públicas vinculadas al refugio	92
4.	<i>Programas estatales sobre migraciones</i>	93
	TERCERA PARTE	95
	LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOBRE MIGRACIONES	95
	1. <i>Estado, sociedad civil y migraciones</i>	95
	2. <i>Las organizaciones de la sociedad civil y la cuestión migratoria actual</i>	97
	2.1. Centros de estudios sobre migraciones	97
	Postgrado en Desarrollo CIDES-UMSA (La Paz)	97
	Centro de Estudios Superiores Universitarios CESU-UMSS (Cochabamba)	98
	Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB)	99
	Centro de Estudios y Desarrollo Científico en Psicología, (CEDECPSI) (Santa Cruz)	99
	2.2. Organizaciones sociales de base	100
	2.3. Organizaciones de intermediación	101
	Pastoral de Movilidad Humana (PMH— Nacional y Jurisdicciones)	101
	Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos	103
	Servicio Jesuita a Migrantes Bolivia (La Paz – El Alto)	104
	2.4. Organizaciones no gubernamentales	105
	Centro Vicente Cañas - Fundación Uramanta (Cochabamba)	105
	Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (La Paz)	105
	Fundación AMIBE-CODEM Cooperación y Desarrollo (La Paz)	106
	Coordinadora de la Mujer (La Paz)	106
	Fundación Colectivo Cabildeo (La Paz)	107
	Centro de Apoyo a la Mujer y la Niñez (Cochabamba)	107
	Capacitación y Derechos Ciudadanos (CCD - La Paz)	107

CUARTA PARTE	109
PROPUESTAS DE ESPACIOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES	109
1. <i>Propuestas de espacios de participación ciudadana en la gestión gubernamental para la definición e implementación de políticas de migraciones</i>	110
2. <i>Propuestas para la participación ciudadana en el fortalecimiento de una información y sensibilización sobre las causas, características y efectos de las migraciones</i>	112
BIBLIOGRAFÍA	114
 CAPÍTULO II - CHILE	117
SIGLAS	118
INTRODUCCIÓN	121
 PRIMERA PARTE:	123
ANÁLISIS GENERAL DE LA DINÁMICA MIGRATORIA EN CHILE	123
1. <i>Antecedentes históricos de la migración</i>	123
2. <i>Breve repaso de la inmigración durante el siglo XIX y principios del XX</i>	125
3. <i>Tendencias de la inmigración desde mediados del siglo XX hasta el periodo reciente</i>	127
Características de la inmigración contemporánea	131
Periodo de llegada	132
Distribución territorial	134
Composición por sexo	136
Composición por edad	137
Educación	137
Inserción laboral	138
Salud y protección social	142
Vivienda	143
4. <i>Refugiados en Chile</i>	146
5. <i>Emigración chilena: breves apuntes</i>	148
6. <i>Patrones migratorios internos: el nivel interregional</i>	153
 SEGUNDA PARTE	156
MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL	156
1. <i>Evolución de la política pública migratoria en Chile</i>	156
2. <i>Marco jurídico nacional y su relación con los marcos jurídicos internacionales</i>	161
2.1. Principios constitucionales	161
2.2. Normativa migratoria chilena y los proyectos para su reforma	163
2.3. Vinculación con los instrumentos internacionales y otros acuerdos bilaterales y regionales sobre la materia	166
2.3.1. Tratados del ámbito internacional y de Naciones Unidas	166
2.3.2. Acuerdos multilaterales y participación en procesos regionales de consulta e integración	168

Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y Gobierno	168
Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)	169
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	170
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	171
Comunidad Andina (CAN)	171
2.3.3. Acuerdos en el ámbito bilateral con Perú y Argentina	172
Convenios en materia de seguridad social	172
Pactos de cooperación económica e integración fronteriza	173
2.3.4. Consideraciones generales sobre la vinculación de los compromisos internacionales con la normativa nacional	173
3. <i>Marco institucional</i>	175
3.1. Funciones de las principales instituciones que trabajan el tema migratorio en el poder ejecutivo	175
3.1.1. Ministerio del Interior y Seguridad Pública	175
Departamento de Extranjería y Migración (DEM)	175
Unidad de Pasos Fronterizos	176
3.1.2. Ministerio de Relaciones Exteriores	177
Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración	177
Dirección de Política Consular	177
Dirección de Servicios Consulares	178
Dirección para las Comunidades de Chilenos en el Exterior	178
Dirección de Derechos Humanos	178
3.1.3. Ministerio de Salud	179
Grupo Asesor en salud de inmigrantes y refugiados del Ministerio de Salud	179
3.2. Modalidades de coordinación interinstitucional	180
Consejo de Política Migratoria	180
Mesa intersectorial sobre trata de personas	181
3.3. Tratamiento del tema migratorio en el poder legislativo	182
3.4. Tratamiento del tema migratorio en el poder judicial	183
3.5. Otras instituciones del Estado vinculadas al tratamiento de la migración internacional	184
El Instituto Nacional de Derechos Humanos	184
4. <i>Programas estatales sobre migraciones</i>	185
4.1. Programas sobre inmigración	185
Regularización de extranjeros	185
Medidas intersectoriales para la integración de la población inmigrante en las áreas de salud y educación	186
4.2. Programas sobre emigración y vinculación con chilenos en el exterior	188
Registro de chilenos en el exterior	188
Chileglobal	189
Voto de los chilenos en el exterior	189
TERCERA PARTE	191
LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOBRE MIGRACIONES	191
1. <i>Identificación y características de los actores de la sociedad civil que participan en acciones sobre migraciones</i>	191
1.1. Organizaciones eclesiales	192

1.1.1.	Misioneros de San Carlos – Scalabrinianos y Fundación Scalabrini	192
1.1.2.	Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI)	194
1.1.3.	Centro Integrado de Atención al Migrante (CIAMI)	199
1.1.4.	Ciudadano Global – Servicio Jesuita a Migrantes y Refugiados (SJM)	200
1.2.	Centros académicos de estudio y asistencia	202
1.2.1.	Departamento de Sociología de la Universidad Alberto Hurtado	203
1.2.2.	Programa PRISMA de Salud Mental	205
1.2.3.	Clinica Jurídica de la Universidad Diego Portales	206
1.3.	Organizaciones no gubernamentales	207
1.3.1.	Fundación Instituto de la Mujer (FIMU)	208
1.3.2.	Amnistía Internacional	209
1.4.	Organizaciones de base	210
1.4.1.	Sindicato de Trabajadoras de Casa Particular (SINTRACAP)	211
1.4.2.	Asociación de Inmigrantes por la Integración Latinoamericana y del Caribe (APILA)	212
1.5.	Medios de comunicación	213
1.6.	Red Chilena de Migración e Interculturalidad (RedMI)	214
2.	<i>Los organismos internacionales y la migración en Chile: un encuadre descriptivo del período reciente</i>	216
2.1.	CEPAL y la migración internacional en Chile	217
2.2.	OIM y la migración internacional en Chile	221
	QUARTA PARTE	225
	PROPUESTAS DE ESPACIOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEFINICIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES	225
1.	<i>Bases de política y obligaciones del Estado</i>	226
2.	<i>Propuestas desde los organismos internacionales: obligaciones deben cumplirse</i>	230
3.	<i>Propuestas desde la sociedad civil o hacia una participación de la sociedad civil chilena en los programas y políticas públicas sobre migración internacional</i>	232
	BIBLIOGRAFÍA	237
	CAPÍTULO III - PARAGUAY	243
	SIGLAS	244
	INTRODUCCIÓN	246
	PRIMERA PARTE	248
	ANÁLISIS GENERAL DE LA DINÁMICA MIGRATORIA EN EL PAÍS	248
1.	<i>Dinámica demográfica</i>	248
2.	<i>Inmigración</i>	250
2.1.	Retrospectiva histórica de la inmigración	250
2.2.	Características generales de las inmigraciones en las últimas décadas	253
2.2.1.	Auge y declive de la inmigración brasileña	256
2.2.2.	Características de los inmigrantes (residencia, edad, sexo, educación)	258
2.3.	Impacto de las inmigraciones	262
2.3.1.	Economía, trabajo y desarrollo humano en las colonias de inmigrantes	262
2.3.2.	Convivencia intercultural	266

3. <i>Refugio: tendencias y realidad actual</i>	268
4. <i>Emigración: características, tendencias y desafíos</i>	269
Causas y consecuencias de la emigración de nacionales	269
4.1.1. Volumen y representatividad de la emigración paraguaya	271
4.1.2. Características de la población paraguaya emigrada	276
5. <i>Migraciones internas</i>	277
5.1. Características de los movimientos de migraciones internas, causas y consecuencias	277
5.2. Distribución en el territorio	284
5.3. Desplazamientos forzados de población	286
SEGUNDA PARTE	288
MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES EN EL PARAGUAY	288
1. <i>Marco jurídico nacional y su relación con los marcos jurídicos internacionales</i>	292
1.1. Leyes migratorias	292
1.2. Reglamentación de la Ley 978	295
1.3. Leyes de repatriación	297
1.4. Relación con los marcos jurídicos internacionales	299
2. <i>Marco institucional</i>	302
2.1. Funciones de las instituciones que trabajan el tema migratorio en el poder ejecutivo	304
2.2. Formas de coordinación interinstitucional	307
2.3. Tratamiento del tema migratorio en el poder legislativo	309
2.4. Tratamiento del tema migratorio en el poder judicial	309
3. <i>Programas estatales sobre migraciones sin o con colaboración de organismos internacionales u organizaciones de la sociedad civil</i>	310
3.1. Programas sobre inmigración	310
3.2. Programas sobre nacionales paraguayos en el exterior	311
3.3. Programas sobre migraciones internas	313
4. <i>Acuerdos bilaterales, regionales y globales</i>	313
TERCERA PARTE	315
LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOBRE MIGRACIONES	315
1. <i>Identificación y características de los actores de la sociedad civil que participan en acciones sobre migraciones</i>	317
1.1. Asociaciones de inmigrantes	317
1.1.1. Primeras organizaciones: la colectividad italiana	317
1.1.2. Otras asociaciones históricas y recientes de inmigrantes	321
1.1.3. Primeros impactos políticos de las organizaciones de inmigrantes	322
1.1.4. Algunas asociaciones relevantes de la FEDIPAR	325
1.2. Asociaciones de emigrantes	329
1.2.1. Organizaciones iniciales y pioneras	329
1.2.2. Influyente emergencia de las organizaciones paraguayas del exterior	331
1.3. Organizaciones no gubernamentales y religiosas de apoyo a los migrantes	336
1.3.1. Organizaciones religiosas	337
1.3.2. Organizaciones no gubernamentales	343

1.4. Centros de estudios	345
1.5. Medios de comunicación	347
1.6. Movimientos sociales	353
1.7. Sector privado empresarial	357
CONCLUSIONES	361
2. <i>Características de la sociedad civil y sus vinculaciones con la migración</i>	362
2.1. Composición	362
2.2. Objetivos	363
2.3. Antigüedad	364
2.4. Conceptualización del tema	364
2.5. Principales áreas de actuación y participación	366
2.6. Actividades sociales tendientes a la cohesión comunitaria	367
2.7. Participación en las políticas y legislación migratoria	368
CUARTA PARTE	370
PROPUESTAS DE ESPACIOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES	370
1. <i>Propuesta para la participación ciudadana en el fortalecimiento de una información objetiva, oportuna y pertinente sobre las causas, características y efectos de las migraciones</i>	371
2. <i>Propuesta para la participación ciudadana en una mayor sensibilización al conjunto de la sociedad sobre el impacto positivo de las migraciones y los derechos humanos de los migrantes</i>	375
3. <i>Propuesta de espacios de participación ciudadana en la gestión gubernamental para la definición, implementación y monitoreo de políticas de migraciones</i>	379
BIBLIOGRAFÍA	385
ANEXO I	389
 CAPÍTULO IV - PERÚ	 391
SIGLAS	392
INTRODUCCIÓN	395
PRIMERA PARTE	397
ANÁLISIS GENERAL DE LA DINÁMICA MIGRATORIA EN EL PAÍS	397
1. <i>Dinámica demográfica del país</i>	397
2. <i>Inmigración</i>	398
2.1. Retrospectiva histórica de la inmigración	398
2.2. Características generales de las inmigraciones en las últimas décadas	399
3. <i>Refugio: tendencias y realidad actual</i>	404
4. <i>Migraciones internas</i>	406
5. <i>Emigración: características, tendencias y desafíos</i>	411
6. <i>Migración de retorno y perspectivas de futuro</i>	420
7. <i>Impacto de la emigración</i>	422

SEGUNDA PARTE	430
MARCO NORMATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES EN EL PERÚ	430
1. <i>Evolución de las políticas y normativas migratorias en el Perú</i>	430
2. <i>Marco jurídico migratorio</i>	440
2.1 Vinculación con los instrumentos internacionales sobre migraciones	441
2.1.1. Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares	442
2.1.2. Obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano	443
2.2 Acuerdos regionales y bilaterales	445
2.2.1. Acuerdos regionales	445
Comunidad Andina de Naciones (CAN)	445
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	447
Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)	447
Alianza del Pacífico	448
Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC)	448
Conferencia Sudamericana de Migraciones	449
2.2.2. Acuerdos bilaterales	450
Acuerdos con Argentina	450
Acuerdos con Bolivia	451
Acuerdo con Brasil	452
Acuerdos con Chile	452
Acuerdos con Colombia	452
Acuerdos con Ecuador	453
Acuerdos con España	454
Acuerdos con Estados Unidos	455
Acuerdos con México	456
Acuerdos con Italia	456
2.2.3. Convenios de seguridad social	456
Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social	456
Convenio de seguridad social con Argentina	457
Convenio de seguridad social con Chile	457
Convenio de seguridad social con Ecuador	457
Convenio de seguridad social entre la República de Perú y España	457
2.3. Normativa Migratoria Peruana	458
2.3.1. Ley de Extranjería	458
2.3.2. Ley del Refugiado (Ley N° 27891)	461
2.3.3. Ley de Incentivos Migratorios (Ley N° 28182)	462
2.3.4. Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (Ley N° 28950)	462
2.3.5. Consejos de Consulta de las Comunidades de Peruanos en el Exterior	463
2.3.6. Reforma consular para los peruanos en el extranjero	463
2.3.7. Nueva política de vinculación con los emigrados en el exterior	465
2.3.8. Ley de Política Nacional de Población	466
2.3.9. Plan Nacional de Población 2010 – 2014	467
3. <i>Marco institucional de las políticas migratorias en el Perú</i>	467
3.1 Funciones de las instituciones que trabajan el tema migratorio en el poder ejecutivo	468

3.1.1. Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)	468
3.1.2. Ministerio del Interior	469
Dirección General de Migración y Naturalización (DIGEMIN)	469
Dirección General de Policía Nacional del Perú (PNP)	470
3.1.3. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	470
Dirección de Migración Laboral (DML)	470
3.1.4. Ministerio de Economía y Finanzas - Superintendencia de Banca y Seguros (SBS)	471
3.1.5. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	472
3.2. Tratamiento del tema migratorio en el poder legislativo: la Comisión de Relaciones Exteriores	473
3.3. Tratamiento del tema migratorio en el poder judicial	473
3.4. Otras instancias	474
3.4.1. Defensoría del Pueblo	474
3.4.2. Parlamento Andino	475
3.5. Formas de coordinación interinstitucional	475
3.5.1. Mesa de Trabajo Intersectorial de la Gestión Migratoria (MTIGM)	475
3.5.2. Mesa de Trabajo contra la Trata de Personas (MININTER)	477
3.6. Programas estatales sobre migraciones	478
3.6.1. Programas sobre inmigración	478
Sistema Virtual del Trabajador Migrante Andino (SIVITMA)	478
3.6.2. Programas para los migrantes en el exterior	479
a) Nueva política consular del Ministerio de Relaciones Exteriores	479
b) Programas de información e intermediación por el MTPE	481
Servicio de Orientación al Migrante	481
c) Programas de retorno y reconversión laboral	482
Plataforma de Retorno Productivo	482
Revalora Perú	482
d) Programas sobre migraciones internas	483
Ley Plan Integral de Reparaciones- PIR	483
TERCERA PARTE	485
ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS	485
1. Políticas públicas y la participación ciudadana	485
2. Incidencia política	489
3. Organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema migratorio	491
4. Acercándonos al fenómeno migratorio	493
4.1. Desde la reflexión	493
4.2. Desde los medios de comunicación	494
5. Intervención de las ONGs en materia migratoria	496
5.1. CEDAL - Centro de Derechos y Desarrollo	496
5.2. Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD)	497
5.3. Fórum Solidaridad Perú	499
5.4. Fundación Esperanza	500

6. <i>Centros de investigación sobre migraciones</i>	501
6.1. Observatorio Socio Económico Laboral (OSEL) de la Universidad Católica Sedes Sapientiae	502
6.2. Instituto de Investigación TUKUYMIGRA de la Universidad Católica del Perú	502
6.3. Instituto de Ética y Desarrollo (IED) de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya	503
7. <i>Iglesia y el acompañamiento a las personas migrantes</i>	503
7.1. Departamento de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Peruana	503
7.1.1. Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos	505
7.1.2. Jesuitas y las migraciones	506
8. <i>Participación en redes</i>	508
8.1. Red Peruana de Migraciones y Desarrollo (PEMIDE)	509
8.2. Red Andina de Migraciones (RAM)	509
8.3. Redes Binacionales de Pastoral Fronteriza	510
8.3.1. Pastoral Fronteriza Ecuador-Perú	510
8.3.2. Pastoral de la Triple Frontera Perú-Bolivia-Chile	512
QUARTA PARTE	515
PROPUESTAS DE ESPACIOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES	515
1. <i>Propuestas para el fortalecimiento de la incidencia política de la sociedad civil</i>	516
2. <i>Propuesta de espacios de participación ciudadana en la gestión gubernamental para la definición, implementación y monitoreo de políticas de migraciones</i>	516
3. <i>Propuesta para la participación ciudadana en el fortalecimiento de una información objetiva, oportuna y pertinente sobre las causas, características y efectos de las migraciones</i>	519
4. <i>Propuesta para la participación ciudadana en una mayor sensibilización al conjunto de la sociedad sobre el impacto positivo de las migraciones y los derechos humanos de los migrantes</i>	520
BIBLIOGRAFÍA	521

Agradecimientos

La Red Internacional Scalabriniana de Migración (*Scalabrini International Migration Network – SIMN*) quiere agradecer a todos aquellos que, de una forma u otra, hicieron posible la publicación de este volumen sobre *Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina: los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú*.

Agradecemos a los coordinadores, investigadores y colaboradores que trabajaron en la realización de los estudios en los cuatro países sudamericanos: en Bolivia, Alfonso Hinojosa Gordonava, Marcos Manuel Rasguido Serrudo, Mario Walter Videla, María del Carmen Navarro Gorena, Elizabeth Paucara Espejo y Alfredo Luna Torres; en Chile, Jorge Martínez Pizarro, Magdalena Soffia, José Delio Cubides Franco e Idenilso Bortolotto; en Paraguay, Hugo Oddone y Jairo Guidini, con el apoyo de Sebastián Bruno e Fabricio Vázquez; y en Perú, César Torres Acuña, Isabel Berganza Setén, Carla Tamagno y Marcos Bubniak.

Expresamos también nuestra gratitud a Lelio Mármora por la revisión e introducción general de esta investigación y a Alcides Salinas, Liliana Varela y Enrique Palet por la revisión de los textos.

Agradecemos a Mario Zambiasi por la diagramación de este volumen, a Sergio Gheller y Camila Panassolo por su diagramación de la tapa, y a Marie Sirois por el apoyo administrativo.

Agradecemos a los Centros de Estudios Scalabrinianos, el *Center for Migration Studies of New York* (CMS) y el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos de Buenos Aires (CEMLA), por el apoyo en realización de la investigación.

Para concluir, queremos agradecer a todos los lectores, especialmente a los tomadores de decisión en el ámbito político y de la sociedad civil que, motivados por las reflexiones y propuestas presentadas en esta investigación, se comprometerán con el diseño, la definición, la implementación y la evaluación de políticas públicas, programas y proyectos tendentes a promover una convivencia social en la cual todos puedan compartir el pleno respeto de la dignidad y los derechos de todos y cada uno de los seres humanos, incluyendo los migrantes y sus familias.

Leonir Mario Chiarello, c.s.
Director Ejecutivo
Scalabrini International Migration Network

Nueva York, marzo de 2013

Prefacio

Los países sudamericanos aún no han definido políticas públicas que garanticen una acción efectiva de gobierno y coordinada con la sociedad civil que sea adecuada a las actuales exigencias del fenómeno de las migraciones. Esto, a pesar que en las últimas décadas se ha producido un notorio incremento de las migraciones intrarregionales entre los países sudamericanos y de las emigraciones hacia el norte del continente americano o hacia Europa y Asia, especialmente a Japón.

Las políticas restrictivas que la mayoría de los países sudamericanos adoptaron en la década de 1930, para proteger la mano de obra nacional ante la crisis económica mundial, asumieron un carácter represivo a las migraciones durante las décadas de 1970 y 1980, cuando las dictaduras militares dominaron la mayoría de los países sudamericanos.

Con los procesos de democratización de los países sudamericanos y el establecimiento de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), además de la consolidación del proceso regional de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), los países sudamericanos, en su conjunto, han abandonado la agenda restrictiva y han definido políticas consensuadas a nivel regional, fundadas en la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Pese a estos avances a en la región, aún permanecen diferencias en la gestión de las migraciones entre los países sudamericanos. En este sentido, se reconocen tres diferentes perspectivas en las políticas migratorias sudamericanas:

a) Algunos países cambiaron sus leyes migratorias, fundándolas sobre el principio de los derechos humanos de los migrantes. De acuerdo a tal principio, reconocieron el derecho a migrar como un derecho inalienable de la persona humana y armonizaron sus leyes con los principios y desarrollos de la Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y demás instrumentos internacionales y regionales en materia de protección de los derechos de los migrantes, como el caso de Argentina y Venezuela en 2004, Ecuador en 2005 y Uruguay en 2007.

b) Otros países han seguido regulando las migraciones con una legislación plural, contando con un conjunto de disposiciones referentes a inmigración, nacionalidad y emigración dispersas en distintos cuerpos legales o reglamentarios, pero no articuladas en una ley orgánica de migraciones, como el caso de Colombia y Perú.

c) Un tercer grupo de países continuaron manteniendo políticas definidas por las dictaduras militares, marcadas por un carácter restrictivo a la migración, focalizadas en la seguridad nacional y otorgando al Estado plena discrecionalidad para la

aplicación de las leyes migratorias. Es el caso de Bolivia, Brasil, Chile y, aunque con algunos avances, también Paraguay. Como consecuencia, en este tercer grupo de países, miles de migrantes viven en situación de irregularidad migratoria, a la cual se vinculan problemas de explotación laboral, violación de derechos humanos, vulnerabilidad social, tráfico humano y trata de personas, entre otras consecuencias.

La superación de la perspectiva del tratamiento de la realidad migratoria como un tema susceptible de ser gobernado como algo doméstico y exclusivo del Estado substituyéndola por una lógica más adecuada de acción efectiva de gobierno en relación con los flujos migratorios tiene algunas exigencias. Por de pronto requiere la corresponsabilidad entre los gobiernos y los actores de la sociedad civil de los países de origen, tránsito y destino de los migrantes en el diseño, la definición y el desarrollo de políticas públicas y programas tendentes a garantizar la dignidad y los derechos de los mismos migrantes y sus familias. En este sentido, el diálogo y el consenso entre los actores gubernamentales y los actores de la sociedad civil es una condición *sine qua non* para garantizar la legitimidad y la eficacia de las políticas públicas sobre migración.

El futuro de las políticas públicas de migraciones enfrenta un especial desafío en cuanto a la forma en que se articule la relación entre la sociedad civil y los gobiernos. Esa articulación puede orientarse tanto hacia la negación de derechos al migrante –como se observa en forma creciente en la opinión pública de gran parte del mundo desarrollado–, como a la aceptación del principio de desarrollo humano de la persona migrante como base de toda política. Esta perspectiva ha sido ya asumida por la Conferencia Sudamericana de Migraciones y por diferentes organizaciones de la sociedad civil comprometidas en la defensa de tales derechos.

Uno de los elementos indispensables para la articulación entre los actores gubernamentales y los de la sociedad civil en la adopción de políticas públicas y programas sobre migraciones es la información actualizada y pertinente sobre los principales elementos que integran los procesos de diseño, definición, implementación y monitoreo de dichas políticas y programas.

En este contexto, la Rede Scalabriniana Internacional de Migración (SIMN, por su sigla en inglés – *Scalabrini International Migration Network*) ha implementado un sistema de monitoreo internacional del fenómeno de las migraciones y de las políticas públicas sobre migraciones, incluyendo el tema de la participación de la sociedad civil en los procesos de definición e implementación de tales políticas públicas. Una de las actividades específicas de este sistema de monitoreo es la realización de investigaciones sobre los aspectos críticos de las migraciones internacionales y sus vinculaciones con las políticas públicas.

Después de haber realizado en 2010 un estudio exploratorio sobre las políticas públicas acerca de las migraciones en el continente americano,¹ en 2011 el SIMN

¹ Mirkín, Barry (2011.) *La migración internacional en el Hemisferio Occidental: un estudio exploratorio*. Scalabrini International Migration Network, New York.

realizó una investigación en profundidad sobre las dinámicas migratorias, las políticas públicas sobre migraciones y la participación de la sociedad civil en el diseño, definición, ejecución y evaluación de tales políticas en cuatro mayores países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Colombia y México.²

La presente investigación, sobre las políticas públicas y la sociedad civil en Bolivia, Chile, Paraguay y Perú, ofrece un diagnóstico actualizado de las principales tendencias de los flujos migratorios y las iniciativas que están llevando a cabo los actores políticos y sociales que trabajan en el campo de las migraciones en estos cuatro países. Esto permitirá disponer a quienes deben adoptar las decisiones en materias migratorias de nuevos elementos para la definición e implementación de renovadas políticas públicas y programas sobre migraciones.

En el primer capítulo de la presente investigación, un equipo de investigadores, coordinado por Alfonso Hinojosa Gordonava e integrado por Marcos Manuel Rasguido Serrudo, Mario Walter Videla, María del Carmen Navarro Gorena, Elizabeth Paucara Espejo y Alfredo Luna Torres, analiza las principales tendencias de las migraciones en Bolivia. Posteriormente, la investigación presenta las políticas y leyes sobre migraciones implementadas a lo largo de la historia de este país, con una panorámica amplia de las actividades promovidas por los actores de la sociedad civil vinculadas a la definición, implementación y evaluación de las políticas públicas y programas bolivianos sobre migraciones y, finalmente, formula algunas propuestas para la definición e implementación de una nueva política y una nueva ley sobre migración en el país.

En el segundo capítulo, Jorge Martínez Pizarro, con la colaboración de Magdalena Soffia, José Delio Cubides Franco e Idenilso Bortolotto, presenta un diagnóstico detallado sobre las migraciones a lo largo de la historia de Chile. El estudio incluye los principales instrumentos normativos e institucionales a través de los cuales se ha basado la acción de gobierno ante la realidad migratoria en el país, así como las principales iniciativas promovidas por los actores sociales chilenos en la protección de los derechos de los migrantes y en la definición de una nueva política migratoria. El capítulo concluye con propuestas concretas para la promoción de los derechos de los migrantes y de políticas públicas sobre migraciones.

En el tercer capítulo, Hugo Oddone, con la colaboración de Jairo Guidini, presenta el panorama de la migración en Paraguay, describiendo las políticas sobre migración, desplazamiento y refugio que se han desarrollado, y el detalle del marco normativo y de la participación ciudadana en la definición de políticas públicas sobre migración, desplazamiento y refugio en este país.

En el cuarto capítulo, César Torres Acuña, Isabel Berganza Setén, Carla Tamagno y Marcos Bubniak, presentan una panorámica detallada de los flujos migratorios en Perú, así como el marco jurídico e institucional de las políticas

² Chiarello, Leonir Mario (Coordinador) (2011), *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*. Scalabrini International Migration Network, New York.

migratorias peruanas y también las principales acciones de incidencia política promovidas por la sociedad civil en la definición de políticas públicas sobre migraciones en el país. Finalmente, formulan algunas propuestas concretas para la adopción de nuevas políticas y leyes migratorias en Perú.

Esta investigación acerca de las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en Bolivia, Chile, Paraguay y Perú revela que las personas que migran son sujetos de derechos. Pero también los hombres, mujeres, jóvenes, niños y niñas que migran son actores centrales en la construcción de una cultura de *con-vivencia* en la cual todos pueden disfrutar de los derechos inalienables que poseen de forma inherente, por el mero hecho de ser lo que son: seres humanos.

En este sentido, la concertación y la coordinación entre los actores del Estado y de la sociedad civil, incluidos los migrantes, son una prioridad en la agenda política y social de estos países.

Leonir Mario Chiarello

Director Ejecutivo

Scalabrini International Migration Network (SIMN)

Los autores

Coordinador General y Editor

Leonir Mario Chiarello

Bachiller en Filosofía por la Universidad de Caxias do Sul, Brasil. Licenciado en Teología por la Pontificia Universidad Gregoriana de Roma. Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos por la Universidad Alberto Hurtado de Santiago de Chile. Sacerdote de la Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos. Director Ejecutivo y de *Advocacy* de la Red Internacional Scalabriniana de Migración (*Scalabrini International Migration Network – SIMN*) y coordinador general del Fórum Internacional sobre Migración y Paz.

Introducción General

Lelio Mármora

Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires y Doctor en Sociología por la Universidad de París. Director del Instituto de Políticas de Migraciones y Asilo (IPMA), Director de la Maestría y Carrera de Especialización sobre Políticas y Gestión de Migraciones Internacionales, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Ex director de la Dirección Nacional de Migraciones, Argentina. Ex representante para el Cono Sur de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Ex director del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina.

Capítulo I: BOLIVIA

Alfonso Hinojosa Gordonava (*Coordinador*)

Master en Ciencias Sociales. Profesor Universitario e Investigador del Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) de la Universidad Mayor de San Andrés. Miembro del Grupo de Trabajo sobre Migración, Cultura y Políticas, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Marcos Manuel Rasguído Serrudo

Abogado por la Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca. Diplomado en negociación y resolución de conflictos de la Universidad Católica, San Pablo. Asesor Legal Nacional de la Pastoral de Movilidad Humana de Bolivia.

Mario Walter Videla

Sacerdote de la Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos. Bachiller en Filosofía por la Universidad del Salvador, Buenos Aires. Bachiller en Teología por la Facultad de Teología Maryknoll, Manila, Filipinas. Licenciado en Antropología Teológica por la Universidad Pontificia Teresianum de Roma. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Coordinador Nacional de la Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Bolivia, Agencia Implementadora del Programa de ACNUR en Bolivia.

María del Carmen Navarro Gorena

Licenciada en Auditoría Financiera por la Universidad Mayor de San Andrés. Contadora General, Instituto Superior de Educación Comercial, La Paz. Administradora Nacional de la Pastoral de Movilidad Humana, Responsable de la Agencia Implementadora del Programa de ACNUR en Bolivia.

Elizabeth Paucara Espejo

Estudios de Ciencias de la Comunicación, Universidad Mayor de San Andrés. Estudios técnicos en Trabajo Social, Instituto de Capacitación LIFE, Bolivia. Responsable del Área Social de la Pastoral de Movilidad Humana.

Alfredo Luna Torrez

Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Mayor de San Andrés. Técnico ejecutor de Programas de Migración y Codesarrollo y de Fortalecimiento de Unidades Productivas de Migrantes, Asociaciones de Migrantes y sus familias. Responsable de acción primaria en la Agencia Implementadora del Programa de ACNUR en Bolivia.

Capítulo II: CHILE**Jorge Martínez Pizarro (Coordinador)**

Demógrafo investigador y docente del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago de Chile. Coordinador de redes de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP).

Magdalena Soffia

Socióloga por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ex consultora en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Actualmente cursa el programa de Magister en *Development Studies* en *London School of Economics and Political Sciences*, Reino Unido.

José Delio Cubides Franco

Licenciado en Filosofía por la Universidad de San Buenaventura, Bogotá, Colombia. Magister en Ética Social y Desarrollo Humano por la Universidad Alberto Hurtado de Santiago de Chile. Secretario Ejecutivo del Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI).

Idenilso Bortolotto

Sacerdote de la Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos. Bachiller en Filosofía y Licenciado en Teología por la Universidad del Salvador, Buenos Aires. Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos por la Universidad Alberto Hurtado de Santiago de Chile. Vicepresidente Ejecutivo del Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI) y Presidente de la Fundación Scalabrini de Chile.

Capítulo III: PARAGUAY**Hugo Oddone (Coordinador)**

Doctorado en Historia. Estudios previos de Economía y Licenciatura en Ciencias Antropológicas en la Universidad de Buenos Aires. Posgraduado en Población y Estrategias de Desarrollo. Ex Representante Asistente del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Paraguay. Docente, investigador y consultor independiente.

Jairo Guidini

Bachiller en Filosofía por la Universidad de Caxias do Sul, Brasil. Bachiller en Teología por el Instituto Teológico de São Paulo, Brasil. Sacerdote de la Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos. Párroco de la Parroquia de los Migrantes de Asunción. Presidente de la Fundación Scalabrini para las Migraciones de Paraguay.

Capítulo IV: PERÚ

César Torres Acuña (*Coordinador*)

Licenciado en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y candidato a Magister en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Director de "Encuentros" – Servicio Jesuita para la Solidaridad. Coordinador de la Pastoral Social de la Compañía de Jesús en el Perú.

Isabel Berganza Setén

Licenciada en Derecho y en Sociología por la Universidad de Deusto (España). Actualmente trabaja en la Defensoría del Pueblo en Lima, Perú. Ha trabajado en el Observatorio Vasco de Inmigración y en la Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Peruana.

Carla Tamagno

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Wageningen-Holanda, especializada en desarrollo y gestión de las migraciones laborales en América Latina. Consultora internacional en gestión de política migratoria y autora de diversos artículos especializados en migración y desarrollo. Fundadora del Instituto de Migración y Desarrollo en la Región Andina y del Observatorio Andino de Migración, Interculturalidad y Codesarrollo.

Marcos Bubniak

Bachiller en Filosofía por la Instituto Vicentino de Filosofía de Curitiba, Brasil. Bachiller en Teología por el Instituto Teológico de São Paulo, Brasil. Sacerdote de la Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos. Secretario Ejecutivo del Departamento Episcopal de Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Perú.

Introducción

Las investigaciones sobre políticas públicas de migraciones y la participación de la sociedad civil en Bolivia, Chile, Paraguay y Perú presentan, con detalle y rigurosa actualización, diferentes aspectos referidos al tema en cada uno de los países estudiados.

A partir de los referidos estudios, algunos temas destacan tanto por la similitud de su tratamiento como por la particularidad de las respuestas institucionales adoptadas. Básicamente, estos temas son cuatro: a) Los objetivos de las políticas de migraciones internacionales adoptados en diferentes etapas históricas; b) La normativa asumida; c) Las formas de gestión desarrolladas; y d) La participación de la sociedad civil, tanto en el análisis, definición, gestión y evaluación de las distintas políticas.

La evolución de las políticas públicas de migraciones

De la misma forma que en el resto de los países de América del Sur, las políticas públicas de migraciones en Bolivia, Chile, Paraguay y Perú han transcurrido con etapas similares, vinculadas con sus políticas poblacionales, de demanda de mano de obra, de seguridad nacional y de un gradual proceso de inclusión de los derechos humanos en la definición de estas políticas.

Desde su existencia como repúblicas independientes, las políticas de migraciones de los países latinoamericanos estuvieron orientadas, básicamente, por la necesidad de poblamiento de sus territorios, con programas de promoción selectiva (en general racial pro europea). Estos programas, en la práctica, se transformaron en una apertura a quienes decidieran inmigrar.

De esta forma, en el caso de Bolivia, más allá de la apertura observable durante el siglo XIX, es en 1907, a través de un Decreto Supremo, que se establece un sistema de promoción de la inmigración, con franquicias para los inmigrantes que desearan asentarse con fines productivos en el territorio nacional. Con similares objetivos, en 1950 se promulgó la ley de concesión de tierras a colonizadores, y en 1976, por Decreto Ley, se reconoce explícitamente a la inmigración como un instrumento de política demográfica, para superar el déficit poblacional e incrementar la producción agropecuaria en el país.

En el mismo sentido, en Chile se establece, en 1845, la Ley de Colonización, con el propósito de fomentar la llegada de colonos europeos para poblar el Sur del país. Y treinta años después, en 1875, se promulgó la primera ley migratoria,

institucionalizando las medidas necesarias para la instalación de extranjeros en el territorio nacional.

En Paraguay se adoptó la misma política de promoción migratoria, en el proceso de reconstitución económica y poblacional que intentaron desarrollar los gobiernos posteriores a la guerra de la Triple Alianza.

En el Perú, desde sus inicios como república también se desarrollaron políticas de promoción inmigratoria mediante exenciones impositivas, dotación de tierras y estímulos fiscales. Si bien al igual que en los otros países la inmigración europea fue promovida en forma selectiva, en el caso del Perú se buscaron otras alternativas debido a los efectos de la abolición de la esclavitud. Así, en la década de 1850, el Mariscal Castilla firmó un acuerdo bilateral con el imperio Manchú, para el aprovisionamiento de mano de obra para las plantaciones agrícolas. Las condiciones de trabajo y vivienda a las que fueron sometidos estos migrantes determinaron el Acuerdo de Paz, Amistad, Comercio y Navegación, firmado entre ambos países en 1884. Paralelamente, se estableció una política de colonización reorientada hacia las costas del país, en lugar de los iniciales programas que tenían como objetivos la colonización de la selva.

Estas políticas de promoción intentaron una selectividad mayor a principios del Siglo XX, en función de la demanda insatisfecha de mano de obra en diversos sectores de la economía.

Otra etapa visible en las políticas de estos países, así como en el resto de América Latina, es la que se desarrolla a partir de la década de 1930, luego de la crisis internacional, hasta la finalización de la Segunda Guerra Mundial. El objetivo de proteger a la mano de obra nacional frente a la posible competencia de la inmigración extranjera llevó a la adopción de medidas restrictivas con respecto a los posibles migrantes.

En Bolivia se adoptaron disposiciones restrictivas para la contratación de extranjeros bajo relación de dependencia. En Chile se incrementaron las políticas restrictivas a la inmigración. En Perú, en 1936, se restringió la admisión de extranjeros, especialmente asiáticos y aquellos que pudieran competir con la mano de obra nacional, con el propósito de preservar el patrimonio étnico y económico de la nación.

La perspectiva restrictiva alcanzó en este período también un carácter de control de la emigración, como en el caso de Bolivia que, a través de un Decreto Supremo de 1937, establecía la necesidad de una autorización para aquellas personas que quisieran emigrar. Su incumplimiento implicaba multas y la prohibición de asistencia en el exterior a los bolivianos que migraran.

La década de 1940, en especial con la finalización de la Segunda Guerra Mundial, marca una nueva etapa en las políticas migratorias de la región sudamericana y en especial de los países analizados.

En 1950 se promulgó en Bolivia una ley de concesión de tierras a colonizadores extranjeros para promover su asentamiento en Chuquisaca, Tarija y Santa Cruz.

En previsión del aumento de inmigrantes después de la Segunda Guerra Mundial, en Chile se elaboró en 1940 el primer documento oficial sobre migraciones que establecía claras diferencias entre "migrantes" y "colonizadores". Chile adoptó una política de inmigración libre o espontánea que permitió el asentamiento de inmigrantes vinculados a la explotación del cobre, el salitre y el tráfico naval.

En Paraguay, la política predominante en este período fue la de una apertura con el objetivo de atraer población en general y mano de obra en particular.

Las dictaduras militares establecidas en la década de 1970, marcaron otro hito en las políticas públicas de migraciones internacionales sudamericanas, estableciéndose una perspectiva vinculada a la "seguridad nacional" y por lo tanto de mayor control y restricción.

En el caso de Bolivia, se generalizó la exigencia de documentación, como la del pasaporte, aun con aquellos ciudadanos de países limítrofes con los que existían acuerdos bilaterales que permitían la circulación con la simple presentación de cédulas de identidad.

En Chile, durante el gobierno del General Pinochet, se promulgó, en 1975, un Decreto Ley de neto corte "*securitista*", que rige desde ese entonces el ingreso al país, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de extranjeros.

En el Perú, en 1977, durante el gobierno militar de Morales Bermúdez, las gestiones de inmigración y los procesos de naturalización fueron trasladados desde la Cancillería al Ministerio del Interior.

El retorno a la democracia y su afianzamiento en las décadas de 1980 y 1990 han marcado una nueva perspectiva en las políticas migratorias de los países analizados, que se fue concretando en el presente siglo con un marco de mayor compromiso con los derechos humanos y en particular con el reconocimiento de la necesidad de adoptar políticas dirigidas a los nacionales en el exterior.

Estos cambios en las políticas nacionales de migración se encuadran en avances subregionales, como los de la Comunidad Andina y el MERCOSUR, en procesos regionales, como el de la Conferencia Sudamericana de Migraciones, y a nivel internacional, en la adhesión a la Convención de las Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias.

En la Comunidad Andina, el antecedente más importante es el Instrumento Andino de Migraciones Laborales, establecido en la década de 1970, y que tiene su continuidad en las Decisiones de la CAN en materia migratoria.

En el MERCOSUR, los avances más importantes se presentan en el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados parte del MERCOSUR y

Asociados, de 2002, y en el Acuerdo Multilateral sobre Seguridad Social, firmado en 1997 y en vigencia desde 2005.

En cuanto a la Conferencia Sudamericana de Migraciones, que se establece como proceso consultivo regional a partir de 2000, su desarrollo ha permitido la construcción de un marco sólido de acuerdos sobre los objetivos políticos migratorios a seguir en la región. Estos objetivos, plasmados en el Plan Sudamericano para el Desarrollo Humano de las Migraciones, han constituido un eje de orientación tanto para el avance en los acuerdos subregionales y bilaterales como en las políticas internas de los países.

Con respecto a la adhesión a la Convención de las Naciones Unidas para la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias, esta ha sido ratificada por Bolivia el 12 de octubre de 2000, Chile el 21 de marzo de 2005, Paraguay el 23 de septiembre de 2008, y Perú el 14 de septiembre de 2005.

En la nueva perspectiva de desarrollo humano de las migraciones, algunos de los temas que han cobrado relevancia como parte de una política integral de vinculación con el migrante, han sido principalmente la libre circulación de personas en el espacio regional, el reconocimiento de derechos de los nacionales en el exterior, bajo el concepto de "ciudadanía ampliada", y los derechos humanos del inmigrante.

En Chile, se efectuó entre 2003 y 2004 un registro de chilenos en el exterior, como base para la elaboración de políticas de atención a las comunidades de emigrantes chilenos. Asimismo, a través del programa "Chile global", compuesto por una red de empresarios, se ha desarrollado un proceso de generación y atracción de nuevas oportunidades empresariales, de conformación de alianzas comerciales, transferencia de tecnología y recursos empresariales, tecnológicos y financieros desde y hacia Chile.

De este modo, con respecto al derecho al voto en el exterior, tema largamente debatido en América Latina, se señala que en la actualidad los chilenos residentes en el exterior pueden únicamente ejercer el derecho al voto para las elecciones presidenciales. Para esto, deberán estar inscritos en los registros electorales y viajar al país para ejercer su derecho al voto.

Mientras tanto, los paraguayos residentes en el extranjero son electores, por lo cual pueden elegir los que estén previamente empadronados, y ser elegidos para cargos políticos en su país, aunque no podrán postularse a los cargos de diputados nacionales o a gobernadores departamentales (provinciales) ni tampoco ejercer cargos electivos municipales. Aquellos con radicación definitiva tendrán los mismos derechos que cualquier otro ciudadano de participar no solo en las elecciones presidenciales sino también en las municipales.

En la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, del año 2009, en el artículo 27, se reconocen explícitamente los derechos de los nacionales residentes en el exterior a participar exclusivamente en las elecciones a la presidencia y vicepresidencia del Estado. No obstante, aún se niega a estos bolivianos el derecho a ser elegidos.

En Perú, se promulgó la ley de voto en el exterior en 2001 y la Ley de doble nacionalidad en 1995. En el Acuerdo Nacional promulgado en 2002 se encuentra una explicitación de las políticas dirigidas a los nacionales en el exterior, que abarca la reforma de los servicios consulares, la política de protección local, la política de asistencia humanitaria, la política de apoyo a la inserción productiva legal y respetuosa de los derechos humanos de las personas en las sociedades de recepción, la política de promoción del vínculo cultural y nacional, y la política de promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática de los peruanos en el exterior.

Asimismo, para una mayor protección y vinculación con el nacional en el exterior, se ha establecido una reforma de los servicios consulares, ejecutada en cooperación interinstitucional con la Defensoría del Pueblo, que busca proporcionar una mejor protección legal al migrante peruano. Y se creó el *Programa de Educación a Distancia y Vinculación Cultural (PEAD-2006)*, que tiene como fin salvaguardar el derecho del peruano emigrante de mantener su vínculo nacional, desarrollando sus referentes culturales y, de ser el caso, continuando con su educación básica de acuerdo al currículo peruano, que le permita un conocimiento completo de la realidad social, histórica y geográfica del Perú, fomentando y desarrollando así el vínculo de arraigo con el Perú.

En términos de vinculación económica, destacan los programas de ahorro y de crédito hipotecario “Mi vivienda” y “Techo propio”, a través de los cuales se busca canalizar las remesas que los emigrantes peruanos envían a sus familiares.

Además, para fortalecer los vínculos con las colectividades de peruanos en el exterior, se han creado los Consejos de Consulta, instancias de diálogo entre estas comunidades de residentes fuera del país y los consulados peruanos.

En cuanto a programas de retorno, se ha establecido una plataforma de retorno productivo, para facilitar el proceso de reinserción de los migrantes que vuelven al país, además del programa “Vamos Perú”, con el propósito de promover la capacitación de los migrantes retornados.

Finalmente, en cuanto a programas asistenciales, Perú ha creado en 2006 el *Programa Solidaridad con mi Pueblo*, cuyo objetivo es promover la solidaridad de los peruanos residentes en el exterior en la realización de proyectos y obras de carácter social o de infraestructura en beneficio de las propias comunidades de origen.

En Paraguay también se han desarrollado en los últimos años una serie de programas orientados a la vinculación con los emigrados. Entre ellos se encuentra el *Plan de Atención Integral a Connacionales*, que busca promover la regularización documental y otros servicios asistenciales, tales como orientaciones en materia de asistencia jurídica para la documentación, salud, empleo, capacitación laboral y educación.

Otro programa a destacar es el *Programa Mi País, Mi Casa (2010)*, promovido en el marco de la Política Pública para el Desarrollo Social, que busca facilitar la atención preferencial a connacionales retornados y a residentes en el exterior que deseen acogerse a los programas de construcción de viviendas en el Paraguay. Otro programa de vinculación con los emigrantes es el de repatriación, a través de beneficios otorgados a aquellos que tramitan el certificado de repatriación al país.

Por su parte, el gobierno de Chile, para vincular a sus ciudadanos en el exterior, cuenta con el programa *Gobierno en Terreno: Chile Sigue Contigo (2005)*, que organiza visitas anuales en terreno con el fin de acercar a la comunidad chilena residente en un determinado país a los beneficios que tienen todos los ciudadanos en el país de origen.

A su vez Bolivia, con su *Acuerdo Nacional por el Boliviano en el Exterior*, se propone consolidar la vinculación de los migrantes con sus familias, facilitar la obtención de sus documentos y desarrollar estrategias para superar situaciones de vulnerabilidad económica, social, política y cultural. Además, a partir de 2009, se estableció la liberación de aranceles aduaneros para la importación de menaje doméstico y equipos productivos para familias que deseen regresar al país luego de dos o más años de residencia en el exterior.

Con respecto a la libre circulación de personas en el espacio regional del MERCOSUR, Bolivia y Chile se adhirieron al Acuerdo sobre Residencia en 2005, Paraguay en 2009 y Perú en 2011.

En cuanto a la flexibilización de las políticas migratorias y el reconocimiento de los derechos humanos del inmigrante, se observaron diferentes avances en los casos de los países estudiados.

En el caso de Bolivia cabe destacar la Ley de Lucha contra la Trata y Tráfico de personas de 2012.

En Chile, se llevó a cabo en 1998 la primera regularización migratoria. Y en la administración de la presidente Bachelet se incorporaron dos líneas de gestión principales: la recepción no discriminatoria de los extranjeros que deseen vivir en el país y el fomento de programas de acogida humanitaria para refugiados. Asimismo, durante ese gobierno se realizó un segundo proceso de regularización, que alcanzó al 90 por ciento de aquellos migrantes que se encontraban en situación irregular en el país. Cabe destacar también la apertura de los servicios de salud a los extranjeros residentes en Chile, los cuales pueden acceder a la atención de urgencia y acceso a bienes públicos en salud, independientemente de su situación migratoria.

En Paraguay, a partir de 2009, se inicia un programa de regularización de inmigrantes brasileños, enmarcado en el acuerdo sobre residencia de nacionales en el MERCOSUR. Dicho programa ha impulsado también medidas de regularización a migrantes de otras nacionalidades.

En Perú, se ha establecido el Sistema Virtual de Trabajadores Migrantes Andinos, que permite la emisión automática de la constancia, así como la aprobación

automática del contrato de trabajo. Este sistema permite la agilización de los contratos de trabajadores miembros de la Comunidad Andina.

Marco normativo de las políticas públicas sobre migraciones internacionales

El análisis de las políticas públicas sobre migraciones internacionales en Bolivia, Chile, Paraguay y Perú contempla normas constitucionales y legislación secundaria (fundamentalmente leyes y decretos). Ellas consideran aspectos tales como inmigración, emigración, marco institucional, procedimientos, derechos de las personas migrantes, protección de los nacionales en el exterior, vinculación y retorno de emigrantes, refugio, delitos migratorios, tráfico de migrantes y trata de personas, entre otros.

Un primer aspecto a destacar se refiere a las *normas constitucionales*.

Las Constituciones de Bolivia (2009), Paraguay (1992) y Perú (1993) contienen lineamientos de política pública en materia migratoria y fronteriza. Al respecto, Bolivia fija como competencia privativa del nivel central del Estado (Art. 297) las regulaciones y las políticas migratorias, así como lo relativo a control de fronteras, nacionalidad, ciudadanía, extranjería, derecho de asilo y refugio (Art. 298). En el caso de Paraguay, la Constitución menciona solamente que las migraciones serán reglamentadas por la ley (Art. 41).

En relación con las políticas fronterizas, sólo dos países coinciden en definir criterios similares. Bolivia dispone que constituye zona de seguridad fronteriza los cincuenta (50) kilómetros a partir de la línea de frontera (Art. 262). Por su parte, la Constitución de Perú (1993) establece que es deber del Estado ejecutar la política de fronteras, así como el desarrollo y la cohesión de dichas zonas (Art. 44), delegando a la Policía Nacional su vigilancia y control (Art. 166). Además, dispone una restricción de derechos a las personas extranjeras, ya que éstas no pueden adquirir ni poseer por título alguno minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía dentro de cincuenta (50) kilómetros de las fronteras (Art. 71).

En materia de integración, sólo la Constitución de Perú señala que es deber del Estado promover particularmente la integración latinoamericana (Art. 44).

Respecto de los derechos vinculados con la movilidad y que son especialmente relevantes en el contexto migratorio, las Constituciones de los cuatro países tienen disposiciones específicas. Por ejemplo, las normas de Chile (Art. 19), Paraguay (Art. 41) y Perú (Art. 2) coinciden en señalar que el ejercicio de este derecho se encuentra limitado por las leyes que lo reglamentan.

Sin embargo, en materia de admisión de población migrante y reconocimiento de sus derechos, las normas constitucionales evidencian posturas estatales ambiguas. Tal es caso del derecho a la libertad de circulación que, si bien está reconocido en los

cuatro textos, la titularidad de los distintos "subderechos"³ varía, encontrándose disposiciones que los garantizan a:

- a) personas nacionales: Bolivia (Art. 21) y Paraguay (Art. 41);
- b) todas las personas: Chile (Art. 19) y Perú (Art. 2);
- c) todos los habitantes: Paraguay (Art. 41);
- d) personas extranjeras: Paraguay (Art. 41).

En cuanto al acceso a derechos, en la Constitución de Chile no existen alusiones directas ni estándares explícitos sobre la figura del migrante. Solo se hace mención de la "persona extranjera" cuando se refiere a nacionalidad y ciudadanía (Art. 10).

En cuanto a la *legislación secundaria*, los cuatro países han adoptado normativas específicas que regulan el ingreso, egreso y permanencia de personas extranjeras en sus territorios. En relación a las fechas de adopción, la más antigua corresponde a Chile (1975), seguida por Perú (1991) y por Bolivia y Paraguay (1996). Un aspecto a destacar es que en su mayoría las normativas fueron dictadas por el poder ejecutivo.

En el caso de Bolivia, las principales normativas en materia de política migratoria solo se cristalizaron en Decretos Supremos, situación que prevalece hasta la actualidad. Al respecto, cabe señalar que este tipo de legislación es, según la Constitución, atribución exclusiva del Presidente del Estado (Art. 172, No. 8).

En Chile, la legislación migratoria fue dictada en plena dictadura de Pinochet y continúa vigente aun después de treinta años de democracia. Si bien han existido avances importantes, como la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos y políticas tendientes a integrar migrantes, esta normativa representa un verdadero obstáculo en la evolución de la política migratoria chilena.

En Paraguay, la legislación vigente se caracteriza por su carácter "reglamentarista". Si bien fue promulgada en el marco de la nueva Constitución Nacional de 1992, que inauguró el periodo democrático del Paraguay, en realidad esta ley se limitó copiar el texto de la normativa promulgada en 1974 por el régimen dictatorial de Stroessner, recogiendo sus mismos preceptos fundamentales.

Perú se encuentra actualmente en un proceso de revisión de sus políticas migratorias. La normativa vigente se materializa a través de los denominados Decretos Legislativos. La Constitución establece que el Congreso puede delegar en el poder ejecutivo la facultad de legislar mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado, establecidos en la ley que lo autoriza (Art. 104).

³ Estos "subderechos" son: circular/circulación – entrar/ingresar – salir/egresar – prohibición de salir – transitar/trasladarse – permanecer/permanencia; residir/residencia – escoger/cambiar domicilio o residencia – ausentarse del país y volver – abandonar el país.

Las legislaciones de los cuatro países establecen diversas categorías migratorias, sustentadas en diferentes criterios, tales como: tiempo de permanencia, motivo de viaje o actividad que justifica la admisión en el país.

En el caso de Bolivia, el Decreto Supremo 24423 de Régimen Legal de Migración, aprobado en 1996, regula lo concerniente a entrada, salida y permanencia de extranjeros en territorio nacional, así como la estructura institucional operativa y ejecutiva a cargo. Su reglamentación se dio a través de Resoluciones Administrativas emitidas por el Ministerio de Gobierno. La autoridad competente para su aplicación es la Dirección Nacional de Migración, instancia que depende del Ministerio de Gobierno.

En cuanto al contenido de la normativa, en general ha primado siempre el carácter de la seguridad nacional y el del poblamiento del país. Respecto de las categorizaciones migratorias, el Decreto presenta un número diferenciado, que se establece a partir de un concepto temporal (inmigrante, temporal, transeúnte) y de diferentes situaciones o actividades, tales como inversionista, negocios, entre otros.

En el caso de Chile, la temática migratoria es regulada por el Decreto Ley de Extranjería 1.094 de 1975, establecido durante la dictadura militar del General Pinochet, y reglamentada posteriormente por el Decreto Supremo 597 de 1984, modificado a su vez por la ley 19.476 de 1996, que introduce cambios en materia de refugiados.

Dichas normas rigen el ingreso al país, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de los extranjeros. La legislación señala tres tipos de categorías migratorias, distinguiendo entre permanencia definitiva (inmigrantes), temporal (residente) y temporaria (turista).

En Paraguay, la política migratoria se rige por la Ley 978 "De Migraciones" de 1996. Esta ley se caracteriza por su carácter "*reglamentarista*" con respecto a la inmigración y los procedimientos de gestión administrativa de la misma. La normativa distingue 2 categorías migratorias: residentes y no residentes.

En el caso de Perú, la política migratoria se encuentra regulada por el Decreto Legislativo 703 "Ley de Extranjería" de 1991, modificado por el Decreto Legislativo 1043 de 2008, en el cual se establecen las normas para el ingreso, permanencia, residencia, salida, reingreso y control de extranjeros en el territorio de la República y se regula su situación jurídica en el mismo. La ley clasifica 17 tipos de calidad migratoria distinguiendo entre visas temporales y de residentes.

En materia de *nacionalidad, naturalización y ciudadanía*, las Constituciones de los cuatro países contienen regulaciones específicas. Los textos de Bolivia (Art. 141), Chile (Art. 10), Paraguay (Art. 146) y Perú (Art. 52) adoptan el criterio del "*ius soli*", otorgando la nacionalidad de origen a quienes nazcan en sus territorios, y, por aplicación del criterio "*ius sanguinis*", a quienes nazcan en el extranjero, de padre o madre nacionales de estos países.

Bolivia reconoce el "*ius soli*", otorgando nacionalidad a quienes nazcan en el territorio boliviano. Además, dispone que las personas extranjeras en situación legal podrán adquirir la nacionalidad boliviana por naturalización cuando tuvieran más de tres años de residencia ininterrumpida en el país. Dicho plazo se reducirá a dos años en el caso de quienes tengan cónyuge boliviano o boliviana, hijas o hijos bolivianos o padres sustitutos bolivianos. Por otra parte, dispone que la nacionalidad boliviana no se pierde si se adquiere otra nacionalidad. Establece también que las personas bolivianas que contraigan matrimonio con extranjeros no perderán su nacionalidad de origen, y aquellos extranjeros que adquieran la nacionalidad boliviana no serán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen. Asimismo, dispone que las personas extranjeras que adquieran la nacionalidad boliviana por matrimonio, no la perderán en caso de viudez o divorcio (Art. 142).

En Chile, la Constitución señala que son chilenos los nacidos en el territorio de Chile, los hijos de padre o madre chilenos nacidos en territorio extranjero y las personas extranjeras que obtuvieren carta de nacionalización en conformidad a la ley. La Constitución establece además que la persona que sea privada o sea desconocida su nacionalidad chilena por acto o resolución de autoridad administrativa podrá recurrir ante la Corte Suprema.

Paraguay establece que son de nacionalidad natural: a) las personas nacidas en el territorio de la República; b) los hijos de madre o padre paraguayo, quienes, hallándose uno o ambos al servicio de la República, nazcan en el extranjero; c) los hijos de madre o padre paraguayo nacidos en el extranjero, cuando aquellos se radiquen en la República en forma permanente, y d) los infantes de padres ignorados, recogidos en el territorio de la República. Por otra parte, prescribe que ningún paraguayo natural será privado de su nacionalidad, pero podrá renunciar voluntariamente a ella. En Paraguay, se admite la nacionalidad múltiple.

En Perú, el Art. 9 de la Ley 26.574 de 1995 establece que los peruanos que adoptan otra nacionalidad no pierden la nacionalidad de origen. Asimismo, por el Art. 52 de la Constitución vigente, son peruanos por nacimiento los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad.

La modernización de la gestión migratoria

Los cambios mencionados en la definición y desarrollo de las políticas de migraciones han sido acompañados por diferentes medidas que impulsaron la modernización de la gestión migratoria. En este proceso, se ha fortalecido la articulación interinstitucional dentro de las instancias del poder ejecutivo, aunque su aplicación ha tenido un desarrollo lento.

En Bolivia, la actual Dirección General de Migración, dependiente del Ministerio de Gobierno, regula la permanencia, radicación, asilo, refugio, imposición de multas, otorgamiento de visas y documentación de viaje.

Por otra parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el responsable de asegurar el respeto de los derechos de las bolivianas y los bolivianos residentes en el exterior, y su participación en las elecciones a la presidencia y vicepresidencia del Estado.

Por Decreto Supremo de 2009, se creó una instancia de articulación interinstitucional: el Consejo Nacional de Migración, que aún no ha comenzado sus actividades. También se ha establecido el Consejo Nacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas, conformado por siete ministerios, y cuyas funciones fueron modificadas a partir de la Ley integral sobre el tema, promulgada en 2012, en la que se amplía el número de ministerios y se incluye a organizaciones de la sociedad civil.

En Chile, diferentes Ministerios y dependencias participan directamente en la formulación y gestión de las políticas migratorias. El Departamento de Extranjería y Migración, dependiente del Ministerio del Interior, es el principal organismo de gestión, con funciones que abarcan tanto las acciones de integración del migrante como la modernización institucional, legislativa y de gestión migratoria. Como servicio público coordinado por el Ministerio del Interior, cabe de destacar que este Departamento cuenta con la Unidad de Pasos Fronterizos, cuyos objetivos son el mejoramiento de la infraestructura de los complejos fronterizos, la coordinación con las gobernaciones provinciales para los gastos operativos y la capacitación de funcionarios, además de la coordinación de las diferentes reparticiones públicas que operan en el ámbito del control fronterizo.

La Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, tiene bajo su responsabilidad la atención de los chilenos en el exterior, tema que, al igual que los demás países sudamericanos, ha tomado una especial importancia en las últimas décadas. Para ello, esta Dirección cuenta con una Dirección de Política Consular, destinada a estudiar, proponer, planificar y dar seguimiento a estas políticas; una Dirección de Servicios Consulares, que supervisa, coordina y responde las solicitudes y requerimientos de los chilenos en el exterior; y una Dirección para las Comunidades de Chilenos en el Exterior, cuyo objetivo principal es el de mantener la vinculación con los nacionales residentes en otros países.

En cuanto a la coordinación interinstitucional, en 1977 se creó la Comisión de Asesoría y Coordinación sobre Migraciones, cuya finalidad era asesorar al Ministerio del Interior en la materia. En la actualidad se cuenta con el Consejo de Política Migratoria, organismo de carácter multidisciplinario, cuyo objetivo es el de actualizar la información sobre el fenómeno migratorio y elaborar propuestas de políticas públicas transversales. Además existe una Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas, conformada por distintas reparticiones públicas vinculadas a la materia.

En Paraguay, las principales instituciones responsables de la gestión migratoria son: a) la Dirección General de Migraciones (DGM), con funciones de organismo administrador de la entrada, permanencia y salida de personas en el territorio nacional; y b) la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados

Connacionales (SDRRC), encargada de las gestiones de los procesos de repatriación de los ciudadanos paraguayos.

Esta división de responsabilidades ha permitido una distribución de tareas relativamente equilibrada entre ambas instituciones, a pesar de la duplicación de algunas de sus funciones y de la diferencia de rango institucional, ya que la SDRRC ha venido funcionando con jerarquía ministerial, mientras que la DGM es una dependencia formalmente menor, dependiente del Ministerio del Interior. A fines de 2011, y con el fin de brindar asistencia, información, asesoramiento y seguimiento a las situaciones de los paraguayos en el exterior, se creó la Dirección de Atención a las Comunidades en el Extranjero.

En términos de coordinación interinstitucional, en 2008, se creó el Comité Interinstitucional de Población, instancia de “alto nivel político y técnico”, con la función de monitorear y evaluar la ejecución de las políticas de población.

En Perú también se observa una división de funciones similar a los otros tres países analizados, encontrando en el Ministerio del Interior a la Dirección General de Migración y Naturalización y en el Ministerio de Relaciones Exteriores la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares.

La Dirección General de Migraciones y Naturalización tiene como funciones la administración, coordinación y control del movimiento migratorio, así como la expedición de documentos de viaje y de identificación para extranjeros.

En la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares se encuentran dos direcciones: a) la Dirección de Política Consular, que es responsable de la política consular y de inmigración del Estado; y b) la Dirección de Asistencia al Nacional, responsable de la política de vinculación y protección a los nacionales en el exterior. Entre los objetivos estratégicos de esta última Dirección se destacan los de promover la organización asociativa de la comunidades peruanas en el exterior.

Otra institución que participa en la gestión migratoria de Perú es la Dirección de Migración Laboral, dependiente de Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que fue propuesta en cumplimiento con la normativa comunitaria de la Comunidad Andina de Naciones, a través de la Decisión 545. Esta Dirección tiene como funciones la promoción del empleo y el servicio de orientación al migrante.

Cabe destacar, en el caso peruano, la instancia de Defensoría del Pueblo, como institución pública y autónoma responsable de la defensa y promoción de los derechos de los peruanos y la comunidad, y en especial de garantizar el cumplimiento de los estándares mínimos de respeto de los derechos de los migrantes (tanto los peruanos residentes en el exterior como los extranjeros residentes en Perú).

En términos de coordinación interinstitucional y el replanteamiento de la política migratoria nacional, en Perú se ha conformado la Mesa de Trabajo Intersectorial de Gestión Migratoria, espacio integrado por casi todos los ministerios del Estado, actores de la sociedad civil y la cooperación internacional. Esta Mesa tiene como

funciones principales la formulación de lineamientos de políticas migratorias, la actualización de la normativa y la optimización de procedimientos administrativos, además del fomento de alianzas públicas o privadas, la promoción de acciones y estrategias a favor de la migración regular y la ampliación de la cobertura de los derechos sociales de los migrantes y sus familias.

Asimismo, en el año 2004 se constituyó la Mesa de Trabajo contra la Trata de Personas, conformada por siete Ministerios.

La participación de la sociedad civil en las políticas públicas de migraciones internacionales

Las políticas migratorias y la gestión gubernamentales han recibido en los últimos años una participación creciente de la sociedad civil, lo que ha permitido avanzar desde un modelo susceptible de ser gobernado a uno de acción efectiva de gobierno de las migraciones.

Los actores de la sociedad civil están actuando en estos cuatro países en distintas formas, destacándose las acciones de los *centros de estudios sobre migraciones*, las organizaciones de base (asociaciones de migrantes, organizaciones de intermediación sindical, organizaciones eclesiales y organizaciones no gubernamentales) y los trabajos en red.

En Bolivia, los centros de estudio más importantes son las universidades ubicadas en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, las cuales vienen realizando diversos tipos de investigaciones y tesis que han abordado la dimensión de la migración hacia el exterior. Por ejemplo, el *CIDES-UMSA*, de la *Universidad Mayor de San Andrés*, es un programa de postgrado en desarrollo que está generando proyectos de investigación en torno a la feminización de los mercados laborales transnacionales, y la inserción de las mujeres en los talleres de industria textil en Buenos Aires y São Paulo.

Por otro lado, el *Centro de Estudios Superiores Universitarios de Cochabamba*, en alianza con el *Programa de Investigación Estratégica en Bolivia* y la *Dirección de Investigación Científica y Tecnológica (PIEB)*, están elaborando un plan estratégico de investigación social para la región de Cochabamba. En 2012 estas instituciones finalizaron un proyecto sobre migración transnacional, inserción laboral y ciudadanía en Cochabamba. El PIEB, a través de artículos publicados en la revista de ciencias sociales *Tinkazos*, ha estado profundizando en el análisis de la cuestión migratoria como estrategia de vida de los campesinos.

El *Centro de Estudios y Desarrollo Científico en Psicología* de Santa Cruz, ha optado por una línea de acción diferente sobre la cuestión migratoria, brindando asistencia en salud mental para niños y familias cuyos padres o familiares se encuentran residiendo en el exterior.

Los centros de estudios sobre migraciones de Paraguay han contribuido a sistematizar información y conocimiento teórico en torno a la cuestión migratoria,

que posteriormente es aprovechada por la sociedad civil para construir argumentos en favor de la causa por los derechos de los migrantes.

La mayoría de los institutos de investigación contribuye al análisis y la difusión de la cuestión migratoria a través de revistas especializadas. El *Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos*, por ejemplo, difunde la *Revista Paraguaya de Sociología*, que ha contribuido a entender el impacto socioeconómico y cultural de la migración externa en la ocupación de los territorios.

También se han involucrado en la temática migratoria la *Universidad Católica Nuestra Señora de Asunción*, a través de la *Revista Estudios Paraguayos* (que circula desde 1973) y el *Departamento de Estudios de Población y Desarrollo*, de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional, que desde 1990 publica la *Revista Población y Desarrollo*.

Otros institutos dedicados al análisis de las migraciones son el *Centro de Estudios Regionales Interdisciplinarios*, el *Centro de Investigaciones Sociales*, que ha investigado la relación entre migración y pobreza y el proceso de migración rural urbana. Y la *Asociación Paraguaya de Estudios de Población*, que además ha intervenido en acciones de incidencia, participando en la promoción del referéndum por la enmienda del artículo 120 de la Constitución nacional, realizado en 2011, que habilitó el voto de los paraguayos en el exterior.

Hasta el momento, en los estudios sobre migraciones en Paraguay, casi no se han abordado los efectos económicos de las remesas y el impacto de la emigración en el núcleo familiar de los emigrados, como tampoco se ha profundizado sobre el significado y los alcances del proceso de feminización en el perfil de los paraguayos que optan por migrar.

En el caso de Perú, podemos distinguir tres instituciones dedicadas a la investigación de la cuestión migratoria: a) el *Observatorio Socio Económico Laboral de la Universidad Católica Sedes Sapientiae*, que analiza el comportamiento de los mercados laborales en los distritos del norte de Lima; b) el *Instituto TUKUYMIGRA*, de la Pontificia Universidad Católica del Perú, que ha investigado sobre diferentes aspectos de la emigración de ciudadanos peruanos; y c) el *Instituto de Ética y Desarrollo* de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM), que ha investigado sobre redes familiares transnacionales.

En cuanto a las *organizaciones de base*, las asociaciones de migrantes bolivianos reúnen a sus miembros a través de lazos culturales, afectivos y solidarios. Cabe distinguir, por un lado, entre aquellas organizaciones históricas con más de cuarenta años de creación, que se vinculan a colectividades de migrantes con muchos años de radicación en el país, como es el caso de la *Asociación Boliviana Japonesa*. O las asociaciones croatas, árabes y judías.

Por otro lado, existen asociaciones más recientes, creadas por las comunidades con mayor peso demográfico en la actualidad, como la *Asociación de Refugiados Peruanos en Bolivia* o la *Asociación de Residentes Peruanos en Bolivia*, las cuales, además de sus actividades sociales y culturales propias, están realizando numerosas

acciones de incidencia sobre las políticas migratorias. Reuniéndose con la Defensoría del Pueblo en mesas de trabajo, se ocupan en la elaboración de una propuesta que otorgue una amnistía migratoria que podría beneficiar a unos 60 mil residentes peruanos indocumentados.

En Paraguay encontramos un escenario similar. Las asociaciones de migrantes surgidas a finales del siglo XIX, vinculadas en este caso a la comunidad italiana, fueron creadas con un perfil de asociaciones mutualistas. Entre ellas, por ejemplo, destacan la *Società Italiana di Mutuo Soccorso*, de 1871 y la *Sociedad Margarita de Savoia*, que juntas fundaron la *Escuela Dante Alighieri*. A estas asociaciones se suman otras actividades educativas, como es el caso del *Colegio Salesiano Monseñor Lasagna*.

Otras comunidades de migrantes conformaron también espacios donde compartir actividades sociales, recreativas y festivas, como el *Club Deportivo Alemán* (1907), el *Club Sirio* (1944) y el *Centro Benéfico Cultural Islámico* de Ciudad del Este. Sin embargo, ninguna de estas asociaciones se dedica actualmente a acciones vinculadas a influir sobre las políticas y programas migratorios.

Por el contrario, existe otro grupo de asociaciones, integrado por otras colectividades, que ha optado por federarse y se encuentran muy comprometidas en la definición de políticas y programas migratorios. La *Federación de Inmigrantes del Paraguay (FEDIPAR)* es una organización de intermediación que reúne a diferentes organizaciones no gubernamentales, como la *Asociación Paraguaya de Apoyo al Migrante*, *Ágora Espacio Civil Paraguay*, la *Congregación de los Misioneros de San Carlos*, *Scalabrinianos*, la *Congregación de las Hermanas Misioneras de San Carlos*, *Scalabrinianas* y distintas asociaciones de migrantes, como la *Asociación Coreana del Paraguay*, la *Federación de Asociaciones Japonesas de Paraguay*, la *Asociación Japonesa de Asunción*, la *Asociación del Centro Cultural Perú*, las *Damas Peruanas Residentes*, la *Asociación de Residentes Peruanos* y el *Centro de Argentinos en Paraguay*.

Se suman a esta federación el *Consejo Consultivo Paraguay José Gervasio Artigas*, que reúne a los migrantes uruguayos y el *Consejo de Orientación y Representación de Brasileños en el Exterior*.

Cada una de estas asociaciones brinda servicios de asesoramiento jurídico y gestión migratoria, aunque todas tienen como objetivo común la incidencia sobre problemáticas migratorias puntuales, como la regularización de los migrantes. Uno de los logros más destacados de esta federación, con el apoyo de otras comunidades de inmigrantes en Paraguay, especialmente las comunidades de inmigrantes brasileños, fue la presentación del proyecto de Amnistía Migratoria, para la cual se mantuvieron numerosos debates y audiencias públicas en la Cámara de Diputados. El proyecto fue aprobado en Mayo de 2011. Además, FEDIPAR firmó un Convenio con el Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales para asegurar la presencia de voluntarios en la orientación administrativa a los migrantes.

En Paraguay hay también una activa participación de las asociaciones de emigrantes. Históricamente, destaca la presencia de las organizaciones de estudiantes exiliados en Argentina, como el *Centro de Estudiantes Paraguayos en la Argentina* (1952) junto a la *Casa Paraguaya de Buenos Aires* y organizaciones que convocan a los emigrados según sus ciudades de origen.

La campaña política que llevó al poder al Presidente Lugo movilizó a las comunidades de paraguayos en el extranjero tras un objetivo común: la demanda por la recuperación del derecho al voto en el exterior. La *Federación Paraguaya en Argentina* junto al *Equipo Pastoral Paraguayo en la Argentina*, la *Asociación de Profesionales Paraguayos en Argentina* y la *Asociación de Paraguayos Retornados del Exilio* organizaron en 2008 el Primer Congreso Paraguayo de la Migración en la capital paraguaya, repitiendo los encuentros en 2009 y 2010, a partir de los cuales se organizaron Congresos de Migrantes Paraguayos en España y en Estados Unidos.

La presión política de estas iniciativas, entre otras de las asociaciones de emigrantes paraguayos, provocó que en 2011 el Congreso convocara a un referéndum para que la ciudadanía definiera la enmienda del artículo 120 de la Constitución Nacional, que prohibía el voto en el extranjero, siendo aprobada por mayoría popular.

Con respecto a las *organizaciones de intermediación sindical*, la *Central Obrera Boliviana* incluye entre sus objetivos el de la protección y defensa de los derechos laborales de los trabajadores en situación migratoria. En 2010 la Central Obrera Boliviana firmó un convenio de cooperación con la *Central de Trabajadores Argentinos* para avanzar juntos en la promoción por la libre circulación de los trabajadores migrantes y para impulsar los cambios normativos necesarios para el goce efectivo de todos los derechos laborales.

La *Federación Nacional de Trabajadoras Asalariadas del Hogar de Bolivia*, a su vez, también se encuentra haciendo contactos a nivel internacional para involucrarse en la lucha por un mayor ejercicio de derechos como trabajadoras migrantes.

En Perú cabe destacar la tarea que promueve el *Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD)*, una organización creada en 1990 en el seno de la Unión General de Trabajadores de España (UGT), que desarrolla actividades de sensibilización con trabajadores sindicalizados, independientes y migrantes, buscando eliminar las reticencias y prejuicios generados por estereotipos contruïdos en torno a la figura de los trabajadores migrantes, sobre quienes se percibía que gozaban de mejores condiciones laborales que quienes no habían migrado.

Las centrales sindicales más importantes del Perú – la Confederación de Trabajadores del Perú (CGTP), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP) – a partir de 2008 comenzaron a adoptar una postura activa en la formulación de propuestas y definición de políticas públicas que defienden los derechos de los trabajadores migrantes. Entre las actividades que promueven, destacan los cursos de capacitación dirigidos a los

integrantes de las centrales sindicales y la publicación, en 2010, del *Plan Intersindical para las Migraciones Laborales*, que es inédito en la región sudamericana. En el mismo se ofrece un diagnóstico sobre las migraciones laborales a nivel nacional y regional, estableciendo las premisas para la promoción del trabajo decente y los ejes de acción a desarrollar en un plazo de tres años.

Estas organizaciones sindicales peruanas conformaron la *Mesa Intersindical de Migraciones Laborales*, la cual cuenta con el apoyo del proyecto *MIGRANDINA* de fortalecimiento institucional en materia migratoria, ideado por la OIT, para la región andina, y del ISCOD.

Con respecto a las *organizaciones eclesiales*, en Bolivia la *Pastoral de Movilidad Humana* (PMH) de la Conferencia Episcopal Boliviana se ha convertido en uno de los principales actores representantes de la sociedad civil en los espacios de incidencia para la formulación de políticas migratorias. Además de las actividades de capacitación de agentes pastorales, de asistencia y acompañamiento religioso y asistencia jurídica y psicológica, su tarea se ha centrado en incluir las diferentes dimensiones de la cuestión migratoria en la mesa de negociaciones con los organismos estatales y las organizaciones de la sociedad civil.

La PMH ha participado en la definición e implementación de la política hacia los refugiados al convertirse en miembro con voz y voto de la Comisión Nacional del Refugiado (CONARE). Además, durante el proceso de reforma constitucional de 2009, influyó favorablemente por la inclusión del artículo 29 de protección a las personas refugiadas en el texto constitucional, y la mención de la temática migratoria y de trata y tráfico de personas. Posteriormente, participó junto a otras organizaciones sociales del debate por la sanción de las leyes de refugio y trata de personas.⁴

La PMH también participa de acciones de sensibilización, ofreciendo entrevistas a medios de comunicación locales e internacionales. Su trabajo ha contribuido tanto en la inclusión de la cuestión migratoria en la agenda del gobierno como en la elaboración y ejecución de políticas de Estado.

La misión de servir, acompañar y defender a las personas migrantes que sostiene la PMH es compartida en Bolivia también por los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos, las Misioneras de San Carlos, Scalabrinianas, y los Jesuitas. Los Misioneros Scalabrinianos llegaron a Bolivia en 1999, insertándose en la Arquidiócesis de La Paz, donde implementaron una Casa del Migrante y la Pastoral Migratoria. Desde 2005, están al servicio de la Conferencia Episcopal de Bolivia en la coordinación nacional de la PMH.

Además de sus acciones de incidencia local en la PMH, los Misioneros Scalabrinianos participan con delegados en los espacios de debate internacional sobre política migratoria, como la Conferencia Sudamericana de Migraciones o en

⁴ Ley de Protección a los Refugiados y Solicitantes de Refugio en Bolivia, N° 25, y la Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas en Bolivia, N° 263.

eventos patrocinados por ACNUR en Ginebra. En los últimos años, vienen trabajando en las jurisdicciones de frontera, interactuando con las Conferencias Episcopales de los países vecinos.

Las Misioneras Scalabrinianas promueven programas de atención a migrantes en Santa Cruz de la Sierra y con migrantes en la frontera entre Bolivia y Brasil.

El *Servicio Jesuita al Migrante*, presente en la zona del Alto, en La Paz, acompaña a los familiares de los migrantes y brinda educación no formal a niños cuyos padres se encuentran fuera del país.

La Iglesia fue una de las primeras instituciones en trabajar en el acompañamiento de los migrantes en el Perú. En el año 2000, la Conferencia Episcopal Peruana organizó el *Departamento de Movilidad Humana*, que cuenta con el apoyo de los Misioneros Scalabrinianos en la coordinación nacional. El Departamento ha ejercido acciones de incidencia ante las cancillerías de Ecuador y del Perú, logrando la ampliación del acuerdo para regularizar la situación laboral y migratoria de nacionales del Perú y del Ecuador en la Región de Integración Fronteriza Ampliada.

Los Jesuitas, por su parte, a través del *Servicio Jesuita para las Migraciones*, desarrollan tareas de investigación en alianza con la academia, a la vez que capacitan agentes pastorales diocesanos especializados en migración y derechos humanos. También cumplen acciones de asistencia jurídica y social en oficinas de atención al migrante como la que poseen en la ciudad de Tacna, o de difusión y sensibilización en terminales terrestres donde actúan redes de tráfico de migrantes.

La presencia *Scalabriniana* también se encuentra presente en Paraguay desde 1974, cuando los misioneros se instalaron en la región de Alto Paraná, acompañando a las comunidades de migrantes brasileños de Santa Teresa, Santa Rosa del Monday, Naranjal, Los Cedrales, Tava py, Santa Rita, así como Nueva Esperanza, Katueté y Corpus Cristi, del departamento de Canindeyú, estableciéndose posteriormente en Asunción en la Parroquia del Migrante, donde también constituyeron la Fundación Scalabrini para las Migraciones.

En 1975, también se establecieron en Paraguay las Hermanas Misioneras de San Carlos Borromeo, Scalabrinianas, quienes iniciaron su labor pastoral especialmente con los inmigrantes brasileños en la zona fronteriza del Alto Paraná, en Santa Rosa del Monday, Los Cedrales, Santa Rita y Naranjal. Posteriormente, las Scalabrinianas también se establecieron en Asunción, donde, además de dirigir el Hogar de Tránsito Santa Librada, para jóvenes mujeres migrantes internas que llegan hasta allí buscando empleo, coordinan la *Pastoral de la Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Paraguaya (CEP)*.

Otra organización eclesial, que surgió en 1967 en el seno de la comunidad jesuita, dedicada a la educación y el desarrollo en el ámbito rural, que incluye la atención a los migrantes, es el *Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch*.

El acompañamiento espiritual también es abordado entre las comunidades de emigrantes, entre las cuales destacan el *Equipo Pastoral Paraguayo en Argentina*, que trabaja activamente desde la década del 1970 capacitando agentes pastorales y acompañando en la gestión para la regularización migratoria de los inmigrantes.

Las organizaciones eclesiales en Chile son las que tienen más larga trayectoria y también las de mayor alcance en materia de atención a los migrantes y refugiados. Además de desarrollar una labor de intermediación y atención directa de las necesidades de los migrantes, las organizaciones de Iglesia vinculadas a la migración en Chile promueven un diálogo permanente con los organismos del Estado encargados de la gestión migratoria.

A este respecto, cabe destacar la labor de la Congregación de los Misioneros de San Carlos Borromeo, Scalabrinianos, la Fundación Scalabrini, la ONG Scalabrini, el Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI) y sus Departamentos Diocesanos de Pastoral Migratoria, el Centro Integrado de Atención al Migrante (CIAMI), la Vicaría de la Pastoral Social y de los Trabajadores del Arzobispado de Santiago, la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC), y el programa Ciudadano Global (ex Servicio Jesuita a Migrantes y Refugiados).

Las *organizaciones no gubernamentales (ONGs)* también tienen una presencia destacable en la promoción de políticas y programas sobre migración en los cuatro países analizados.

La crisis financiera y económica producida en Europa en los últimos años ha provocado un fuerte movimiento de retornados bolivianos, cuyas demandas son atendidas por organizaciones como el *Centro Vicente Cañas-Fundación Uramanta*, en Cochabamba, o la *Fundación AMIBE-CODEM Cooperación y Desarrollo*, junto a *ACOBEM* Madrid.

La primera realiza tareas de acompañamiento y atención psicosocial y educativa en el lugar de origen, tanto para familiares de emigrantes como para retornados, además de promover la capacitación laboral y otorgar créditos solidarios. En tanto, AMIBE-CODEM desarrolla programas de retorno voluntario, trabajando en las sedes de Madrid y La Paz, ofreciendo orientación sobre gestión migratoria y asesoramiento sobre inversiones productivas.

Por otro lado, el *Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo* reúne numerosas organizaciones interesadas en la investigación de la cuestión migratoria desde la óptica de los derechos humanos. La *Fundación Colectivo Cabildeo* es una asociación involucrada en acciones de género, que al igual que otras organizaciones como el *Centro de Apoyo a la Mujer y la Niñez* de Cochabamba, han puesto el foco en aspectos como la feminización de las migraciones en Bolivia. Junto a la *Coordinadora de la Mujer*, estas organizaciones han ejecutado un proyecto regional denominado "Abriendo Mundos: Mujeres Migrantes, Mujeres con Derechos", dedicado a la capacitación de las trabajadoras migrantes en España y la sensibilización de las autoridades locales.

Por su parte, la organización *Capacitación y derechos Ciudadanos* está integrada por abogados y jóvenes voluntarios estudiantes de Derecho que realizan clínicas y brindan orientación legal a la población de zonas periféricas, incluidos los migrantes.

A partir del análisis del conjunto de organizaciones de la sociedad civil en Bolivia, es justo destacar el grado de interacción y colaboración que mantienen gran parte de ellas, así como el objetivo común de participar en foros de debate y espacios en los que pueden desarrollar acciones de incidencia ante las autoridades.

Las organizaciones no gubernamentales paraguayas constituyen sus actividades en torno a la reformulación de la legislación, las políticas y programas migratorios en el país. *Ahora Espacio Civil Paraguay* ha centrado sus acciones en el combate a la trata de personas, incidiendo en la conformación de la Mesa Interinstitucional de prevención y combate a la trata de personas, y promoviendo la ratificación del *Protocolo de Palermo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas* y de la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*.

La *Asociación Paraguaya de Apoyo al Migrante* fue creada a partir de una organización civil previa: la Asociación de Paraguayos Retornados del Exilio, siendo los encargados de promover, junto a la organización argentina CLAP (Comunidad Latinoamericana Platense), el *Primer Foro de Migrantes* del Paraguay, generando ámbitos de debate que llevarían a la posterior creación de FEDIPAR, la federación que reúne varias asociaciones de migrantes.

Conviene destacar el rol jugado por algunos medios de comunicación alternativos, como *Radio VIVA* y la *Agencia Paraguaya de Noticias* en la difusión de la cuestión migratoria y la comunicación y conexión entre las diferentes comunidades de paraguayos residentes en el exterior.

En este escenario, caracterizado hasta aquí por organizaciones con una mirada de respeto por los derechos de los migrantes, en Paraguay encontramos, al contrario, un enfoque opuesto, sostenido por movimientos sociales como la *Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas*, la *Federación Nacional Campesina* y la *Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas*, que manifiestan una clara hostilidad contra los migrantes brasileños, a quienes acusan de ocupar ilegítimamente sus tierras y de introducir la explotación de la soja (también conocida como soya) en el país.

El eje del conflicto en este caso es en torno a la reforma agraria, reclamada por los campesinos desplazados de sus tierras. Ellos perciben como enemigos a los colonos brasileños, llegados en la década de 1960, quienes paradójicamente también están siendo actualmente desalojados por las grandes empresas agrícolas transnacionales. La *Unión Industrial Paraguaya*, por su parte, es otro grupo de presión que concibe como una amenaza al trabajador migrante, a quien acusan de disputar los empleos con los trabajadores locales.

Entre las organizaciones no gubernamentales del Perú se encuentra el *Centro de Derechos y Desarrollo*, una organización surgida en 1977, que promueve los derechos humanos y la justicia social. El Centro se dedica a la defensa de los derechos laborales de los trabajadores migrantes y sus familias y está cumpliendo una importante función de monitoreo sobre la vigencia de la Convención Internacional de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, ya que Perú no ha entregado el informe oficial que debía ser presentado en 2007 ante el Comité. A raíz de esta situación, el organismo decidió elaborar un informe *sombra*, que evalúa el estado de situación de los derechos de los trabajadores migrantes en el país.

La reivindicación de los derechos de los migrantes y la lucha contra las redes de tráfico y trata de personas en Perú son los objetivos principales de organizaciones como el *Forum Solidaridad Perú* o la *Fundación Esperanza*. Esta última apunta su trabajo a toda la región andina, incluyendo Ecuador y Colombia, brindando asesoramiento legal sobre gestión migratoria, realizando investigaciones y acciones de sensibilización y prevención para la población vulnerable, buscando incidir también en la agenda política para el desarrollo de estrategias que den solución a la problemática del negocio migratorio y la población infantil afectada.

Inmigra Perú en cambio, desde 2007, apunta a un proyecto de co-desarrollo, en alianza con sectores del gobierno municipal y empresarios, denominado *Junín Global*, mediante el cual los migrantes y sus familiares residentes en las comunidades de origen son capacitados como agentes de desarrollo local.

Las organizaciones de la sociedad civil de Chile vinculadas al tema de la migración han estado principalmente dedicadas a la incidencia política para la defensa de los derechos de los migrantes. En este sentido, han incorporado perspectivas cada vez más especializadas sobre determinados segmentos, tales como el enfoque de género, el enfoque de derechos y aquellas avocadas a la defensa de los derechos de los niños migrantes.

Algunos ejemplos de este tipo de organizaciones son la *Fundación Scalabrini*, la *ONG Scalabrini*, la *Corporación Colectivo sin Fronteras*, la *Corporación ONG Raíces*, la *Fundación Instituto de la Mujer*, la *Fundación Alternativas de Salud Mental y Derechos Humanos*, la *Fundación Ideas*, *América Solidaria* y *Amnistía Internacional*.

Con relación a la *construcción de redes* en la sociedad civil resalta la conformación de la red "*ChileGlobal*", entre los emigrantes chilenos, que reúne empresarios y altos ejecutivos chilenos residentes en el exterior, que aspiran a contribuir al desarrollo de su país a través de la transferencia de conocimiento y la generación de oportunidades de negocios, apuntando a la circulación de cerebros.

Muchas organizaciones peruanas de la sociedad civil, centros de estudios y organizaciones eclesiales han organizado distintas redes de trabajo, con la finalidad de sumar fuerzas para establecer la cuestión migratoria en la agenda pública, contribuir en la formulación de políticas y programas migratorios y realizar el

seguimiento y control de los mismos. La *Red Peruana de Migraciones y Desarrollo* y la *Red Andina de Migraciones* son claros ejemplos de estas estrategias.

Las Pastorales de Movilidad Humana de las Conferencias Episcopales de Bolivia, Chile y Perú también han apelado a estos mecanismos, estableciendo alianzas en la triple frontera entre los tres países o *Redes Binacionales de Pastoral Fronteriza* en las zonas limítrofes entre Perú y Ecuador y entre Perú y Chile. Así, acompañan a los migrantes y ejercen acciones de incidencia y sensibilización sobre las autoridades locales y funcionarios de seguridad para modificar aquellas prácticas que, basadas en enfoques que criminalizan las migraciones, atentan y vulneran los derechos de los migrantes.

Un hecho muy importante que se ha dado con la participación de la sociedad civil en la cuestión migratoria es el de la incidencia política de las mismas y la creación de *espacios institucionalizados de encuentro* entre estas y los Estados.

Bolivia es uno de los países que más se ha movilizado en la región sudamericana en torno a la discusión de políticas para la lucha contra el tráfico y la trata de personas. En 2011, se concretó un encuentro nacional entre el Vice Ministerio de Igualdad de Oportunidades y organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de definir un protocolo o ruta crítica a nivel nacional para la atención de las víctimas de trata.

En la ciudad de La Paz, se reunieron junto al Fiscal de Distrito, la Defensoría del Pueblo, la Policía Boliviana, representantes de nueve Departamentos, la Pastoral de Movilidad Humana y otras instituciones civiles, conformando la *Mesa Nacional para la Socialización y el ajuste de la Ruta Crítica Nacional para Víctimas de Trata y Tráfico de Personas y Delitos Sexuales*. Estos encuentros abrieron el camino para la posterior sanción de la Ley N° 263, del 31 de Julio de 2012, de Lucha contra la Trata y el Tráfico de Personas, que habilita la conformación de un *Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas*. Este Consejo reúne a distintas autoridades con organizaciones civiles dedicadas a la problemática y organismos de cooperación internacional.

Un proceso similar se produjo en torno a la nueva Ley de Refugio, N° 251, del 20 de Junio de 2012. Desde 2007 se fueron desarrollando encuentros y diagnósticos participativos entre la CONARE, Comisión Nacional del Refugiado, con la población refugiada y solicitantes de refugio, organizaciones de la sociedad civil y organismos estatales en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. En estas reuniones se detectaron necesidades y dificultades a ser consideradas en la elaboración de un ante proyecto de ley, las que finalmente fueron consideradas en el borrador definitivo de la legislación.

Otro espacio de participación ciudadana en la gestión de las migraciones en Bolivia es el *Mecanismo de Coordinación Interinstitucional para las Migraciones*, un espacio de debate coordinado por la Cancillería boliviana que integra distintas instancias estatales en diálogo con representantes de la sociedad civil. Uno de los principales frutos de estos debates fue el *Documento País* que la Coordinación

presentó ante la *X Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*, realizada en Cochabamba en 2010.

Recientemente, varias asociaciones asistieron a la elaboración del Ante Proyecto para la nueva Ley de Migraciones, realizado por la Comisión de Política Internacional y Protección del Migrante de la Cámara de Diputados de Bolivia, que se encuentra todavía en debate aguardando la sanción definitiva.

En Chile, los esfuerzos realizados por organizaciones de la sociedad civil que reclaman la modificación de la legislación migratoria no han alcanzado todavía resultados concretos. La administración del Presidente Piñera se encuentra trabajando en un proyecto de ley de migraciones en un ambiente de hermetismo frente a los distintos actores de la sociedad civil interesados en la cuestión.

El *Consejo de Política Migratoria* es un ente gubernamental de carácter asesor sobre el fenómeno migratorio, que fue creado por iniciativa de la administración Bachelet en 2008, cuyo objetivo es elaborar propuestas de políticas públicas transversales, coordinando las acciones entre los distintos agentes del ámbito estatal y la sociedad civil.

Durante 2009, el gobierno de Chile realizó una convocatoria a los actores más involucrados en la atención de los refugiados conformándose una mesa de trabajo en materia de Refugio, destinada a consensuar estrategias para la atención de esta población. Se obtuvo un diagnóstico de situación elaborado por la agencia ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). Sin embargo, las asociaciones denuncian que durante la administración actual se suspendieron las reuniones y el Consejo se encontraría congelado.

Algo similar ocurre con la *Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas*, creada en 2008 con el objetivo de coordinar acciones entre los distintos actores institucionales y sociales. Aunque Chile confirmó ante el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer que el mismo se encuentra activo, el Comité ha recomendado la presentación de información concreta sobre las acciones y programas que ha elaborado dicha mesa.

Una iniciativa positiva es la conformación de la *Dirección para las Comunidades de Chilenos en el Exterior*, que entre sus objetivos busca vincular a los chilenos emigrados con su país de origen, fortaleciendo sus organizaciones y asociatividad, y realizando acciones de capacitación a líderes y dirigentes comunitarios.

Cabe destacar también en Chile la realización de las Jornadas Migratorias, organizadas anualmente desde 1997 por el Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI), en las cuales participan los principales actores gubernamentales y de la sociedad civil para discutir sobre políticas, leyes y programas sobre la integración de los migrantes en la sociedad chilena y la protección y promoción de sus derechos. Desde sus primeras ediciones, uno de los temas centrales de las jornadas es la definición e implementación de políticas migratorias acordes a las actuales exigencias del fenómeno de las migraciones en el país.

En Paraguay, un primer intento de generación de espacios de consulta interinstitucional estuvo a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, entre 2002 y 2003, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Fondo de Población para las Naciones Unidas (UNFPA). El resultado fue el *Grupo de Trabajo Interinstitucional*, cuyo objetivo era comenzar a delinear los ejes de una política migratoria. Sin embargo, los avances quedaron archivados. Luego, en 2005, por el Decreto 4.692, fue creado el *Comité Interinstitucional de Población*, integrado por dieciocho instituciones, buscando promover la participación de organismos no gubernamentales, académicos y de investigación. Sin embargo, este Comité tampoco pudo ponerse en marcha.

Un espacio que funciona activamente es la *Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en el Paraguay*, que comenzó a reunirse en 2005 e integra representantes de los tres poderes del Estado, Ministerios, Fiscalías y organizaciones de la sociedad civil. El objetivo de esta Mesa es coordinar y articular las directrices para prevenir y sancionar el delito de la trata de personas en el país.

En Perú, el *Acuerdo Nacional* del año 2002 fue un espacio de gobernabilidad democrática que convocó a partidos políticos, organizaciones sociales e instituciones religiosas que consensuaron diversas políticas de Estado sobre temáticas sociales, económicas y políticas. De este Acuerdo derivó un nuevo planteamiento sobre la política migratoria, asociado a la protección de los derechos de los peruanos en el exterior, en el cual se rescató la necesidad de fomentar programas de vinculación nacional y cultural de los emigrantes con el propio país para que contribuyeran a su desarrollo. El Ministerio de Relaciones Exteriores definió, en 2005, los lineamientos de acción en política migratoria, que contemplaba la situación de los emigrados, buscando modernizar el perfil de los consules. El objetivo fue superar la figura esencialmente burocrática y obsoleta del cónsul "prefecto" por la de un cónsul "servidor público".

Entre las líneas de acción establecidas por el Estado peruano para la asistencia de los migrantes en el exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores incentivó la formación de *Consejos de Consulta*, como instancias de diálogo entre el consulado y la comunidad.

Otro ejemplo son los *Foros de Presidentes de Asociaciones Peruanas*, donde se reúnen representantes de organizaciones religiosas, deportivas, sociales y empresariales con el fin de acordar acciones y tareas que benefician a los emigrados.

Por otro lado, el Gobierno promovió, durante 2009, la conformación de la *Mesa de Trabajo Intersectorial de Gestión Migratoria*, un espacio institucional integrado por doce ministerios y organismos estatales, representantes de la sociedad civil, de organizaciones internacionales y de organismos de cooperación internacional. El propósito de esta Mesa fue consensuar una política de gestión migratoria integral que implementara mecanismos de interconsulta y coordinación entre los distintos actores nacionales.

Su objetivo principal consistía en proponer políticas de Estado que promovieran el empleo y el bienestar de los migrantes, con acciones tendientes a regularizar la migración, tutelar sus derechos, optimizar la gestión migratoria, promover el acceso a los derechos sociales de los migrantes y sus familias y fortalecer la conformación de alianzas públicas y privadas en torno a las migraciones.

En este contexto, fue creada la *Comisión de Coordinación de la Sociedad Civil*, compuesta por diez instituciones dedicadas a la temática, que cumplen un rol consultivo en la definición de las políticas migratorias. Este espacio sin embargo, aún se encuentra en un proceso de configuración.

En Perú, la *Mesa de Trabajo contra la Trata de Personas* es una instancia que atiende uno de los puntos más sensibles de la agenda migratoria de los últimos años. La Mesa está compuesta por los Ministerios del Interior, Salud, de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Justicia, Educación, Trabajo y Promoción del Empleo y Relaciones Exteriores, a quienes se suman dos representantes de la sociedad civil.

En términos de balance del estado de participación de la sociedad civil en las políticas públicas de migraciones en los cuatro países analizados, se puede señalar lo siguiente:

- 1) Los cambios sociales y políticos experimentados a partir de 2006 en Bolivia, sumados al crecimiento significativo de la emigración de bolivianos en las últimas décadas y a la creciente movilización de las organizaciones de la sociedad civil, han favorecido la visibilidad de la cuestión migratoria y la vigencia de una nueva mirada que contempla el respeto por los derechos de los migrantes. De todas formas, la relación entre el Estado y la sociedad civil continúa siendo escasa y de atención muy reciente, pese a los avances descriptos hasta aquí. Existe un mayor grado de involucramiento tanto desde la esfera estatal como desde la sociedad civil, pero todavía con muchas limitaciones.
- 2) Chile, en tanto, registra algunos avances concretos, reflejados en programas vinculados a la cuestión de la vivienda, salud y educación para los migrantes, lo cual se suma a la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las del ámbito eclesástico, académico y los organismos internacionales, continúan reclamando la sanción de una Ley de Migración que esté en armonía con los tratados suscritos. La voluntad de avanzar en esa dirección demostrada por el gobierno de Bachelet ha quedado congelada hasta ahora con el nuevo gobierno, viéndose agravada por los efectos del terremoto de 2010, que absorbió por completo la atención de la agenda pública en los primeros años de esta administración.
- 3) Las organizaciones de la sociedad civil de Paraguay muestran importantes avances en el nivel de intercomunicación que mantienen a través de las fronteras con las organizaciones de emigrantes paraguayos, gracias a las redes electrónicas y los encuentros realizados en los últimos cuatro años. Sin embargo, existe todavía poca relación entre las asociaciones de inmigrantes y las de emigrantes. Todas las organizaciones de migrantes mantienen una postura crítica sobre la actual

legislación migratoria del Paraguay y manifiestan la necesidad de su revisión y actualización hacia una ley inspirada en la concepción del respeto por los derechos humanos. Por otro lado, el sentimiento de rechazo hacia los migrantes brasileños, arraigado en el imaginario de la población rural, debería atenderse diferenciando claramente entre el componente empresarial agroexportador transnacional y los asentamientos de las personas y colonos, que también están siendo afectados por el mismo fenómeno de rechazo.

- 4) La situación peruana revela que las iniciativas desde la sociedad civil carecen todavía de la suficiente sustentabilidad a largo plazo, manteniendo una dependencia de los fondos provenientes de la cooperación internacional, lo cual atenta contra su visibilidad a futuro. Ejemplos claros del importante rol jugado por los organismos de financiación internacionales, como el Fondo de Población para las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se observan en la inclusión de la cuestión migratoria en la agenda social y política gracias al desarrollo de programas como *Perú: Promoción del Empleo de Jóvenes y Gestión de la Migración Laboral Internacional Juvenil 2009-2012*, o el ya citado proyecto *Migrandina*, a cargo de la OIT.

Entre las organizaciones de la sociedad civil peruana aún son relativamente pocas las dedicadas exclusivamente a la cuestión migratoria, con excepción de la *Pastoral de Movilidad Humana* de la Conferencia Episcopal Peruana, la Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos, o las asociaciones de familiares de migrantes. Las asociaciones de migrantes peruanos en el extranjero aún deben posicionarse como actores frente a los diferentes niveles de gobierno, en un contexto donde los recursos públicos para la atención de sus demandas son aún insuficientes.

A futuro, convendría continuar en los cuatro países con la concreción de alianzas amplias entre actores sociales, intensificando el debate público e involucrando a miembros del poder legislativo.

Dr. Lelio Mármora
Director del Instituto de Políticas de Migraciones y Asilo y de la
Maestría y Carrera de Especialización sobre Políticas y Gestión
de Migraciones, Universidad Nacional de Tres de Febrero

Capítulo I

POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN BOLIVIA

Alfonso Hinojosa Gordonava (Coordinador)

Marcos Manuel Rasguido Serrudo

Mario Walter Videla

Maria del Carmen Navarro Gorena

Elizabeth Paucara Espejo

Alfredo Luna Torrez

La Paz, Bolivia
Marzo de 2013

SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
ACOB	Asociación de Cooperación Bolivia España
AMIBE	Asociación de Migrantes Bolivia España
ARPEBOL	Asociación de Refugiados Peruanos en Bolivia
ASPERBOL	Asociación de Residentes Peruanos en Bolivia
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CCD	Capacitación y Derechos Ciudadanos
CEDECPS	Centro de Estudios y Desarrollo Científico en Psicología
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CESU	Centro de Estudios Superiores Universitarios
CIDES	Post Grado en Ciencias del Desarrollo
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
COB	Central Obrera Boliviana
CONARE	Comisión Nacional del Refugiado
CODEPO	Consejo de Población
CTA	Central de Trabajadores de la Argentina
CSM	Conferencia Sudamericana sobre Migraciones
DIGEMIG	Dirección General de Migraciones
DICyT	Dirección de Investigación Científica y Tecnológica
D.S.	Decreto Supremo
EMIDEL	Proyecto de Emigración y Desarrollo Local en Latinoamérica
FELCN	Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico
IFEA	Instituto Francés de Estudios Andinos
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IRD	Instituto Francés de Investigación para el Desarrollo
MECOVI	Proyecto para la recolección de Datos Encuesta Continua de Hogares
MERCOSUR	Mercado Común del Sur

ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OXFAM	Gran Bretaña Agencia de Cooperación Internacional y Ayuda Humanitaria
PIB	Producto Interior Bruto
PIDHDD	Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo
PIEB	Programa de Investigación Estratégica de Bolivia
PMH	Pastoral de Movilidad Humana
PNADH	Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos
SEDEGES	Servicio Departamental de Gestión Social
SENAMIG	Servicio Nacional de Migraciones en Bolivia
UMSS	Universidad Mayor de San Simón
UMSA	Universidad Mayor San Andrés
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

Introducción

La comprensión de la realidad migratoria y las políticas adoptadas por el Estado boliviano para la gestión de las migraciones a lo largo de la historia del país requiere de un acercamiento al tema en el contexto de la riqueza de la diversidad de lenguas, culturas, música, arte, expresiones folklóricas, en yuxtaposición con la herencia recibida de la presencia española.

La llegada a Bolivia de diferentes grupos de inmigrantes desde Europa, al final del siglo XIX, se sumó al número significativo de ciudadanos latinoamericanos que formaban parte de los antiguos virreinos y que no eran considerados como extranjeros, sino como parte de una larga familia latinoamericana.

Desde el proceso de construcción del Estado Nación boliviano hasta muy recientemente, se ha acentuado, a manera de política proteccionista, la idea de salvaguardar el desarrollo del país a través de la explotación de tantos y variados recursos, entre los cuales el más valioso y escaso era el recurso humano. Como consecuencia de ello, el Estado boliviano promovió normativas que regularan la llegada de inmigrantes como fuerza laboral, por un lado, y una normativa estricta hacia sus conciudadanos para retenerlos dentro del propio territorio nacional.

La inmigración en Bolivia no ha tenido la misma intensidad ni constancia como la lenta, silenciosa y hasta invisible peregrinación de nacionales, la emigración que a lo largo de las últimas décadas se ha incrementado en el país, en forma permanente, temporaria y "golondrina" (emigrantes que salen del país por espacios de tiempo y lugares definidos, que realizan el trabajo requerido y por el cual han sido buscados o contratados a la distancia, y regresaban a sus casas o lugares de origen). Con el tiempo, el trabajo temporal y golondrina, en algunas zonas del país y principalmente hacia Argentina, se ha convertido en una constante forma de optimizar recursos (por los costos de traslados y viajes) y tiempos del año en los que suceden las cosechas de producción, que necesita de mano de obra extra.

La llegada de inmigrantes europeos y japoneses a Bolivia a fines de siglo XIX e inicio del siglo XX está asociada, por un lado, a la crisis económica y el conflicto armado en Europa y la crisis económica en Japón, y, por otro, a las opciones de trabajo en algunos sectores específicos en Bolivia como la agricultura, la minería y extracción, por ejemplo de goma o "caucho". Los migrantes europeos y japoneses se establecieron en las tierras bajas de la planicie de Santa Cruz de la Sierra, formando colonias, entre las cuales se destacan la colonia "Okinawa" y la colonia "San Juan".

A fines del XIX también llegó a Bolivia un grupo de inmigrantes croatas, atraídos principalmente por la minería. La inmigración croata en Bolivia se ha incrementado principalmente después de la Segunda Guerra Mundial, atraída especialmente por la construcción de las vías férreas y la construcción civil.

Durante el siglo XX también llegó a Bolivia un grupo significativo de inmigrantes que se conocen como “los árabes” o “turcos”, aunque se trata de un grupo heterogéneo en su composición, integrado por inmigrantes provenientes de Líbano, Palestina, Siria, Egipto y Jordania. Ellos se han caracterizado por su relación con el comercio y la prestación de servicios, especialmente en la industria hotelera, la construcción y el transporte.

Los programas de inmigración promovidos por el gobierno de Bolivia desde fines del siglo XIX y durante el siglo XX obedecen a la promoción del ingreso de recursos humanos a través de la migración para desarrollar el país. La promulgación del Decreto Ley N° 13344, de 1976, a través del cual se creó el “Consejo Nacional de Inmigración”, por ejemplo, obedeció a esta política.

Al mismo tiempo, también la emigración ha estado presente en el imaginario colectivo de aquellos que buscan escapar de la pobreza, un futuro mejor para sí y sus familias, o simplemente un cambio de la propia situación socioeconómica.

Los destinos principales y tradicionales de los emigrantes bolivianos han sido los países limítrofes, principalmente Argentina y, en las últimas dos décadas también Brasil y Chile. En ese mismo lapso también se han incrementado las emigraciones hacia Estados Unidos, España, Suiza, Italia y otros países europeos.

Los movimientos migratorios internos se dan principalmente del altiplano a los valles y los llanos, o del campo a las ciudades, produciendo una expansión forzada del espacio urbano, además de consolidar en importancia lo que se denomina “el eje troncal” – las ciudades de la Paz, de Cochabamba y de Santa Cruz de la Sierra – donde se concentra la mayor parte de la población, los servicios y los problemas del país.

Los refugiados constituyen otro movimiento migratorio que ha tenido su crecimiento e importancia en las últimas décadas, llevando al Estado de Bolivia a actualizar su normativa en 2012, a través de la “Ley de las Personas Refugiadas” (Ley 251).

En la primera parte de esta investigación, se presentan las principales tendencias de los flujos de inmigración, migración interna, emigración y refugio en Bolivia, mencionados anteriormente.

En una segunda parte se analiza la evolución de las políticas sobre migraciones hasta la actualidad, considerando los cambios de perspectiva que se fueron dando, especialmente en el último siglo.

A lo largo de la historia de Bolivia, podemos afirmar que la política pública sobre migración ha estado sumergida en una herencia colonial, que se tradujo en la adopción de mecanismos de control y cuya máxima expresión ha sido la “Doctrina de Seguridad Nacional”, adoptada por la mayoría de los gobiernos dictatoriales latinoamericanos en las décadas de 1970 y 1980. Solamente después de los procesos de democratización, se inicia lentamente en la región un cambio de mentalidad y con esto la definición de nuevas leyes que superan la perspectiva del control del migrante

visto como extranjero, enemigo y potencial amenaza para el Estado, y focalizan su atención en el migrante como sujeto de derechos y deberes.

El Estado boliviano, en diálogo con la sociedad civil y las Iglesias, está desarrollando un Proyecto de Ley, que ha ya alcanzado estatus parlamentario y se encuentra en discusión en el Senado. Cabe destacar que la continua búsqueda para mejorar las políticas migratorias, por parte del Estado, y de promover las mismas políticas en diálogo sereno y constante con la sociedad civil organizada y los diferentes movimientos sociales, ha sido un elemento determinante para definir una normativa que proyecta su visión desde un principio de protección de los derechos humanos de las personas. La sanción de las leyes de erradicación de la xenofobia y racismo, de protección a las personas refugiadas y de lucha contra la trata y tráfico de personas, además de las medidas para la reintegración de los migrantes retornados, son ejemplos del proceso de diálogo entre actores políticos y sociales en la definición de políticas públicas. Partiendo de esta perspectiva, la tercera parte de la investigación presenta las principales acciones de las organizaciones de la sociedad civil en la definición de políticas públicas y programas sobre migraciones.

Por último, la investigación presenta algunas propuestas sobre la participación de la ciudadanía en la definición de las políticas públicas y programas sobre de migraciones.

PRIMERA PARTE

ANÁLISIS GENERAL DE LA DINÁMICA MIGRATORIA DE BOLIVIA

Desde una perspectiva histórica y cultural, las diversas sociedades que se desarrollaron en el espacio geográfico que en la actualidad comprende Bolivia se han caracterizado por su intenso dinamismo poblacional ligado al manejo productivo del espacio, que actualmente sigue determinando perfiles particulares de la estructura social, económica y cultural boliviana.

Durante todo el siglo XX las dinámicas migratorias en el país han sido muy intensas y lo son todavía en esta primera década del siglo XXI, incluyendo la inmigración, la migración interna y la emigración. La inmigración, aunque no ha logrado ser determinante en su cantidad, ha sido significativa por su diversidad y por las diferentes procedencias, existiendo momentos particulares de mayor afluencia hacia el país, como sucedió durante la Segunda Guerra Mundial o a partir de iniciativas promovidas por el gobierno para atraer población extranjera con fines productivos. Durante ese periodo, las migraciones internas también tuvieron gran importancia, determinando un cambio poblacional en el país, que se convirtió de rural en urbano, sobre todo en la segunda mitad de siglo XX. Así como fueron intensas las migraciones internas en Bolivia, también lo fueron los procesos de emigración: la masiva presencia boliviana en la Argentina es sin duda una de las experiencias migratorias fronterizas más antiguas de la región sudamericana a la que se suma la creciente emigración hacia Brasil, especialmente en la última década, Estados Unidos y Europa.

En este apartado, después de presentar las principales tendencias de la inmigración, la migración interna y la emigración en Bolivia, analizaremos también el fenómeno del refugio en Bolivia, que se ha incrementado en el país principalmente a partir de la década de 1980, en virtud de compromisos internacionales asumidos por el país y de contextos específicos que en los últimos años van adquiriendo mayor relevancia en la región.

1. Inmigración

1.1. Flujos de llegada durante el siglo XX

Sí bien la presencia de ciudadanos extranjeros en Bolivia es una realidad constante desde los inicios de la República, su número y magnitud nunca han sido significativos a escala nacional, respecto, por ejemplo, a los emigrantes bolivianos en el exterior, lo que en cierta medida define a Bolivia como país de emigración. Durante los primeros años del siglo XX, y con mayor intensidad hacia mediados del mismo siglo, es que llegan estos colectivos de inmigrantes en números más importantes. Nosotros consideraremos en nuestro estudio sólo aquellas colectividades más antiguas y significativas, entre las que se encuentran la japonesa, la judía, la árabe y la croata.

Por otro lado, también nos interesa esbozar un panorama actual de la inmigración en el país, donde destaca la presencia de inmigrantes fronterizos (de Argentina, Perú y Brasil) y regionales (Colombia), así como del conjunto de estudiantes de otros países que residen en Bolivia.

El presente estudio enfatiza su atención sobre las comunidades de inmigrantes que tuvieron un mayor impacto en la sociedad y la economía de Bolivia y que fueron favorecidas por políticas estatales, con el fin de intensificar la agricultura y el comercio del país, como en el caso de los inmigrantes japoneses, judíos, árabes, croatas y menonitas.

Inmigración japonesa en Bolivia

Se considera como los primeros japoneses inmigrantes en Bolivia a los 93 hombres (incluyendo 2 supervisores) que integraban al grupo de 790 personas que migraron a Perú en el año 1899 y que llegaron al territorio boliviano atraídos por la popularidad de la extracción de la goma, los cuales, pasando por Puerto Maldonado, llegaron a orillas del Río Madre de Dios, en la Amazonía boliviana. La popularidad de la extracción de goma desapareció con la finalización de la Primera Guerra Mundial, en 1918, pero se estima que aproximadamente 2.000 personas fueron en busca de trabajo a los Departamentos de Pando (Cobija) y Beni (Riberalta, Cachuela Esperanza) en el lapso de su popularidad, y se quedaron residiendo en el lugar (Sociedad Japonesa de La Paz, 2012).

Después de la desaparición de la popularidad de la extracción de goma, aparte del desarrollo de la agricultura o la administración de pequeños negocios, algunos de estos migrantes fueron a vivir a grandes ciudades, como Oruro, Cochabamba, La Paz, Trinidad, Santa Cruz, y otros emigraron a países vecinos, como Brasil, Argentina y Perú. La mayor parte de los japoneses que se quedaron en Bolivia se casaron con personas bolivianas, dedicándose al comercio y la agricultura. En la actualidad hay descendientes de japoneses hasta de quinta generación residiendo en Bolivia.

Con el objetivo de regular el ingreso de inmigrantes que contribuyeran al desarrollo del país a través de la producción agrícola intensiva, el Estado boliviano implementó, en 1951, políticas de facilitación de la inmigración, simplificando los trámites, formalidades y requisitos que se exigían para el ingreso de extranjeros al país (Decreto Supremo N° 2396, del Presidente Mamerto Urriolagoitia H.). En agosto de 1953, el gobierno boliviano expresó la aceptación de inmigrantes japoneses, a la legación japonesa de Perú (al mismo tiempo de Bolivia). En enero de 1954, el gobierno japonés constató la intención de su similar boliviano y envió a un grupo de investigadores para estudiar el lugar de residencia (San Juan). El gobierno boliviano se comprometió con este grupo de investigadores en recibir y apoyar a los inmigrantes japoneses, además de ofrecer libre elección del lugar de la colonización.

El grupo de investigadores, luego de considerar las recomendaciones de los residentes japoneses, eligió como posible lugar de colonización a la zona de San Juan, del Departamento de Santa Cruz. De la localidad de Okinawa inmigraron a la

actual Colonia Okinawa, Santa Cruz, 49 grupos, integrados por 3.385 personas (584 familias y otras personas solas), desde 1954 hasta 1988. Hasta diciembre del 2001, vivían 828 personas (238 familias) en esta colonia y tenían bajo su propiedad 46.890 hectáreas. Su producción principal era soya, trigo, arroz, maíz, sorgo, girasol y productos cárnicos.⁵

Además de la inmigración de Okinawa, otras 1.679 personas inmigraron a Bolivia de distintos lugares de Japón, desde 1955 hasta 1992, divididos en 53 grupos, que actualmente residen en la Colonia San Juan. Hasta diciembre del 2001, 754 personas (242 familias) residían en esta colonia y tenían bajo su propiedad 27.132 hectáreas. Su producción principal es arroz, soya, huevo de gallina, cítricos, productos cárnicos y nuez de macadamia.⁶

El 15 de mayo de 1955, un total de 87 personas (14 familias y 3 personas sin acompañantes), convocadas por la Federación de Asociaciones del Ultramar, se embarcaron en el Puerto Kobe, y después de 53 días de viaje, el 8 de julio del mismo año, arribaron al Puerto de Santos, en Brasil. Al día siguiente, estas personas partieron en tren hacia Santa Cruz y llegaron a la orilla de Río Grande, el 20 de julio. Posteriormente, el 24 del mismo mes, llegaron a la estación de Santa Cruz, donde se establecieron.

El 21 de junio de 1957, llegó a Bolivia el primer grupo de inmigrantes planificados, compuesto por 25 familias (159 personas), que fue convocado a nivel nacional a través de las oficinas de la Federación de Asociaciones del Ultramar, ubicadas en todas las prefecturas de Japón. Desde entonces, hasta febrero de 1992, llegaron 53 grupos de inmigrantes, integrados por 1.684 personas, compuestos por 302 familias (1.633 personas) y 51 solteros. Refrendando el Decreto Ley 13344, el 1 de agosto de 1977, mediante Resolución Suprema, el Estado de Bolivia había reconocido la personería jurídica de la "Asociación Boliviano - Japonesa".

Ya en 1976, el gobierno de facto de Bolivia, presidido por Hugo Banzer Suárez, había considerado que el desarrollo económico del país requería de una política de organización y aprovechamiento de los recursos humanos y de incremento de la población activa. Para ello, a través del Decreto Ley N° 13344, el gobierno creó el Consejo Nacional de Inmigración, instancia encargada de promover la inmigración en Bolivia y de dotar a los inmigrantes de tierras fiscales en forma gratuita, además de las exenciones de gravámenes aduaneros para la internación de maquinaria, herramientas, equipos de trabajo, enseres personales y otros de uso doméstico, además de asistencia social, técnica y económica.

En la fase inicial de esta política de colonización, cuando las condiciones de vida eran precarias en Bolivia, muchos inmigrantes desertaron y se fueron hacia Brasil y Argentina.

⁵ Asociación Boliviano Japonesa San Juan (2004), Resumen de la Colonia Japonesa San Juan.

⁶ Idem.

Comunidades Japonesas en Bolivia

Departamento	Ciudad/Provincia	Nº personas
Pando	Cobija	1.000
Beni	Riberalta	7.000
	Trinidad	1.300
	Rurrenabaque	500
	Guayaramerin	300
La Paz	La Paz	800
Santa Cruz	Colonia Okinawa	850
	Colonia San Juan	750
	Santa Cruz de la Sierra	700
Otras Regiones	Cochabamba, Oruro y otras	800
Total		14.000

Fuente: Libro Conmemorativo Centenario de Inmigración "Bolivia ni Ikiru".

La distribución de la migración japonesa en el territorio boliviano, desde sus inicios, se concentró en gran medida las tierras bajas, teniendo como eje a Riberalta, en el Beni, que aglutinaba a la mitad de la colonia japonesa en Bolivia. La inserción laboral que prevalece en muchos de los japoneses residentes en Bolivia tiene que ver con la producción agrícola, concentrada en las colonias de San Juan y Colonia Okinawa, en el Departamento de Santa Cruz; aunque también cabe destacar la actividad comercial que ejercen muchos residentes japoneses a nivel nacional.

Inmigración judía en Bolivia

En 1905 llegó a Bolivia un grupo de judíos provenientes de Rusia, seguido posteriormente por un grupo proveniente de Argentina, y más tarde arribaron varias familias sefarditas provenientes de Turquía y del Cercano Oriente. Sin embargo, la comunidad judía siguió siendo minúscula hasta comienzos de la década de 1930. Desesperados por huir de la permanente persecución en aumento en sus lugares de origen, miles de refugiados judíos provenientes de los países de Europa Central dominados por el régimen nazi encontraron refugio en América Latina durante la década de 1930 y la primera mitad de la década de 1940. Ante el holocausto perpetrado por el régimen nazi durante la Segunda Guerra Mundial, Bolivia fue uno de los primeros países del mundo que permitió la llegada de refugiados judíos. Los primeros judíos llegaron al país en 1939.

Bolivia se convirtió en el principal país en recibir este influjo de refugiados a finales de la década de 1930, cuando Argentina, México, Brasil y Chile – países que tradicionalmente eran países de destino de la migración europea – empezaron a

aplicar fuertes restricciones a la entrada de nuevos inmigrantes. En 1939, la política de inmigración libre de Bolivia fue modificada y, en mayo de 1940, todos los visados para los judíos se suspendieron indefinidamente. Pese a ello, la inmigración continuó.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, llegó a La Paz un pequeño grupo de judíos polacos, que había huido hacia el Lejano Oriente después de 1939, pero que había abandonado Shangai al instalarse allí el régimen comunista. La mayor parte de ese grupo se quedó en La Paz y fue incorporada a la comunidad judía ya existente.

A finales de 1939, cuando la inmigración alcanzó su punto culminante, las comunidades judías organizadas obtuvieron una gran estabilidad en Bolivia. La primera organización que se creó fue el *Círculo Israelita* (1935), integrada por judíos de Europa Oriental, y fue seguida por la *Comunidad Judía Alemana*. Bajo los auspicios del *Comité Judío Central de Bolivia*, fueron creados diversos servicios comunales, incluyendo la *Jevrá Kedushá*, el *Cementerio Israelita*, el *Bikur Jolim* y el hogar para ancianos. La comunidad de La Paz también comenzó a mantener al *Colegio Israelita*, una escuela completa, con un jardín de infantes y con niveles de enseñanza primaria y secundaria.⁷

Iniciada a fines de la Segunda Guerra Mundial, continuando durante el establecimiento del Estado de Israel en 1948 y acelerando su crecimiento en los años de la década de 1950, la tendencia demográfica que se había caracterizado por el marcado incremento de la población judía en Bolivia comenzó a revertirse en la década de 1960. Un gran número de inmigrantes judíos que llegaron durante la Guerra junto con sus hijos comenzaron a abandonar el país, o a dirigirse a otros países “más europeizados” de Latinoamérica, como Argentina y Brasil, o a los Estados Unidos e Israel, o regresaron a sus países de origen.

A comienzos de la década de 1990, quedaban en Bolivia alrededor de 700 judíos.⁸ Esa cifra disminuyó aún más en la medida en que muchos miembros de las generaciones más jóvenes de judíos de Bolivia continuaron emigrando. Al igual que en el pasado, la mayor parte de los judíos que quedan en Bolivia viven en su capital, La Paz, pero también hay comunidades menores en Santa Cruz y Cochabamba.

El *Círculo Israelita*, la organización comunitaria judía central, en la actualidad incluye tanto al *Círculo Israelita de La Paz* como a la *Comunidad Israelita de Bolivia*, sus dos predecesoras. Desde el punto de vista económico, la comunidad judía tiene actualmente una presencia significativa en los sectores de la industria, el comercio, la importación y la exportación.⁹

⁷ Radio JAI, *Inmigración Judía en Bolivia*, 8/08/2012. Disponible en: http://www.radiojai.com.ar/online/notiDetalle.asp?id_Noticia=61270

⁸ Idem.

⁹ Los Judíos de Bolivia, en: “La Voz Judía”, publicado por Unión de Israel en la Argentina: <http://www.delacole.com/cgi-perl/medios/vernota.cgi?medio=lavozjudia&numero=tribuna-29¬a=tribuna-29-14>

Inmigrantes árabes en Bolivia

Una investigación de varios años (Asbún, 2011) pudo reunir, clasificar, precisar sitios y fechas de llegada de los inmigrantes árabes en Bolivia, que abarcó 70 años y comprende principalmente la historia de cada familia que llegó al país desde Egipto, Jordania, Líbano, Palestina y Siria. La investigación testimonial constituye una primera fuente de documentos inéditos y la descripción del árbol genealógico de los palestinos, libaneses, sirios y jordanos que salieron de sus países por diversas causas, como las guerras y persecuciones, y la necesidad de buscar nuevos horizontes y construir un futuro propio para sus descendientes.

Es útil mencionar que, casi todos, llegaron a Bolivia, como a la Argentina, Brasil, Chile y otros países, con pasaportes de Turquía, en cuyos puertos se embarcaban, por lo que recibieron el denominador común de "turcos", sin que tuvieran ningún nexo con Turquía.

Los inmigrantes árabes fueron pioneros en Bolivia en sectores específicos de la industria, la construcción, la hotelería, la agricultura, la minería, el transporte y el comercio.

Inmigración croata en Bolivia

El ingreso de los primeros inmigrantes croatas en Bolivia se produjo a fines el siglo XIX, en forma simultánea con el ingreso de otros compatriotas croatas en Chile y Perú. Sus metas eran las zonas mineras. Ello demuestra que ya entonces se tenía conocimiento en Croacia de la existencia de diversos minerales en Cerro de Pasco (Perú), de oro en Tipuani y en los arroyos situados entre La Paz y el Monte Illimani, de plata en Potosí, de cobre, oro y salitre en Antofagasta, y de plata en Tarapacá.

A mediados del año 1850, apareció en Potosí el primer grupo de inmigrantes croatas. Según relatos de informantes,¹⁰ se trataba de Mateo Rendić, Juan Jakšić, Vicente Vučić y Mateo Dobravčić. Apenas llegaron, los cuatro inmigrantes se dedicaron a la extracción de mineral de plata. Durante los tres lustros siguientes se sumaron nuevos pequeños grupos de compatriotas, todos resueltos a seguir los pasos de los primeros, "arañando cerros". Muy poco pudo averiguarse respecto al resultado de sus esfuerzos, y respecto al tiempo que permanecieron todos esos grupos en Potosí. Lo que se supo fue que dos de ellos, Jakšić y Rendić, se encontraban en 1870 en Antofagasta, con importantes comercios, lo que testimonia que en Potosí habían amasado cierta fortuna. A partir de 1870, el cambio de residencia de aquellos pioneros entre las dos ciudades fue incesante.

Además de buscadores de oro y plata y de mineros, los primeros inmigrantes croatas en el país del Altiplano trabajaban en la construcción de caminos y vías férreas, en la selva boliviana, y en faenas agrícolas. Luego, una vez asentados, una parte de ellos se dedicó al comercio y a la industria, a la que nos referiremos más adelante.

¹⁰ Studia Croatica (1986), Vol. 102.

Entre 1890 y 1914, año del estallido de la Primera Guerra Mundial, varios centenares de croatas se habían establecido en diferentes zonas del país, particularmente en Oruro, donde se vivía intensamente la “fiebre del estaño”. Un lustro después comenzaron a llegar al país nuevos grupos, generalmente familiares y coterráneos de viejos residentes. Esa nueva corriente prosiguió hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial, cuando el número total de ingresados era superior a dos mil.¹¹ En esos años, la presencia de croatas era notable en todas las actividades, y en toda Bolivia: La Paz, Oruro, Tarija, Potosí, Sucre, Cochabamba, Santa Cruz de la Sierra, Beni y otras ciudades.

Inmigración menonita en Bolivia

Los menonitas tienen su origen en Suiza, cerca de 1520, y surgieron como un grupo protestante radical que apoyaba la posición que sostenía el reformador Zuinglio. La causa de su ruptura con él se debió a diferentes criterios sobre el bautismo de los niños, motivo por el cual también se les denominó anabaptistas.

Durante más de cuatro siglos, los menonitas se han movido de un país a otro en busca de un lugar donde no fueran cuestionados por su modo de vida, especialmente en lo que se refiere a la educación de sus hijos.

En 1954 llegaron al sur de Bolivia los primeros menonitas, fundando alrededor de 58 colonias.¹²

Posteriormente, en 1957, invitados por el entonces presidente Víctor Paz Estensoro, quien deseaba que las llanuras orientales de Bolivia fueran cultivadas y habitadas por más pobladores, llegaron nuevos grupos de menonitas, quienes tenían como su principal actividad la agricultura, dedicándose principalmente al cultivo de la soya, maíz, trigo, sorgo, entre otros cultivos, y a la crianza de ganado vacuno y equino.

En la actualidad, en el Departamento de Santa Cruz existen 61 colonias menonitas, provenientes de varios países, entre los cuales destacan México, Canadá y Paraguay.

Dependiendo de las normas propias de las diferentes colonias, cada una de ellas tiene prohibiciones para su desarrollo como tal, aunque todas tienen algunas reglas comunes, como la de no desarrollar trabajos para terceros fuera de su colonia y la de no casarse con habitantes de otra etnia.

La otra razón del aumento de las colonias menonitas fue el crecimiento demográfico de su población, ya que cada familia tiene un promedio de 8 hijos, y la necesidad de las nuevas familias de disponer de nuevos campos de cultivos obliga a estos a comprar grandes extensiones de terreno.

¹¹ Studia Croatica, Vol. 102, Anónimo, 08/07/2005.

¹² Salazar, E. (2011), Nat Geo penetra la intimidad de los menonitas en Santa Cruz, disponible en: <http://eju.tv/2011/11/nat-geo-penetra-la-intimidad-de-los-menonitas-en-santa-cruz/>

Además de encontrar en Bolivia un lugar para vivir de manera aislada para profesar sus creencias, los menonitas se caracterizan por su capacidad de autosustento y producción agrícola. La mayoría de las comunidades se dedican a la comercialización de queso, leche, huevos y sorgo. La granjería es otra de sus habilidades y recursos para subsistir. En el caso de la Colonia Santa Rita, por ejemplo, el 80 por ciento de las familias produce y abastece de leche a empresas productoras como PIL, Del Campo y Clara Bella.

Los menonitas también se dedican a la avicultura y producción de lácteos artesanales, con los que abastecen los mercados populares de algunas ciudades, como Los Pozos y La Ramada, entre otros emprendimientos.

1.2. Principales colectividades de inmigrantes en la actualidad en Bolivia

Uno de los mayores dilemas al momento para abordar la temática migratoria en Bolivia tiene que ver con los datos cuantitativos que el investigador dispone al momento de hablar de inmigración o de emigración. Esta falta de estadísticas sobre cantidad de personas en situación migratoria en Bolivia revela el 'abandono estatal' de las dinámicas migratorias en el país. Esta situación, que no sólo es característica de Bolivia, se presta, en muchos casos, a interpretaciones que, según de dónde provengan, tienden a minimizar o exagerar las cifras de la migración. Otro problema respecto a los datos referentes al número de inmigrantes suele ser el hecho de que los organismos oficiales de registro de extranjeros tienden a subestimar a los mismos en función al estatus migratorio, considerando que las personas en situación migratoria irregular no figuran en los registros.

Otro aspecto que limita el conocimiento, y por tanto el tratamiento del tema de la inmigración en Bolivia, tiene que ver con la escasa o nula producción académica sobre el tema. La poca información que se dispone respecto a los diversos colectivos de extranjeros presentes en el país son producidos, en la mayoría de los casos, por los propios colectivos de inmigrantes. A partir de un afán de preservar la identidad y la historia, las colectividades de migrantes se dan a la tarea de reconstruir sus trayectorias en el país.

Según el censo de 2001, 94.391 personas de la población residente en Bolivia habían nacido fuera del territorio boliviano, lo que representaba un porcentaje muy bajo de la población total del país. Si bien el censo de ese año plantea la pregunta sobre nacionalidad, llaman la atención algunos datos, como los referentes a la comunidad peruana, la cual, en el imaginario social es la más numerosa del país, pero en los datos censales es numéricamente inferior a las colectividades argentina y brasileña.

Países	Población Inmigrante	%
Argentina	28.612	30,3
Brasil	15.074	16,0
Perú	9.559	10,1
México	9.495	10,1
Chile	4.469	4,7
Estados Unidos	3.723	3,9
Paraguay	3.296	3,5
Alemania	1.713	1,8
Canadá	1.703	1,8
España	1.671	1,8
Japón	1.520	1,6
Colombia	1.367	1,4
Otros países	11.746	12,4
Sin declaración	443	0,5
Totales	94.391	100

Fuente: Instituto Nacional de Migración de Bolivia, 2000.

Inmigrantes argentinos en Bolivia

La comunidad argentina es la población extranjera más numerosa en territorio boliviano de acuerdo con los datos del Censo del año 2001. Aunque existen vínculos culturales y étnicos muy antiguos, los ciudadanos argentinos han buscado nuevas oportunidades de desarrollo económico y geo-político en Bolivia. Los principales asentamientos de la comunidad argentina en territorio boliviano se encuentran sobre todo en las tres grandes ciudades del país – La Paz, Cochabamba y Santa Cruz – pero también en Potosí y Tarija, regiones fronterizas con la Argentina.

Los argentinos han impulsado la industria vitivinícola en suelos de gran altura, como en el sur de Bolivia. Otros sectores en los cuales participan son el empresarial e industrial, que se han establecido en ciudades como La Paz, Santa Cruz de la Sierra y Copacabana. La cuestión vecinal entre ambos países facilita el flujo comercial y cultural de los argentinos y los bolivianos.

Inmigrantes peruanos en Bolivia

En 2001, según los datos censales de Bolivia, los peruanos constituían el tercer mayor grupo de inmigrantes residentes en el país. Sin embargo, la condición de irregularidad migratoria en la cual se encuentran muchos de sus integrantes, impide la definición exacta del número de inmigrantes peruanos residentes en Bolivia.

En la actualidad, se estima que la población peruana residente en Bolivia está principalmente concentrada en la ciudad de El Alto, del Departamento de La Paz, según información proporcionada por la Dirección General de Migraciones de Bolivia (DIGEMIG, junio de 2012). El Alto, al ser constituido por una población mayoritariamente joven, se convirtió en una ciudad de migrantes, no sólo de peruanos, sino de bolivianos que se asientan ahí por las oportunidades de comercio que existen.

Los inmigrantes peruanos, además de insertarse en actividades de comercio, construcción y servicios, también llegaron a Bolivia para instalar sus pequeñas empresas en las mayores ciudades del país, constituyéndose en agentes de desarrollo económico.

La población peruana en Bolivia se ha organizado en diferentes entidades gremiales, deportivas, religiosas y de defensa de sus derechos fundamentales. En este último aspecto, cabe destacar que la xenofobia y la estigmatización han originado mayor vulnerabilidad de los inmigrantes peruanos y, consecuentemente, mayor dificultad para la integración local. Las imputaciones exageradas a la comunidad peruana, por parte de los medios de comunicación y de la misma policía, de hechos vinculados a delitos, aumenta el rechazo a su presencia en el país.

En la década de 1990 y principios de la década del 2000 ingresaron a Bolivia un grupo de refugiados peruanos, que en la actualidad residen en las ciudades de La Paz y el Alto.

Según las asociaciones de residentes peruanos en Bolivia, Asociación de Refugiados Peruanos en Bolivia (ARPEBOL) y la Asociación de Residentes Peruanos en Bolivia (ASPERBOL), existen muchas personas peruanas que residen en el territorio nacional en forma irregular, debido principalmente a los costos elevados de los trámites de regularización migratoria y a la complejidad de los requisitos para obtener una visa de residencia legal en Bolivia. En 2011 y 2012 estas asociaciones, en coordinación con otras organizaciones de la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo, han propuesto una amnistía migratoria que, según sus datos, podría beneficiar a más de 60.000 residentes peruanos, que son ocultados estadísticamente porque no tienen los documentos regulares de residencia.

Inmigrantes colombianos en Bolivia

La población colombiana elige Bolivia como destino por considerarla un país tranquilo y distanciado de los conflictos armados o como país de tránsito hacia Chile, Argentina y Brasil. En el proceso de tránsito, los ciudadanos colombianos, especialmente las mujeres, son víctimas de tráfico de migrantes en las fronteras, sufriendo extorsiones y violaciones de sus derechos humanos, hechos que quedan en el anonimato por temor, carencia de recursos económicos, entre otros motivos. Según testimonios de los mismos migrantes, para llegar a su destino final, tienen que atravesar muchas dificultades, contrayendo deudas elevadas y en muchas ocasiones no logran llegar a su destino y se ven forzados a tomar la decisión de quedarse en Bolivia, retornar a su país y/o elegir otro país. En el intento de ingresar a algunos

países, los migrantes son víctimas de engaños, perpetrados por traficantes y “coyotes”. Se pudo constatar que el país de preferencia para la población colombiana es Chile, por las ofertas laborales y las mejores condiciones de vida. Sin embargo, en la actualidad, los controles migratorios de la frontera Bolivia y Chile son restrictivos, selectivos y excesivos, principalmente para la población afro colombiana.

La población colombiana que elige a Bolivia como país de acogida, se encuentra ubicada en tres principales departamentos del país: en primer lugar, Santa Cruz, seguido por Cochabamba y La Paz, ciudades que pertenecen al eje troncal de Bolivia y que tienen mayor flujo económico con relación a las otras ciudades del país. Los dos primeros departamentos tienen un índice mayor de presencia de población colombiana.

Cabe mencionar que, en forma similar a lo que ocurre en otros países, en Bolivia la población colombiana es estigmatizada por hechos ilícitos, principalmente el narcotráfico. Ello se debe principalmente al hecho de que, en algunos casos, en operativos que realiza las Fuerzas de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) de Bolivia encuentran ciudadanos de nacionalidad colombiana involucrados. A ello se suma el hecho de que algunos medios de comunicación sensacionalistas relacionan la presencia de inmigrantes colombianos en el país con el crecimiento del narcotráfico y el incremento de la delincuencia organizada, principalmente en el Departamento de Santa Cruz. Reportes periodísticos señalan la presencia de carteles de narcotráfico colombianos en Bolivia (La Razón, 06/06/2012).

En este contexto, la población inmigrante colombiana, como la refugiada y solicitante de asilo que está en proceso de integración local, sufre diferentes discriminaciones por estos hechos y tienen muy pocas oportunidades de integrarse en la sociedad local.

Inmigrantes brasileños en Bolivia

La comunidad brasileña comenzó a establecerse en Bolivia principalmente durante los últimos años del siglo XX, cuando empresas del vecino país empezaron a establecerse en Bolivia (una de las más importantes es Petrobras). Los inmigrantes brasileiros que residen en Bolivia son en su mayoría trabajadores de empresas brasileras o comerciantes de zonas limítrofes con el territorio boliviano.

Otro grupo de brasileños que se ha incrementado en las últimas décadas es el de los estudiantes de ese país que, ante la imposibilidad de acceder a un cupo en sus universidades, deciden trasladarse a Bolivia para ingresar a una universidad privada, con el objetivo, en muchos casos, de transferirse posteriormente a una universidad de Brasil. La presencia de estudiantes brasileños se concentra en las ciudades de Santa Cruz, Cochabamba y Sucre.

Poco es lo que se puede decir de las otras colectividades de inmigrantes en Bolivia, ya que al ser muy reducidas y con presencias dispersas, sus actividades quedan reducidas a los ámbitos internos y familiares así como laborales.

1.3. Situación de los estudiantes extranjeros en Bolivia

Un número significativo de estudiantes extranjeros elige a Bolivia como una oportunidad para realizar estudios universitarios. Las dos razones principales de esta elección son el bajo costo de la educación superior boliviana y el bajo costo de vida.

Según los datos de la Dirección General de Migración, las visas otorgadas a estudiantes extranjeros durante el año 2010 fueron 9.674, cuyos trámites son clasificados de la siguiente manera:

Tipos de trámites	Total Gestión 2007	Total Gestión 2008	Total Gestión 2009	Total Gestión 2010	Total General
Residencia temporal de 1 año Estudiantes C/S	459	160	6475	9124	16218
Residencia provisional de 60 días Estudiantes C/S	241	0			241
Residencia temporal de 1 año Estudiantes de intercambio	112	449			561
Residencia temporal de 1 año Estudiantes peruanos	1				1
Estudiantes Provisionales				550	55
Total	813	609	6475	9674	17571

Fuente: Memorias Dirección General de Migración – Bolivia, 2010.

Cabe considerar que estas cifras se refieren a las visas otorgadas a estudiantes que siguieron los procedimientos regulares para obtener residencia temporal como estudiantes en el país, no contemplando los casos de estudiantes que no siguen los procedimientos para obtener dicha residencia. Por ello, es difícil saber a cabalidad el número real de estudiantes residentes en Bolivia.

El sistema educativo en Bolivia es público y la educación es subvencionada por el Estado. De esta forma, cada departamento cuenta con una universidad pública en su jurisdicción, sumando un total de 9 universidades públicas. En el transcurso de los años se han ido creando universidades privadas, en las cuales los estudiantes pagan mensualidades establecidas durante sus años de estudio. En total, existen 47 universidades privadas en Bolivia, de las cuales la mayoría cuenta con sus respectivas sub-sedes, distribuidas en todo el territorio boliviano. Aunque sean privadas, el costo de estudio en estas universidades es reducido en comparación con las universidades privadas de otros países.

En los siguientes Cuadros se pueden observar las cifras referentes a los estudiantes extranjeros matriculados, tanto en universidades públicas como en las privadas, en Bolivia:

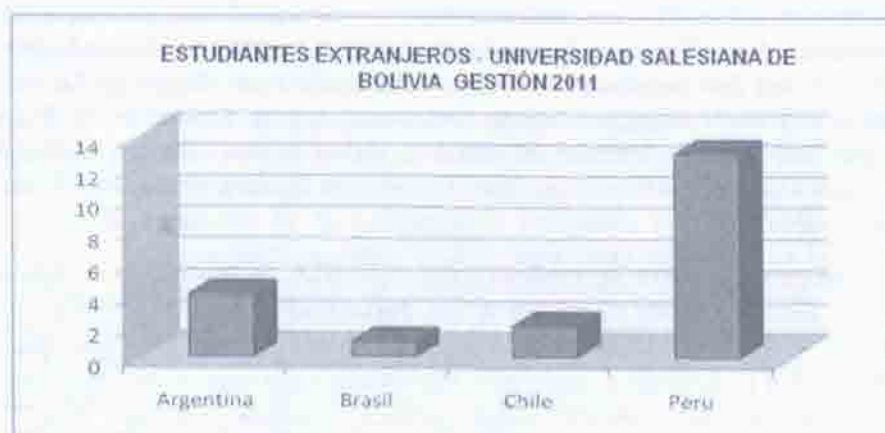
GRÁFICO 1



GRÁFICO 2



GRÁFICO 3



2. Emigración

Desde una perspectiva cultural, las diferentes sociedades que habitaron y habitan el territorio boliviano (sobre todo el altiplano y los valles) expresan una permanente movilidad y utilización de diferentes espacios geográficos y ecológicos. La movilidad poblacional fue siempre una constante en sus prácticas de sobrevivencia y reproducción sociocultural. En este sentido, la migración constituye un estilo de vida vinculado con la estrategia de diversificación ocupacional y generación de fuentes complementarias de ingresos. Lo anterior nos permite afirmar que

"no se trata sólo de estrategias de sobrevivencia contemporáneas, sino de un habitus, de un saber de vida, de una práctica asociada a una cosmovisión particular, que permitía una mejor y más sostenible utilización de los recursos naturales; no sólo para la 'sobrevivencia' de una familia, sino para la vida y reproducción de toda una comunidad/sociedad" (Hinojosa, 2003).

Durante todo el siglo pasado los procesos migratorios internacionales bolivianos focalizaron como lugares de destino básicamente a tres países: Argentina, Estados Unidos y Brasil. Al inicio de este siglo, se han experimentado transformaciones significativas en los patrones migratorios internacionales que componen ese *habitus* de movilidad espacial. La magnitud de los flujos de emigración hacia los países europeos y norteamericanos, que emergieron como grandes mercados laborales al inicio del siglo XXI, y de los flujos de retorno, a partir de la crisis económica mundial que afectó estos países, nos lleva a estimar que estamos en un periodo de fuerte éxodo. Los novedosos perfiles que emergen de estas dinámicas y que tienen que ver con la feminización del proceso, población con niveles elevados de estudio, mayor frecuencia de circulación espacial que van aparejados con aspectos propios de la globalización, tales como el acceso a información, mayores posibilidades de desplazamientos largos, sistema de comunicaciones, entre otros, hacen presumir una nueva faceta de la movilidad poblacional a nivel regional e internacional.

2.1. Emigración hacia Argentina

La movilidad poblacional boliviana en busca de trabajo hacia Argentina tiene una historia de siglos. Tenemos antecedentes ya en el siglo XVIII, cuando muchas de las haciendas, desde Tucumán hacia el norte, ocupaban mano de obra indígena y del "collado", como denominaban a la población boliviana en ese entonces. De hecho, la economía del norte argentino estaba articulada con la economía de Potosí en diferentes ámbitos. El comercio de toda esta región se realizaba por medio de los puertos del Océano Pacífico y no por el puerto de Buenos Aires; esto hasta muy entrado el siglo XIX.

Sin embargo, a partir de mediados del siglo XIX, la migración boliviana a la Argentina tomará cauces diferentes a los desarrollados en los periodos previos. Debido al tardío proceso de colonización de tierras en las regiones chaqueñas colindantes con la Argentina, que puede ser situado entre mediados y fines del siglo XIX, y a la inherente presión social, política, cultural y militar sobre dichos

territorios que ejercían los criollos, contingentes significativos de indígenas guaraníes se vieron forzados a abandonar sus territorios y, 'cruzando fronteras imaginarias', dirigirse a localidades del país vecino para emplearse o empadronarse en las haciendas y empresas agrícolas argentinas. La gran cantidad de datos existentes en este sentido, sobre todo crónicas misioneras de la época, nos llevan a plantear que los inicios de la migración boliviana a la Argentina respondieron a un esquema de 'desplazamiento político forzoso' y que posteriormente sobrevinieron los movimientos de tipo laboral.

Hacia 1920 la migración de mano de obra desde los países limítrofes hacia Argentina comienza a aumentar en importancia. El fenómeno se da principalmente en el norte, donde la industria azucarera, que antes se encontraba concentrada en la provincia de Tucumán, se expande hacia las provincias de Salta y Jujuy. Esta expansión de la industria azucarera, con la correspondiente demanda de mano de obra estacional y barata para la zafra de la caña, incentivó, directamente, el flujo migratorio de la población de los valles y del sur de Bolivia. En el censo argentino de 1947 casi el 88 por ciento de los inmigrantes provenientes de Bolivia se establecieron en las provincias de Salta y Jujuy, y sólo un 7 por ciento se encontraba instalado en la provincia de Buenos Aires (Grimson, 1996). Esta situación perduró hasta cuando se inició el proceso de sustitución de importaciones, periodo en el cual los flujos migratorios principales comenzaron a dirigirse a las ciudades (rural-urbano), para llenar los requerimientos de la naciente industria.

Por el mismo proceso de avance de la sustitución de importaciones, los movimientos poblacionales fueron concentrando su flujo hacia las áreas industriales que estaban situadas en las periferias de las grandes ciudades, principalmente la ciudad de Buenos Aires. En este sentido, sin negar las precarias condiciones socio-económicas de los migrantes fronterizos en sus países de origen, estos flujos migratorios estaban determinados fundamentalmente por la demanda de mano de obra barata, no calificada, tanto en las áreas urbanas, por la industrialización y la construcción, como en el área rural, por los vacíos y vacancias dejadas por la población originaria en su camino hacia las ciudades y las fábricas.

Durante las décadas siguientes la población de migrantes bolivianos en las zonas urbanas y peri-urbanas de Argentina aumentó de manera notoria. En este periodo, el flujo de migrantes bolivianos aumentó, principalmente a partir la crisis económica boliviana de la década de 1980, y luego, por la implementación del programa de ajuste estructural dictado por el D.S. 21060 de 1985. A partir de estas medidas, se contrajo la oferta monetaria, se elevó la desocupación abierta y se "relocalizó" (eufemismo para el despido) a una gran mayoría de los trabajadores, dando lugar a que un amplio segmento de la población se trasladara fuera del país y que se incrementara el flujo migratorio hacia la Argentina. Este segmento de la población no era rural-indígena en busca de trabajo temporario, sino que se trataba de población urbana, de los centros mineros y de ciudades principales y medianas, con niveles de instrucción educacional más elevados y que fueron a asentarse en zonas urbanas argentinas o en la periferia de las mismas. En esta década, los asentamientos en la región metropolitana de Buenos Aires igualaban o superaban a los residentes en

Salta y Jujuy. Estaba claro que los desplazamientos se habían reorientado hacia el centro urbano más importante en búsqueda de trabajo y mejores condiciones de vida. Sin embargo, también una proporción importante de bolivianos se había instalado en el ámbito rural de la Provincia de Buenos Aires, trabajando la tierra en sistemas de arrendamiento e incluso adquiriendo la tierra.

La década de 1990 se puede definir como un periodo de estabilidad y, en cierto modo, de 'auge migratorio', en virtud de las características económicas de dolarización que asumió la República Argentina y también por la amnistía declarada en ese país, que posibilitó la legalización de unos 110.000 bolivianos, la gran mayoría residentes en Buenos Aires. Durante estos años se consolidaron y ramificaron muchas de las trayectorias migratorias anteriores y que correspondían al tipo urbano-urbano, tanto así, que fueron estas las sólidas y estructuradas redes familiares y sociales las que amortiguaron los efectos de la crisis que vivió la Argentina hacia finales del 2001.

El inicio de siglo XXI para más de un país latinoamericano ha sido marcado por la crisis económica, la cual jugó un papel importante en las migraciones, presionando la salida de migrantes (como es el caso de la crisis estatal boliviana) y, al mismo tiempo, alterando los intercambios materiales y simbólicos preestablecidos (como fue el caso de la crisis económica Argentina). En todo caso, el tiempo transcurrido tras la severa crisis argentina ha logrado estabilizar los flujos poblacionales entre estos dos países, aunque está claro que los niveles de ahorro y remesas, característicos del periodo de dolarización, se han diluido. En este mismo sentido, el proceso de flexibilización laboral ha generado un ejército de desocupados que en su desesperación por lograr una fuente de trabajo han aceptado condiciones de extrema explotación, abaratando así los costos de la fuerza de trabajo en beneficio directo de los empleadores.

Como mencionamos anteriormente, en la región metropolitana de Buenos Aires y en la Capital Federal es donde en la actualidad se concentra el mayor número de migrantes bolivianos. De acuerdo con el censo de 2010, el número total de bolivianos sería de 345.272 en todo el territorio argentino, cifra bastante inferior a las estimaciones de otras fuentes sobre esta colectividad, las cuales presentan cifras cercanas a millón de personas, muchas de ellas sin documentación regular de estadía o residencia.

Estos migrantes que se concentran mayoritariamente en los mercados laborales urbanos se ocupan en actividades que requieren mano de obra no calificada ligadas a la construcción (rubro tradicional que emplea obreros jornaleros, maestros contratistas, ayudantes, entre otros), la manufactura (talleres de confección textil, donde prevalece la mayor explotación laboral), el comercio informal (rubro desarrollado en la última década y donde prevalece una fuerte dinámica de adaptación), la producción y comercialización agrícola, las labores domésticas y, en menor medida, otras actividades u oficios. Asimismo, se debe también considerar a un conglomerado importante de jóvenes bolivianos que realizan sus estudios académicos en Argentina, además de los profesionales que prestan sus servicios en este país.

También son dignos de destacar los niveles organizativos que despliegan los migrantes bolivianos en sus diversas actividades así como la incursión y permanencia en los medios de comunicación social.

Diversos estudios realizados sobre la migración boliviana en Argentina (Benencia, Karasić, Sassone, Hinojosa y otros) mencionan que una parte significativa de la producción hortícola del norte se halla en manos de familias bolivianas, las cuales no sólo se limitan al trabajo de jornaleros, sino que han ascendido hacia formas de arriendo y, en algunos casos, han logrado la compra de tierras y el nexo con la comercialización de los productos y la construcción de la infraestructura necesaria para la realización de dichas actividades.

Estos estudios buscan comprender la complejidad del fenómeno desde las características de la transnacionalidad, resaltando aspectos de ocupación y estructuración de los espacios, los nexos entre ruralidad y migración internacional o la importancia de las remesas en los procesos productivos locales, con su consiguiente impacto en el mejoramiento de la calidad de vida y la reducción de la pobreza. Otra serie de estudios enfatizan los niveles de ‘irregularidad’ (carencia de documentación que respalde y garantice la permanencia regular en el país), discriminación (tanto laboral como racial) y exclusión (social y cultural) por la que atraviesan sectores importantes de la colectividad de migrantes bolivianos residentes en la Argentina (Grimson, 2000; Caggiano, 2005, 2010; Pizarro, 2011; Magliano, 2007).

De estudios recientes sobre la migración hacia la Argentina podemos destacar algunos datos que ratifican nuestras apreciaciones respecto a la idea de transnacionalismo que esbozamos en este estudio. Datos del Proyecto PARMÍ,¹³ para el año 2002, referidos al área rural de los valles cochabambinos y potosinos, históricas regiones de emigración a la Argentina, muestran que un 22,6 por ciento de familias encuestadas señalaban haber residido en exterior o tener familiares residiendo en el exterior (básicamente la Argentina). Al ser encuestadas sobre el número de lugares donde estuvieron en el extranjero, el 35 por ciento señala haber estado en más de un lugar. En lo que se refiere a datos más generales, como la edad, nos encontramos con el hecho de que estratos muy jóvenes (entre 11 a 20 años) presentan las frecuencias más altas (22,8 por ciento) de emigración, aspecto que muestra el grado de incorporación laboral de mano de obra joven. En estas dinámicas migratorias, la distribución de la población por sexo mantiene todavía una pequeña supremacía de los varones (51 por ciento) respecto a las mujeres (49 por ciento), situación que no se da en otros destinos migratorios.

¹³ Programa de investigación del GRAL (Grupo de Investigaciones sobre América Latina). Proyecto “Recorridos de movilidad y procesos de territorialización de los migrantes internacionales a la hora de las agrupaciones regionales latinoamericanas (comparación Bolivia-México)”.

Otra región boliviana con vínculos ancestrales hacia la Argentina es Tarija. Los valles centrales de este departamento presentan, en forma similar al departamento de Cochabamba, una dinámica muy activa con el país vecino y con otros destinos en el exterior. Según la Oficina Regional de Migraciones, entre los años 2000 al 2005, 12.529 personas salieron de Tarija o pasaron por su territorio con destino a otros países. Del total de estas personas, el 56 por ciento provenía de áreas rurales de Tarija, Chuquisaca y Potosí, poniendo en evidencia a la región como frontera de tránsito hacia otros países. En este grupo de personas migrantes existe un porcentaje importante de mujeres (48 por ciento), en su mayoría casadas, cuya ocupación antes de viajar era en las labores de casa. Son también las mujeres las que presentan el menor grado de escolaridad frente a los hombres, aspecto que define la situación y condición laboral en el país de destino.

Datos del "Proyecto Frontera Sur" (IFEA-IRD, 2003) ponen en evidencia la existencia de una dinámica interna al interior de Tarija, es decir, movimientos migratorios interprovinciales, pero también la existencia de un porcentaje significativo (38 por ciento) de la población rural que migra hacia otros países, especialmente a la Argentina.

Por otro lado, aunque poco estudiada en Bolivia, la emigración de bolivianos hacia la Argentina estuvo siempre vinculada con procesos de asalariamiento del sector campesino. Según diferentes estudios realizados en Argentina, la presencia de la migración boliviana en este país ha diseñado una nueva estructura laboral agrícola (Benencia, 2002). Según Benencia, desde la década de 1980, y más propiamente de 1990, se empiezan a visualizar nuevas formas de acceso al trabajo y el acceso a la tierra,¹⁴ evidenciando una vez más la relación entre la migración y la tierra. Algunos autores (Dandler y Medeiros, 1985) han sostenido que el minifundio sería una de las causas principales de expulsión de los migrantes rurales, una vez en el país de destino el acceso a la tierra es un móvil importante para generar recursos directos de la producción agrícola. Esta forma de acceso a la tierra estuvo en auge hasta que sobrevino la crisis en la Argentina a inicios de siglo XXI, cuando algunos trabajadores migrantes retornan a su lugar de origen por la devaluación del peso argentino. Según Benencia, una de las estrategias de los migrantes bolivianos en la Argentina durante la crisis consistió en invertir en tecnología, sobre todo en invernaderos, para luego dar otro salto hacia la comercialización de sus productos, dinamizando así lo que el autor denomina "la escalera boliviana", es decir el ascenso económico ligado a las estrategias migratorias.

Con la superación de la crisis, y en virtud de un repunte económico, la Argentina sigue siendo en la actualidad un lugar de atracción para los migrantes bolivianos. Sin embargo, muchos de ellos, luego del decaimiento de la moneda argentina, decidieron tomar nuevos destinos como España, Chile, Brasil u otros.

¹⁴ Las categorías identificadas por Benencia (1996) van desde los patrones quinteros dueños de tierras, medieros, *tanteros* y peones o *dieros*.

2.2. Emigración hacia Estados Unidos

El 'sueño americano' tuvo también sus impactos en la sociedad boliviana, sobre todo en los valles centrales de Cochabamba (región tradicionalmente expulsora de mano de obra) y en los ámbitos urbanos de Santa Cruz de la Sierra. El inicio de esta migración se puede situar en la década de 1970, adquiriendo mayor vigor en la década de 1980. Estados Unidos representa en el imaginario de los migrantes el 'destino ideal' para trabajar y generar niveles significativos de ahorro y ascenso social. Un estudio reciente sobre esta temática analiza la importancia del fenómeno migratorio hacia los Estados Unidos en la reducción de la pobreza y en el mejoramiento de la calidad de vida mediante la dinamización de procesos productivos ligados a la fruticultura en zonas de valles (Leonardo de la Torre, CLACSO, 2005). Estimaciones no oficiales hablan de cerca de 200 a 250 mil bolivianos residentes en Estados Unidos, aunque algunos autores presentan cifras superiores a las cifras oficiales. Sin embargo, existe coincidencia en señalar que la migración boliviana a los Estados Unidos es una de las tantas migraciones invisibles. Los bolivianos, la gran mayoría de ellos indocumentados y de extracción social humilde, con un bajo porcentaje de profesionales, son respetados y considerados como honestos trabajadores, que ocupan los servicios básicos en los hoteles, restaurantes y en la construcción, y que, salvo muy contadas excepciones, no lograrán alcanzar el anhelado sueño americano.

Si bien los Estados Unidos representan el ideal migratorio, luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, las medidas de seguridad fronteriza se han multiplicado, haciendo cada vez más difícil la realización del 'sueño' de ingresar a territorio norteamericano. Diversos testimonios de migrantes deportados de los Estados Unidos evidencian los riesgos, sufrimientos y vejaciones extremas por los que pasan los migrantes en pos de hacer realidad las ilusiones de días mejores para los suyos. En esos relatos traumáticos se demuestra el grado de vulnerabilidad de los derechos de los migrantes, que se convierten en víctimas de tráfico y trata de personas, de explotación laboral, discriminación, entre otros problemas, al dificultarse su ingreso al territorio norteamericano.

2.3. Emigración hacia Brasil

La emigración boliviana al Brasil se ha incrementado principalmente a partir de la década de 1950, por dos factores principales: primero, el acuerdo entre Brasil y Bolivia que proporcionaba a los estudiantes bolivianos la posibilidad de recibir una formación académica o técnica en Brasil, no disponible en Bolivia; segundo, en función de las demandas bien focalizadas del mercado laboral brasileño, sobre todo en el rubro de la salud. Aunque estos flujos migratorios no fueron de magnitudes, sirvieron de antecedentes a los procesos posteriores de masificación a partir de la década de 1990.

La República del Brasil, y más concretamente la ciudad industrial de San Pablo, se constituye en la actualidad en otro destino tradicional de los emigrantes

bolivianos. Lo que podemos afirmar en base a la revisión hemerográfica es que la migración boliviana al Brasil presenta características similares a las que se dan hacia la Argentina, no sólo por ser migración fronteriza, sino sobre todo en las actividades laborales de inserción de los migrantes, como los talleres textiles, donde los grados de sobreexplotación son dramáticos.

Datos del departamento de La Paz de 2005 revelan que un 85 por ciento de los emigrantes de dicha región se dirigen al Brasil, de los cuales un 56 por ciento son hombres y un 43,8 por ciento son mujeres (Hinojosa, 2006). Esta situación al inicio de la segunda década del presente siglo sin duda se ha intensificado, sobre todo por la creciente demanda laboral de la manufactura, que es uno de los sectores productivos que se halla en fuerte expansión en el Estado de São Paulo.

2.4. Emigración hacia Chile

La emigración boliviana a Chile, si bien tiene antecedentes históricos muy antiguos, ha adquirido mayor relevancia en las últimas décadas, involucrando sobre todo a poblaciones fronterizas con dicho país. Más allá de los vínculos comerciales de Bolivia con los puertos de Arica e Iquique, en los últimos años, y de manera silenciosa, se ha ido configurando un circuito laboral hacia diferentes localidades chilenas del norte del país, especialmente en los sectores de la construcción, los servicios y la agricultura.

En los Cuadros siguientes podemos evidenciar los flujos migratorios entre Bolivia y Chile, que revelan las dinámicas comerciales pero también los circuitos laborales del norte de Chile, que se expresan en los saldos netos migratorios o en la presencia de menores ligados a estos desplazamientos.



Fuente: DIGEMIG, 2012.



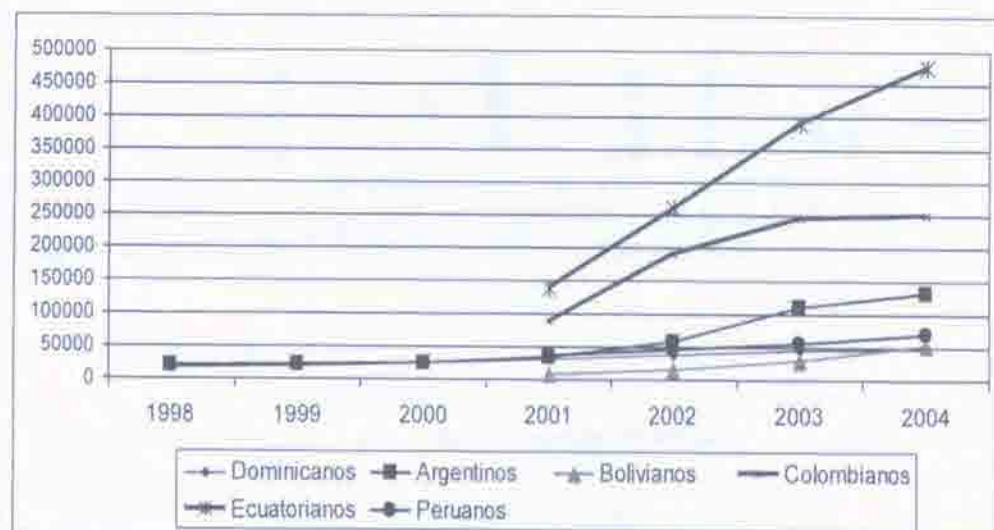
Fuente: DIGEMIG, 2012.

2.5. Nuevas dinámicas y destinos: España

El principal rasgo de la migración boliviana hacia España es su carácter reciente. Diversos datos y estudios revelan que es a partir de la última década del siglo XX que este proceso cobra gran realce en este país.

Según los datos del último censo de España, los inmigrantes representan el 9 por ciento de población española. La presencia de los inmigrantes ha supuesto una inyección de crecimiento demográfico y económico, sobre todo a través de un aumento del consumo privado, el principal motor del Producto Interior Bruto (PIB) español. De manera específica la migración latinoamericana en España en la actualidad es muy significativa, aunque sea un proceso que tiene un periodo de tiempo relativamente corto, pero la intensidad con la cual se ha desarrollado en la última década la hace ya de consideración, principalmente la de origen centroamericana y ecuatoriana. La presencia boliviana en territorio español se hace presente, aunque no sea visibilizada en los lugares de destino.

Evolución de los principales grupos de migrantes latinoamericanos empadronados en España – años 1998 – 2004



Fuente: INE.

Durante las décadas de 1970 y 1980, la migración boliviana hacia España era muy reducida e integrada sobre todo por estudiantes universitarios, que en su mayoría una vez terminada su formación académica retornaba a Bolivia. Durante la década de 1990, el flujo migratorio de ciudadanos bolivianos se mantuvo estable, pasando de 888 residentes regulares (que han cumplido y seguido todos los pasos burocráticos para la obtención de documentación española) en 1995, a 1283 en 1999. Este año se produce un cambio de tendencia y empieza a crecer rápidamente el flujo migratorio a partir del año 2000, multiplicándose por cinco el número de residentes regulares en marzo de 2005. Si analizamos los datos de los Padrones Municipales de Habitantes publicado por el Instituto Nacional de Estadística en enero del 2008, constatamos que la cifra de bolivianos y bolivianas empadronadas en España asciende a 239.942. El empadronamiento en un municipio español representa la posibilidad de ejercer una serie de derechos (como salud y educación) a inmigrantes en situación administrativa irregular. En todo caso, el empadronamiento no da lugar o no implica obtener una situación administrativa regular. Datos no oficiales manejados por la ONG ACOBE, por ejemplo, sostienen que son 350 mil los bolivianos y bolivianas que se encontrarían en territorio español en la actualidad.

Evolución de la población boliviana empadronada en España 2001-2008

Año	Personas
2001	6.619
2002	13.517
2003	28.432
2004	52.345
2005	97.947
2006	132.444
2007	198.770
2008	239.942

Fuente: Elaboración en base a INE, Padrones (a 1 de enero de cada año).

Los datos proporcionados por los municipios de Madrid y Barcelona, principales centros de localización de inmigrantes bolivianos en España, confirman que el flujo migratorio se mantuvo elevado en su crecimiento durante el año de 2006, año en que se anunció la entrada en vigencia de la visa única para todo el espacio de la comunidad europea. “Los migrantes bolivianos en el municipio de Madrid eran el 4,6 por ciento del total de la población extranjera, desplazando a otros colectivos con una larga trayectoria migratoria, como el argentino y el dominicano” (ACOB, 2006). En este mismo municipio, la concentración de migrantes bolivianos se produce en los distritos del sur, en especial en Usera, Ciudad Lineal, La Latina, Carabanchel y Puente de Vallecas.

En Barcelona, los ciudadanos bolivianos empadronados pasaron de 583 en enero del 2001 a 8.314 en enero del 2005, convirtiéndose en el colectivo de mayor crecimiento en términos porcentuales (72,8 por ciento) para este periodo. De acuerdo con estadísticas del año 2007 del Ayuntamiento de Barcelona, constatamos que el total de migrantes bolivianos empadronados asciende a 16.352, de los cuales las mujeres constituyen más del 60 por ciento. Este dato significativo será retomado en la última parte de nuestra investigación. Por otro lado, más del 51 por ciento de esta población boliviana en Barcelona se halla entre los 25 a los 39 años de edad, lo cual indica que se trata de una migración de tipo laboral. En 2012, los barrios que presentan mayor concentración son de migrantes bolivianos son Nou Barris, Sants Montjuïc y Horta-Guinardó.

Sin embargo, al momento de considerar las cifras de los empadronados se deben tomar en cuenta al menos dos elementos: el primero referido a la duplicidad en el padrón, ya que pueden existir personas empadronadas en más de un municipio español, debido a la circulación laboral, sin haberse dado de baja en el municipio del último domicilio; el segundo elemento tiene que ver con las características del

"colectivo boliviano", siendo un colectivo de reciente llegada y con cambios constantes de vivienda. Existe un número significativo de personas que no se encuentran empadronadas en ningún municipio español, porque carecen de domicilio fijo o sobre todo debido al hacinamiento de las viviendas, que hace casi imposible su empadronamiento, como también debido a los sistemas de subarrendamiento de las viviendas, que dificulta el conocimiento del verdadero autorizante del empadronamiento. En este caso también entran aquellos empleadores de trabajadoras domésticas en calidad de "internas", que se niegan a empadronarlas en sus respectivos domicilios por no oficializar lazos con migrantes que se reconocen irregulares y a los cuales se les paga y trata por debajo de lo establecido.

La situación general de este contingente poblacional de bolivianos en España presenta rasgos similares a la migración de otros colectivos latinoamericanos, sobre todo el ecuatoriano o peruano, ubicándose inicialmente alrededor de las grandes ciudades (Madrid y Barcelona). La activación de las redes familiares y sociales repercute de tal manera que se consolida la tendencia a través de la cual, en un primer momento, los bolivianos se ubican junto a los connacionales y, con el paso del tiempo y según el grado de asentamiento en España, "han iniciado su dispersión geográfica hacia otras comunidades autónomas, en particular hacia el Levante y el sur de la península, siendo importante la presencia de bolivianos en la Comunidad Valenciana y en Murcia, así como hacia las provincias de Granada y Albacete" (ACOB:26).

La mayor parte de estos migrantes bolivianos provienen de los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra, aunque al irse consolidando el flujo migratorio los lugares de origen se han diversificado, incluyendo en los últimos tiempos a otras zonas urbanas y rurales de los valles, el oriente y también del altiplano.

Las diferencias enormes entre las cifras referentes a los permisos de residencia y los datos del Padrón Municipal de Habitantes revelan el elevado número de migrantes bolivianos que residen en España en condición de irregularidad. Las solicitudes presentadas por bolivianos en el último proceso de normalización de trabajadores extranjeros puso de manifiesto esta situación. Los ciudadanos bolivianos fueron el quinto colectivo en número de prestación de solicitudes: 47.202 en toda España. Esta situación implica un alto grado de vulnerabilidad para los migrantes bolivianos que ingresan al mercado laboral.

La magnitud que tomaron estos flujos migratorios con destino en España durante la segunda mitad del año 2006 hasta abril del 2007, cuando entró en vigencia el requerimiento de visado, ha desatado una verdadera estampida humana que hizo colapsar al Servicio Nacional de Migraciones en Bolivia (SENAMIG), evidenciando los enormes vacíos y precarias condiciones de atención, así como los niveles institucionalizados de corrupción en los que se halla inserta dicha institución. Más allá de estos elementos coyunturales, lo evidente es que en España se está construyendo la segunda colectividad transnacional más grande de bolivianos en el exterior, luego de la Argentina, en un periodo de tiempo sumamente reducido, que se

inicia en los albores del presente siglo y que, además, por primera vez en la larga tradición migratoria nacional, se caracteriza por la presencia mayoritaria de mujeres.

Datos elaborados para el departamento de Cochabamba, por ejemplo, señalan que podemos establecer tres períodos o momentos en este éxodo de bolivianos entre el año 2000 y abril del 2007. Un primer momento, del 2000 al 2001, se puede denominar de 'redireccionamiento' en los flujos migratorios; un segundo período, de fines del 2002 al 2005, se considera como 'la ola' misma del proceso emigratorio, y donde los desplazamientos cobran características de éxodo; y el tercer período, del 2006 a abril del 2007, denominado 'efecto llamada', es cuando los emigrados bolivianos invitan a familiares y conocidos para sumarse al éxodo. Para este departamento, se estima que unas 75 mil personas salieron con destino a España entre el año 2000 a abril del 2007 (Hinojosa, 2008).

3. Migraciones internas

En términos generales, los aspectos que más resaltan de la distribución poblacional dentro del territorio boliviano durante todo el siglo XX son los procesos de relocalización de la población y de urbanización.

La primera mitad del siglo XX evidencia una fuerte concentración poblacional en la zona andina del país (para 1950 más de uno de cada dos bolivianos vivía en estas regiones), en contraste con una decreciente participación de los valles. Los llanos, por su parte, mantuvieron una dinámica estable, pero a un nivel mucho más bajo (para este período toda la región nunca sobrepasó el 15 por ciento de la población total).

Durante la segunda mitad del siglo XX, las transformaciones más importantes que se han registrado indican que

"se revierte el avance de la zona andina, que termina con una participación menor a la que comenzó el siglo. Por otro lado, la participación de los valles presenta un comportamiento heterogéneo, que disminuye entre 1950 y 1976 y aumenta en las décadas siguientes. Finalmente, se observa un incremento significativo en la participación de los llanos, que prácticamente duplican la proporción de la población que acogen, poniéndose casi al mismo nivel que los valles" (Urquiola, 1999: 196).

En Bolivia, a lo largo de todo el siglo XX se constata un significativo y sistemático proceso de urbanización. El número de la población urbana ha ido incrementándose constantemente, llegando en la década de 1980 a sobrepasar a la población rural (en 1900 uno de cada diez bolivianos vivía en zonas urbanas y en la actualidad más de seis habitantes de cada diez están en las ciudades). El punto de inflexión o cambio en la composición de la población entre área rural y urbana se presentó entre 1984 y 1985. Según Sandoval (1999) esta expansión del espacio urbano en casi todas ciudades del país se da de manera rápida, caótica y conflictiva. Esta expansión se produce sobre todo como producto de la migración interna y no como resultado del crecimiento vegetativo de la población. Este fenómeno de urbanización, que se fue acentuando en las últimas décadas (según el INE, para el

2001 la población urbana alcanza un 62,43 por ciento y la rural 37,57 por ciento), no se efectuó de acuerdo con las capacidades productivas de las ciudades, sino que se desarrolló más en función del dinamismo de la economía informal urbana, dando lugar a una rápida expansión del espacio urbano, lo cual ha conducido a una mayor presión sobre el valor del suelo, que por sí mismo ya es un bien exponencialmente valorado.

Toda esta creciente concentración poblacional ha consolidado tres ciudades como centros aglutinadores de poder y riqueza: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Estas ciudades conforman el denominado 'eje central' del país. Las ciudades capitales de estos tres departamentos, ante el crecimiento de sus respectivas poblaciones urbanas, han ido incorporando diversos centros poblados que antes estaban fuera de sus límites. Un hito importante en esta dinámica de urbanización del país se dio en 1985, con la 'relocalización' de miles de familias mineras que se vieron forzadas a emigrar a distintos centros poblados.

Características de las migraciones internas en Bolivia

El análisis de los datos censales, especialmente los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 del Instituto Nacional de Estadística, nos permiten reconocer características específicas de las actuales migraciones internas en el país.

De acuerdo con la información censal con la que se dispone, se sabe que en 1976 cerca del 20 por ciento de la población vivía en un departamento distinto al de su nacimiento. En el año 1992 esta cifra había subido a un 28 por ciento y para el 2000 llegó a un 34,7 por ciento (Encuesta Continua de Hogares, Proyecto MECOVI del 2000). De la población que habita regularmente en las áreas urbanas, un 37,6 por ciento nació en otro lugar. En el campo, este dato baja al 29,6 por ciento. Estos datos no hacen más que reafirmar que los procesos migratorios internos se hacen cada vez más intensos en el país y así como las migraciones que se dan hacia el extranjero, tanto aquellas llamadas tradicionales o históricas (hacia la Argentina o incluso a los Estados Unidos) como las que hace pocos años se están produciendo con destino a Europa (sobre todo España e Italia). Diversos estudios reflejan los estrechos vínculos que unen las experiencias migratorias internas con la decisión de migrar fuera de las fronteras nacionales como aspectos de un mismo proceso de movilidad y circulación en el espacio.¹⁵

La información censal que da cuenta de la mayor fluidez en los desplazamientos humanos, sostiene también que la población que muestra una mayor movilidad interna es la femenina (de cada 100 mujeres, 35 son "*migrantes de toda la vida*").¹⁶

¹⁵ Cf. Grupo de Trabajo CLACSO (2004), "Migración y cultura". Instituto de Estudios Peruanos.

¹⁶ El INE utiliza la categoría de "*migrantes de toda la vida*" para designar a "aquella persona que, en el momento del censo, tiene un lugar de residencia habitual diferente al de su nacimiento. En este sentido, la migración interna es la que se produce dentro de las fronteras nacionales y la internacional se da entre países".

“Por tanto, la migración en referencia a la selectividad por sexo muestra que las mujeres tienen una mayor movilidad que los hombres, principalmente en áreas urbanas que en las rurales. Sin embargo, la mayor diferencia se presenta en el área rural...” (CODEPO, 2002: 8). Aunque la diferencia en términos relativos con la masculina no es muy significativa.

La estructura de edades de la población migrante evidencia que la población joven es la que migra con mayor frecuencia. Existe una mayor proporción de migrantes hombres en edades tempranas, hasta los 14 años, así como en el grupo de 40 a 64 años, mientras que para las mujeres, el periodo de edad que concentra más casos es el de 15 a 39 años. De acuerdo con estas cifras, alrededor del 78 por ciento de la población migrante es menor de 35 años.

En términos generales los departamentos del eje central son los que atraen a más del 70 por ciento de la población que cambió de residencia. Desde lo departamental se observa que Santa Cruz, Tarija y Cochabamba son departamentos receptores de población desde hace ya varias décadas, añadiéndose a este grupo el departamento de Pando, que en los últimos años presenta una dinámica poblacional muy interesante (Rojas, 2004). Por otra parte, aquellos departamentos que pierden población, es decir, que tienen tasas negativas de migración, son Potosí, Oruro, Chuquisaca y en menor medida Beni. Desde un punto de vista municipal, de 314 municipios bolivianos, 217 son expulsores (69 por ciento) y 97 son receptores (31 por ciento).

“Según la intensidad migratoria, 31 municipios (que representan menos del 10 por ciento del total) reciben una importante magnitud de población, cuya tasa de migración se encuentra entre 16,2 y 198,5 por mil habitantes; 51 municipios (16 por ciento del total) son los que pierden población de manera significativa, a razón de -14,8 a -39,5 por mil” (INE, CODEPO, Notas de Prensa, N° 104).

Según esta misma fuente, los departamentos cuyos municipios son fuertemente expulsores son Potosí (94,7 por ciento de sus municipios son expulsores), Chuquisaca (93 por ciento), La Paz (87 por ciento) y Oruro (73,5 por ciento). Paralelamente, los departamentos más receptores son Pando (93 por ciento de sus municipios son receptores), Santa Cruz (64 por ciento), Tarija (55 por ciento) y Cochabamba (30 por ciento). En este mismo sentido de municipalización del país es que se manejan también algunos indicadores para explicar el descenso de la migración reciente,¹⁷ en función de los impactos de la Ley de Participación Popular, discusión que todavía está pendiente.¹⁸

Entre los principales factores que inciden en la migración interna, se encuentran la búsqueda de trabajo, el afán de conseguir mejores empleos e ingresos, educación, reconocimiento social, entre otros. Por otra parte, estos procesos están vinculados a

¹⁷ “Persona, que en el momento del censo (u otra fuente de información), tiene un lugar de residencia habitual diferente al que tenía 5 años antes de realizarse el censo”.

¹⁸ Cf. Mallkus y Alcaldes (2000), *La ley de Participación Popular en comunidades rurales del altiplano paceño*. PIEB/CEBEM, La Paz.

contextos económicos, el acceso a los recursos naturales, las vías de comunicación, el potencial agropecuario, así como el desarrollo de potenciales mercados internos.

El conjunto de todos estos datos hace que la mayor concentración de población de Bolivia se esté trasladando de un eje norte – sudeste (el altiplano y los valles) hacia otro con mayor orientación este – oeste (llanos y chaco).

Diversas perspectivas de análisis de las migraciones internas

En América Latina las investigaciones sobre migraciones internas se inician en la década de 1950, desde el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), y en una primera etapa el interés se centraba en describir y cuantificar variables demográficas. Paralelamente, en la Argentina, sociólogos como Gino Germani (1965) estudiaron las migraciones internas rural-urbanas durante el proceso de sustitución de importaciones o industrialización que atravesaron sociedades como la argentina y la mexicana desde una visión funcionalista y desarrollista, que hacía hincapié en la idea de modernización económica al considerar que las sociedades latinoamericanas debían atravesar la transición de sociedades tradicionales hacia sociedades modernas. En ese sentido, el comportamiento migratorio fue preferentemente explicado en términos de los factores micro sociales (psicosociales y culturales), que ocupaban un lugar destacado en la teoría de la modernización. La unidad de análisis fundamental era el individuo y su instrumento metodológico preferido era la encuesta.

Hacia principios de la década de 1970, algunos autores señalaban que esos estudios no relacionaban los elementos de carácter estructural con los elementos individuales, ni tomaban en cuenta la especificidad de los cambios poblacionales en el contexto de un capitalismo periférico (Muñoz y de Oliveira, 1972). El cuestionamiento general de las teorías de la modernización, como marco de análisis válido para la realidad social de los países de la región, dio pie a lo que se ha definido como el enfoque histórico-estructural, que enfatiza la necesidad de entender las migraciones internas como procesos demográficos sociales que podrían ser explicados por factores 'macro-estructurales', vinculados a la estructura productiva. Para esta corriente, los flujos migratorios debían ser analizados en el contexto histórico en el que ocurrían, en términos de sus estructuras económicas, políticas y sociales y no sólo en sus lugares de origen y destino. Finalmente, esta concepción llevó a analizar de manera relevante cómo una estructura de clases y de dominación condicionaba los flujos migratorios, a la vez que los efectos políticos de los mismos modificaban la configuración de las clases sociales y alteraban su acción política.

En décadas posteriores, otros aspectos fueron incorporados al estudio de las migraciones, entre ellos, el crecimiento del sector terciario en los centros urbanos, la llegada de los hábitos y costumbres campesinas y los conflictos con los modos de vida urbana. Pero, sin duda, han sido los flujos migratorios rurales que se dirigían a los principales centros urbanos del país los que han atraído más la atención de los investigadores. Calderón (1979) estudió los roles de la mujer campesina en la

actividad agrícola y el tipo de trabajo que desempeñó en los centros urbanos. Casanovas Sainz et al. (1981) centraron sus esfuerzos en analizar las causas estructurales que favorecen la migración. El clásico estudio de Albó y Sandoval (1982 - 1985) sobre la migración rural aymara a la ciudad de La Paz también es una referencia sobre la migración rural-urbana en Bolivia.

Estudios más recientes (Llanos David, 2001) profundizaron respecto a las principales formas de inserción y adaptación de los migrantes en los lugares de llegada y sus principales estrategias de vida, formas de organización, relacionamiento y lealtades culturales, así como la temporalidad de los flujos migratorios y el retorno a sus lugares de origen. Desde una visión más cultural e ideológica, investigaciones como las desarrolladas en Tarija con el apoyo del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB),¹⁹ son también hitos importantes en esta reflexión sobre las migraciones internas. Otras investigaciones, por su parte, indagan sobre las dinámicas espaciales y productivas de los trabajadores asalariados de Bolivia, dando cuenta de los circuitos ocupacionales en que se desarrollan estos constantes desplazamientos poblacionales, las condiciones sociales y laborales, así como los rasgos generales de los principales centros agroindustriales receptores de mano de obra migrante en Bolivia (Hinojosa, 2004).

Pese a las diferentes perspectivas de análisis, las investigaciones mencionadas anteriormente coinciden en destacar la diversificación de las formas migratorias que se dan actualmente que se manifiestan también por una intensificación de las lógicas de circulación y de intercambios entre los distintos espacios geográficos recorridos. Esta circulación de los migrantes se acompaña de otras formas de articulación de los lugares: la transferencia de bienes, de dinero, de ideas o de prácticas son nexos de intercambios y de interacciones sociales y económicas entre los grupos que se encuentran a ambos lados del proceso. Todas estas dinámicas, así como los contextos e infraestructuras que se desarrollan, contribuyen a una estructuración progresiva de los espacios migratorios, donde las prácticas individuales, lejos de ser marginales, se agregan para dar lugar a verdaderas fuerzas de transformación de las sociedades y de los territorios.

4. Población refugiada en Bolivia

La atención específica a la población refugiada es una realidad reciente en Bolivia. El 9 de febrero de 1982, el Gobierno de Bolivia adhirió a la Convención del Estatuto de Refugiados de 1951, principal instrumento para la protección internacional de las personas en calidad de refugiadas, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, que establece los derechos y las normas de tratamiento que se aplican para la protección internacional de los refugiados. Estas adhesiones se consolidaron como Ley de la República el 10 de abril de 2000, promulgada el 14 de abril del mismo año.

¹⁹ Véase, por ejemplo, Tarija en los imaginarios urbanos; Interculturalidad entre Chapacos, Quechuas, Aymaras y Camba; y La lucha por la tierra en el Gran Chaco tarijeño.

Ya anteriormente, en el año 1983, Bolivia incorporó los Decretos Supremos 19639 y 19640, promulgados el 4 de julio de 1983, a través de los cuales creó la Comisión Nacional del Refugiado (CONARE). Estos Decretos constituían el marco normativo de protección y calificación del estatus de refugiado en Bolivia. El Decreto Supremo 19639 establecía la conformación de la CONARE, que estaba compuesta por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Trabajo, la Iglesia Católica, la Asamblea Permanente de Derechos Humanos, la Universidad Mayor de San Andrés y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Esta Comisión tenía por función asesorar en la determinación de la condición de refugiado de las personas solicitantes de asilo o refugio en Bolivia.

La incorporación del Decreto Supremo 24423 sobre la creación y funcionamiento del Servicio Nacional de Migración (SEMAMIG), en noviembre de 1996, estableció un capítulo especial para los procedimientos de documentación y regularización migratoria, permanencia y expulsión de refugiados o asilados.

Los tres decretos mencionados arriba estuvieron vigentes hasta la promulgación del Decreto Supremo 28329 del 1 de septiembre de 2005, en el cual se "establece la Comisión Nacional del Refugiado en Bolivia, como un mecanismo permanente de calificación y consideración de los casos de solicitudes de refugio. Asimismo dispone la reglamentación y procedimientos a ser seguidos por la Comisión Nacional", abrogando los DS 19639, 19640 y derogando el DS 24423 en lo relativo a sus disposiciones para refugiados.

A principios del 2011 se comenzó a elaborar un anteproyecto de ley de protección a personas refugiadas en Bolivia, con la participación de las instituciones estatales vinculadas a la temática, la Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Bolivia, junto a otras instancias de la sociedad civil. Este proceso, en el cuadro de la Constitución Política del Estado, Art. 29, pretendía definir un marco jurídico actualizado a las nuevas necesidades y proyecciones que el Estado asumió dentro de la protección a los refugiados.

El Proyecto de Ley se originó en el poder ejecutivo y fue remitido a la Asamblea Legislativa Plurinacional el 11 de abril de 2012, para su consideración constitucional correspondiente. El Proyecto de Ley fue remitido a la Cámara de Senadores, para efectos constitucionales de revisión, el 22 de mayo de 2012, y remitido a la Comisión de Política Internacional, el 23 de mayo de 2012. El Proyecto de Ley de Protección a Personas Refugiadas, consta de 52 Artículos agrupados en sus VI Títulos.

Actualmente, Bolivia acoge a más de 800 personas bajo la condición del estatus de refugiado entre adultos y niños, que provienen de diferentes países del mundo, entre los cuales destacan Perú, Colombia, Cuba, Irak, entre otros. La mayoría de la población refugiada y solicitante de asilo tiene su residencia en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. En su mayoría, los refugiados son personas que salieron de su país de origen dejando todo y en muchos casos arrastrando graves secuelas postraumáticas de la vulneración de sus derechos humanos. Además de esta realidad de vulnerabilidad y la incertidumbre en el país de acogida, en algunos casos,

los refugiados enfrentan discriminación, estigmatización y xenofobia. No obstante esta situación, la población refugiada está realizando esfuerzos necesarios para integrarse en la sociedad de acogida, desarrollando diferentes actividades laborales, aportando con su fuerza de trabajo al desarrollo de Bolivia y compartiendo su cultura, gastronomía y formas de convivencia.

Con relación a la población solicitante de asilo, la mayoría es de nacionalidad colombiana. Las solicitudes de asilo por parte de ciudadanos colombianos siguen incrementándose en forma sostenida. Sin embargo, se reconoce que muchos de ellos son solicitantes de asilo en tránsito y sus destinos finales en mayor proporción son Chile y Brasil.

Los Cuadros siguientes presentan los principales aspectos que nos permiten definir el perfil de la población refugiada y solicitante de asilo en Bolivia.

CUADRO 1

Rango de edades de los solicitantes de asilo – gestión 2012

Edad	Frecuencia		Porcentaje		Total	Porcentaje (%)
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres		
0 – 4	1	1	10,00%	14,28%	2	11,76%
5 – 17	1	3	10,00%	42,86%	4	23,53%
18 – 59	8	3	80,00%	42,86%	11	64,71%
60 - >			0,00%	0,00%		0,00%
Total	10	7	100,00%	100,00%	17	100,00%

*Fuente: Pastoral de Movilidad Humana Bolivia – Conferencia Episcopal de Bolivia
Agencia Implementadora del ACNUR en Bolivia – Mayo de 2012.*

El Cuadro 1, referente a los solicitantes de asilo hasta la primera quincena de mayo de 2012, revela que todos ellos son de nacionalidad colombiana. Dentro de este grupo, 5 mujeres se encuentran en proceso de reunificación familiar y para fines estadísticos ellas son consideradas como casos nuevos.

El Cuadro 2 revela que el 47 por ciento de los solicitantes de asilo tienen un grado de instrucción de bachillerato, aunque no cuentan con documentación que respalde este grado de estudio para continuar sus estudios en Bolivia. Los solicitantes de asilo que tienen un grado de educación técnico superior constituyen el 17 por ciento y los que tienen educación primaria constituyen el 17 por ciento. Es importante aclarar que esta última cifra corresponde a niños que se encuentran estudiando.

CUADRO 2

Grado de instrucción de los solicitantes de asilo

Grado de Instrucción	Frecuencia		Porcentaje		Total	Porcentaje (%)
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres		
Primaria	2	1	20,00%	14,29%	3	17,65%
Secundaria	0	2		28,57%	2	11,76%
Bachiller	5	3	50,00%	42,85%	8	47,06%
Universitario	0	0			0	
Licenciatura	0	0			0	
Técnico Superior	3	0	30,00%		3	17,65%
No estudió		1		14,29%	1	5,88%
Total	10	7	100,00%	100,00%	17	100,00%

*Fuente: Pastoral de Movilidad Humana Bolivia – Conferencia Episcopal de Bolivia
Agencia Implementadora del ACNUR en Bolivia – Mayo de 2012.*

CUADRO 3

Formas de trabajo e ingresos

Nº	Actividad Laboral	Conteo	%	Ingreso promedio
1	Profesional Independiente	0		
2	Profesional Dependiente	0		
3	Comercio	8	47%	1.700 Bs.
4	Empleados	2	12%	1.200 Bs.
5	Otros			
6	No trabaja	7	41%	Ninguno
Total		17	100%	

*Fuente: Pastoral de Movilidad Humana Bolivia – Conferencia Episcopal de Bolivia
Agencia Implementadora del ACNUR en Bolivia – Mayo de 2012.*

En el Cuadro 3 se puede percibir que un 47 por ciento de la población solicitante de asilo trabaja en el sector del comercio, venta y compra de artículos del hogar, celulares y CD's y otros trabajos independientes, como la venta de comida colombiana. Todos ellos se encuentran trabajando en el mercado informal, con un ingreso promedio de 1.700 a 2.000 Bolivianos mensuales. El 41 por ciento de los solicitantes de asilo no trabaja, porque es población infantil o amas de casas. El 12 por ciento son empleados de pequeños negocios y tienen un ingreso promedio de 1.200 Bolivianos al mes.

CUADRO 4

Distribución de la población refugiada por edad y género

Edad	Género		% Según Género		Total	Totales (%)
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres		
0-4	4	3	0,95%	1,00%	7	7%
5-17	65	59	15,44%	19,74%	124	5%
18-59	342	229	81,24%	76,58%	571	11%
60 y >	10	8	2,37%	2,68%	18	16%
Totales	421	299	100,00%	100,00%	720	100%

*Fuente: Pastoral de Movilidad Humana Bolivia – Conferencia Episcopal de Bolivia
Agencia Implementadora del ACNUR en Bolivia – Mayo de 2012.*

Como se puede apreciar en el Cuadro 4, de la población refugiada en Bolivia, 720 personas, el 58 por ciento son hombres y el 42 por ciento son mujeres.

CUADRO 5

Nivel de instrucción de la población refugiada

Grado de Instrucción	GENERO		% Según Género		Total	Totales (%)
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres		
Primaria	9	3	10%	6%	12	9%
Secundaria	12	8	14%	17%	20	15%
Bachiller	13	11	15%	23%	24	18%
Universitario	4	4	4%	9%	8	6%
Licenciatura	31	13	36%	28%	44	33%
Técnico Superior	18	8	21%	17%	26	19%
Totales	87	47	100%	100%	134	100%

*Fuente: Pastoral de Movilidad Humana Bolivia – Conferencia Episcopal de Bolivia
Agencia Implementadora del ACNUR en Bolivia – Mayo de 2012.*

Los datos del Cuadro 5 se refieren a una muestra que se tomó de 134 personas refugiadas que son cabezas de familias, los cuales revelan que el mayor porcentaje, 33 por ciento, cuenta con un nivel de instrucción de licenciatura. Es importante mencionar que este porcentaje se refiere en su mayoría a población refugiada antigua, con más de 10 años de residencia en el país, y de nacionalidad peruana, y con un grado de integración favorable. Los porcentajes del 9 por ciento, 15 por ciento y 18 por ciento, se refieren a población nueva y de nacionalidad colombiana, que se encuentra en proceso de integración local y cuentan con grado de instrucción primaria, secundaria y bachiller, respectivamente.

CUADRO 6

Distribución de la actividad laboral de los refugiados según género

Actividad Laboral	Género		% Según Género		Total	Totales (%)
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres		
Profesional independiente	20	5	24%	11%	25	19%
Profesional dependiente	18	6	21%	13%	24	18%
Comerciante	32	13	37%	28%	45	34%
Artesano	3	3	3%	6%	6	4%
Agricultura	4	3	4%	6%	7	5%
Empleados	10	9	11%	19%	19	14%
Ama de casa y apoyo parejas		8		17%	8	6%
Totales	87	47	100%	16%	134	100%

*Fuente: Pastoral de Movilidad Humana Bolivia – Conferencia Episcopal de Bolivia
Agencia Implementadora del ACNUR en Bolivia – Mayo de 2012.*

La muestra sobre las actividades laborales de los 134 refugiados cabezas de familia reflejada en el Cuadro 6 demuestra que la mayoría, 34 por ciento, se dedica a actividades de comercio. En este grupo se encuentra la población refugiada que ha llegado recientemente a Bolivia, y en menor proporción población antigua, y la mercadería que comercializan generalmente son artículos del hogar, celulares, CD's, gastronomía colombiana y peruana, entre otros. El 19 por ciento de los refugiados cabezas de hogar son profesionales independientes, en su mayoría población antigua, ejerciendo como abogados, periodistas, trabajadores sociales, médicos, entre otros. El menor porcentaje, 6 por ciento, está constituido por mujeres amas de casa, quienes también colaboran con sus parejas en su actividad laboral, especialmente en el comercio. Como se puede apreciar en los datos, ningún refugiado deja de trabajar, aunque muchas veces los ingresos son bajos.

En este contexto y considerando que existe un gran porcentaje de la población refugiada que se dedica al comercio, desde el año 2003 la Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Bolivia, como Agencia Implementadora del ACNUR, ha promovido un programa de micro-créditos, para fortalecer estas actividades comerciales, con muy buenos resultados, especialmente en la ciudad de La Paz. Actualmente se está implementando un programa de créditos en las ciudades de Cochabamba e iniciación de créditos en la ciudad de Santa Cruz. El mayor porcentaje de los créditos otorgados es destinado al comercio, principalmente para la compra y venta de artículos varios. Los refugiados de nacionalidad peruana son los que mayor demanda generan en los créditos, debido a su antigüedad y a su mayor capacidad de presentar los requisitos. En cambio, la población colombiana por ser

relativamente nueva, presenta algunas dificultades en presentar un garante personal y otro factor es la ubicación geográfica: muchos refugiados colombianos se radican en la ciudad de Santa Cruz, donde solamente en 2012 se han implementado los créditos.

CUADRO 7

Tenencia de vivienda por parte de los refugiados

Tipo de Vivienda	Refugiados	
Propia	7	7%
Alquiler	73	73%
Anticrético	9	9%
Cedida-Alojado	11	11%
Totales	100	100%

*Fuente: Pastoral de Movilidad Humana Bolivia – Conferencia Episcopal de Bolivia
Agencia Implementadora del ACNUR en Bolivia – Mayo de 2012.*

Para conocer el tipo de vivienda de la población refugiada en Bolivia, se tomó una muestra de 100 familias, de las cuales, como podemos observar en el Cuadro 7, el mayor porcentaje, 73 por ciento, residen en viviendas alquiladas, seguido del 11 por ciento en viviendas alojadas. Este último dato es recogido de refugiados que formaron familia con ciudadanos bolivianos. El 9 por ciento corresponde a familias que tienen viviendas en condiciones de anticrético,²⁰ contrato que firman por 1 año y renovable, y el 7 por ciento de familias refugiadas lograron adquirir un terreno y construir su vivienda propia. Este dato corresponde a refugiados antiguos ya integrados al país.

CUADRO 8

Dependientes de los refugiados según género

Nº	Dependientes en Bolivia	Conteo	%
1	1 a 2 miembros	48	41%
2	3 a 4 miembros	36	31%
3	5 a 6 miembros	8	7%
4	7 a 8 miembros	3	2%
	Ningún miembro	22	19%
Total		117	100%

*Fuente: Pastoral de Movilidad Humana Bolivia – Conferencia Episcopal de Bolivia
Agencia Implementadora del ACNUR en Bolivia – Mayo de 2012.*

²⁰ Contrato de tipo hipoteca, por tiempo determinado y monto consensuado entre el arrendatario y el propietario.

Para proporcionar la información del Cuadro 9 se tomó como muestra a 117 refugiados titulares y el mayor porcentaje es de 41 por ciento, que corresponde de 1 a 2 miembros dependientes, seguido del 31 por ciento, de 3 a 4 dependientes, lo cual determina la existencia de familias nucleares que están compuestas por padres e hijos. Por otro lado, existe un grupo de familias extensas, en las cuales los dependientes son de 5 a 6 miembros, y de 7 a 8 miembros en un menor porcentaje. Finalmente, un porcentaje de 19 por ciento no tienen dependientes en Bolivia, sino que se encuentran fuera del país de refugio.

En Bolivia, la población refugiada y las mismas instancias especializadas para el abordaje de solicitudes de refugio y para la atención de los refugiados están en un proceso de consolidación de mejores mecanismos y sintonía con estándares internacionales para la protección a personas refugiadas.

La población refugiada y solicitante de refugio en Bolivia aún sufre de xenofobia y estigmatización por su nacionalidad y por su misma condición de refugiado. Esta desventaja en su integración local se agrava por los trámites aún burocráticos, tediosos y centralizados en la ciudad de La Paz, pese a que desde el 2007 la mayor parte de la población reconocida como refugiada radica en las ciudades de Santa Cruz y Cochabamba.

En definitiva, la población refugiada y solicitante de asilo en Bolivia aún sigue siendo población en situación de riesgo y mayor vulnerabilidad, no sólo por la condiciones socioeconómicas del país de acogida, sino también por la misma situación personal que ellos viven, los traumas vividos en el país de origen, la desintegración familiar, las condiciones de edad, género y diversidad cultural.

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES EN BOLIVIA

Aunque el fenómeno migratorio sea una de las dimensiones estructurales de la sociedad boliviana, solamente en la última década ha adquirido una mayor visibilidad y relevancia dentro de la agenda política nacional. Durante todo el siglo pasado, y como herencia del estado colonial y republicano, prevaleció una visión restrictiva, de control y seguridad fronteriza. Esta visión correspondía al contexto que predominaba en la época en gran parte de la región andina, y que se traducía en la llamada Doctrina de Seguridad Nacional.

Es a partir de 2006, en medio del denominado ‘proceso de cambio’, que la política migratoria en Bolivia toma un giro hacia una perspectiva de atención de los derechos de los migrantes. Estos cambios en el fenómeno migratorio boliviano son el resultado de múltiples factores y elementos que actúan de manera articulada, a decir de Domenech y Magliano (2009): la inédita coyuntura política y económica en el país, la histórica negación e indiferencia política frente a la realidad migratoria, el crecimiento significativo de la emigración de bolivianos en los últimos dos decenios, la creciente demanda y modos de interpelación de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las organizaciones de migrantes, y las tendencias políticas regionales e internacionales que están redefiniendo el tratamiento de las migraciones contemporáneas.

En este capítulo abordaremos esta temática a partir de cuatro puntos: primero, la evolución histórica de las políticas migratorias; segundo, el marco jurídico e institucional sobre migraciones en el país; tercero, la participación de la sociedad civil en la definición e implementación de políticas migratorias; y cuarto, propuestas de políticas y programas específicos sobre migraciones a nivel nacional e internacional.

1. Evolución de las políticas públicas migratorias

A lo largo del siglo pasado, las principales normativas en materia de política migratoria en Bolivia se cristalizaron por Decretos Supremos, situación que prevalece hasta la actualidad (más adelante se hace referencia al ante proyecto de Ley de Migraciones, que se discute en la Asamblea Plurinacional), y se dieron sobre la base de las decisiones del poder ejecutivo.

Pese a que los diversos momentos históricos por los que atravesó el país, en cierta medida, influyeron en la temática migratoria, también es evidente constatar ciertas continuidades en los enfoques y abordajes desde el Estado sobre este tema, como lo evidencian Domenech y Magliano (2009), al reconocer la inmigración como un factor de desarrollo económico y demográfico del país, la instrumentación de ‘políticas racialmente selectivas’, buscando fomentar determinados orígenes de los

flujos migratorios, y el control y la restricción como principios recurrentes en esta normativa. En este sentido, la legislación ha mantenido una visión restrictiva de las migraciones, apoyada en el control como uno de los principales fundamentos de la política migratoria. De este modo, el control que se ejerce sobre los ciudadanos extranjeros desde los puestos fronterizos y sobre las actividades que ellos realizan son aspectos importantes en la normativa.

Otro elemento central en estas continuidades del abordaje migratorio tiene que ver con la invisibilización de la emigración nacional frente a la inmigración extranjera. Existe un énfasis mayor respecto a legislar sobre la presencia de los extranjeros frente al silencio respecto a la emigración de ciudadanos bolivianos.

Bolivia, desde sus inicios adoptó una política de apertura selectiva a la inmigración de extranjeros a su territorio. El 27 de diciembre de 1926 el Estado boliviano elevó a rango de Ley el Decreto Supremo del 18 de marzo de 1907, relativo a las franquicias concedidas a los inmigrantes que se asentaban en territorio nacional con fines productivos. Entre las franquicias concedidas por esta ley estaban: el transporte de equipaje libre de derechos, la ocupación de extensiones de terrenos de hasta 50 hectáreas a cambio de un precio mínimo, facilidades de pago, e incluso facilidades para poseer tierras fiscales. Esta ley hace referencia, por primera vez, a la gestión y regulación de flujos migratorios laborales, estableciendo que aquellos empleadores que deseaban contratar inmigrantes deberían necesariamente contar con la autorización de la Oficina de Inmigración. El Estado boliviano guardaba una política de promoción de la inmigración a través de la inmigración selectiva y planificada, enfocada especialmente a zonas rurales.

El 30 de julio de 1938, el Estado boliviano promulgó el Decreto Supremo de Reglamento de Emigración, complementario al Decreto Supremo, del 5 de octubre de 1937, los cuales establecían la emisión de autorizaciones por parte de la Dirección General de Extranjería a las personas que decidieron emigrar. El incumplimiento a esta disposición implicaba la sanción con multas a los infractores. Como lo señalan Domenech y Maguiano (2009), las disposiciones citadas prohibían a las representaciones consulares en el exterior el registrar o prestar ayuda alguna a los bolivianos que no cumplieran con este requisito. Los Decretos Supremos establecían un seguro de repatriación, el mismo que debía ser cubierto por el empleador para el retorno de los trabajadores bolivianos. Para esta década la autoridad competente era el Ministerio de Inmigración, institución creada para la gestión de la migración internacional en el territorio.

El 4 de enero de 1950, el Gobierno de Bolivia promulgó la Ley de Concesión de Tierras a Colonizadores, que en sus disposiciones establecía la autorización a la autoridad competente de conceder a título gratuito hasta 400 hectáreas de tierras fiscales a cada familia de colonizadores nacionales o extranjeros que realizaran actividades agropecuarias o industriales en los departamentos de Chuquisaca y Tarija. Aquellos que se asentaban en el departamento de Santa Cruz gozarían de exenciones tributarias y facilidades crediticias para su asentamiento.

El 30 de enero de 1976, bajo el gobierno dictatorial de Hugo Banzer Suárez, se promulgó el Decreto Ley N° 13344 de Inmigración, que reconocía a 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. El Decreto Ley creaba un Consejo Nacional de Inmigración, compuesto por seis Ministerios del Estado. Se creaban también agencias de promoción inmigratoria, funciones asumidas por las representaciones consulares de Bolivia en el Exterior. El Decreto reconocía tres sistemas fundamentales de inmigración: la inmigración espontánea, la selectiva y la planificada. El Decreto Ley daba un trato preferencial a los inmigrantes colonizadores destinados a ocupar tierras y a trabajarlas. El Decreto contiene algunos de los preceptos y disposiciones establecidas en la actual normativa migratoria, el Decreto Supremo N° 24423 de Régimen Legal de Migración.

El 29 de noviembre de 1996 se aprobó el Decreto supremo N° 24423 de Régimen Legal de Migración, actualmente en vigencia. Esta es la normativa migratoria en la que se basa la política migratoria actual. El Decreto Supremo, con 12 títulos y 103 artículos, incorpora un nuevo régimen migratorio de entrada, salida y permanencia de extranjeros en territorio nacional, así como la estructura institucional operativa y ejecutiva a cargo de la gestión migratoria. El Decreto renueva el Consejo Nacional de Migración, ya establecido en el Decreto Ley N° 13344 de 1976, y establece los parámetros para brindar mayor funcionalidad a la Subsecretaría de Migración, que en el año 1998 se transformó en la Dirección General de Migración, a través de Decreto Supremo N° 25150 del 4 de septiembre de 1998. A través de este Decreto Supremo, el Estado boliviano reconoce que la migración representa un factor importante para el país y favorece el crecimiento demográfico y es factor coadyuvante al desarrollo social y económico a través de la inversión real y del trabajo efectivo, siendo además necesario evitar la emigración de nacionales. El Consejo no llegó a conformarse y la formulación conjunta de políticas inmigratorias y prevención de la emigración quedó en segundo plano.

Como se puede apreciar, la política migratoria boliviana hasta la actualidad ha tenido como finalidad primordial la funcionalidad demográfica de la inmigración sobre el territorio boliviano escasamente poblado. A pesar de la apertura migratoria y las facilidades que se otorgaban a los inmigrantes colonizadores, o en base a una inmigración planificada o selectiva, se mantenían las disposiciones restrictivas para la contratación de extranjeros bajo relación de dependencia, para lo cual deberían recabar de la autoridad competente la autorización para ejercer actividades remuneradas. Respecto a la emigración, Bolivia guardó una política preventiva e incluso represiva en su momento. La postura adoptada fue la de prevenir la fuga de la fuerza laboral, en especial rural, con fines también demográficos.

El proceso transformacional que vive el país y la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia trazan los nuevos lineamientos de la política migratoria boliviana, que, sumados a los compromisos en instrumentos internacionales que rigen la materia, van trazando el marco para la construcción participativa de una

Ley Migratoria Integral que en la actualidad está siendo considerada en la Asamblea Plurinacional de Bolivia. En todo caso, es previsible que en el año 2013 Bolivia ya cuente con su primera Ley de Migraciones.

2. Marco jurídico nacional y su relación con los marcos jurídicos internacionales

2.1. Marco jurídico nacional: principios constitucionales

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, aprobada en referéndum nacional y vigente desde el año 2009, en su Art. 298°, numerales 9 y 11, establece como competencia privativa de nivel central la legislación, reglamentación y ejecución de competencias referidas a la nacionalidad, ciudadanía, extranjería, derecho de asilo y refugio, así como la regulación y las políticas migratorias, sin hacer mención expresa a la emigración. El Art. 21°, referido a los derechos civiles, hace mención a la libertad de residencia, permanencia y circulación en todo el territorio boliviano, que incluye la salida e ingreso del país.

La nueva Constitución incluye por primera vez en la historia de Bolivia, en su Art. 27°, el reconocimiento expreso del derecho de los bolivianos y las bolivianas residentes en el exterior a participar en las elecciones a la Presidencia y Vicepresidencia de Bolivia. Reconoce también el derecho de los extranjeros y las extranjeras a sufragar en elecciones municipales bajo el principio de reciprocidad, siempre y cuando cumplan con el requisito de residencia en el país por un plazo de mínimo dos años.

En el Art. 54° numeral I, la Constitución establece que el Estado tiene la responsabilidad de establecer políticas de empleo que eviten la desocupación y la subocupación, con la finalidad de crear, mantener y generar condiciones que garanticen a los trabajadores posibilidades de ocupación laboral digna y remuneración justa. En este punto, si bien no se hace una mención explícita al tema migratorio, es fundamental remarcar que la falta de opciones laborales dignas y sus diferencias en términos de remuneración es la motivación principal por la cual la gran mayoría de emigrantes bolivianos salen del país.

En relación a la nacionalidad y ciudadanía, el Art. 141° expresa:

"La nacionalidad boliviana se adquiere por nacimiento o por naturalización. Son bolivianos y bolivianas por nacimiento, las personas nacidas en el territorio boliviano, con excepción de las hijas y los hijos de personal extranjero en misión diplomática; y las personas nacidas en el extranjero, de madre boliviana o de padre boliviano".

Por su lado, el Art. 143° menciona que los/as bolivianos/as que contraigan matrimonio con ciudadanos/as extranjeros/as no perderán su nacionalidad de origen. "La nacionalidad boliviana tampoco se perderá por adquirir una ciudadanía extranjera". Estos dos artículos tocan aspectos centrales del fenómeno migratorio boliviano, que son las segundas generaciones de hijos/as de bolivianos/as en el exterior y el tema de la doble nacionalidad.

Finalmente, en la Constitución se hace mención especial, en el Art. 218°, a la atribución específica de la Defensoría del Pueblo en la promoción de la defensa de los derechos de las comunidades urbanas e interculturales y de los bolivianos y las bolivianas en el exterior.

Sin embargo, según algunos autores (De la Torre, 2011), el Plan Nacional de Desarrollo del año 2006 – y no tanto la Nueva Constitución Política, aprobada tres años después sin una visibilización clara y contundente de los migrantes bolivianos en el exterior – es donde se pone como prioridad el “asegurar la protección y atención al ciudadano boliviano en el exterior”, mediante la dotación de documentos para facilitar su regularización migratoria, la defensa de sus derechos y la garantía de su participación en el voto electoral.

Según el Decreto Supremo 29894, del 7 de febrero de 2009, que determina la Estructura y Funciones del poder ejecutivo, distribuyendo las principales competencias estatales, se atribuye al Ministerio de Gobierno la misión de “formular, dirigir, coordinar y administrar políticas en los ámbitos migratorio e inmigratorio” (Art. 3°, Art. 34°), a través de la Dirección General de Migración y de la Dirección de Nacional de Identificación, hasta hace poco dependiente de la Policía Nacional. Sin embargo, es el Ministerio de Relaciones Exteriores el que puede identificarse como cabeza de sector – o al menos como actor indispensable – en el tema de documentación a bolivianos en el exterior (de la Torre, 2011).

2.2. Normativa migratoria actual

La norma migratoria principal en el Estado Plurinacional de Bolivia que rige la gestión de los flujos migratorios en el país es el Decreto Supremo N° 24423 de Régimen Legal de Migración, del 29 de noviembre de 1996. El Decreto tiene 104 artículos y como principales objetivos se plantea el establecimiento del régimen migratorio y la institución de la estructura orgánica y funciones del órgano de aplicación de la norma. Su reglamentación se dio a través de Resoluciones Administrativas emitidas por el Ministerio de Gobierno. La autoridad competente para la aplicación de la norma es la Dirección Nacional de Migración, instancia que depende del Ministerio de Gobierno.

Esta norma tiene sus antecedentes en el Decreto Ley N° 13344, del 30 de enero de 1976, que se enfocaba en la dimensión demográfica de la migración, contemplando para este efecto regímenes migratorios específicos, como el espontáneo, propio de la persona, individual o grupo familiar, e incorporaba, de igual manera, regímenes migratorios cuya regulación es competencia del Estado, la inmigración planificada y la selectiva. Esta gestión de flujos migratorios fue mantenida por el Decreto Supremo 24423, en sintonía con la tendencia que han adoptado en la actualidad una gran mayoría de los países desarrollados para gestionar los flujos migratorios de entrada.

Junto a esta normativa general, podemos mencionar también otras disposiciones legales que tienen que ver con el fenómeno migratorio y su gestión desde el aparato

público central. De manera específica, las principales normativas migratorias bolivianas según algunas categorías vinculadas al objeto de este punto, son:

- Ley 3108; Ley de Creación de la Gestoría Consular (02/08/2005). La Gestoría Consular es el servicio de remisión de documentación personal que presta el Ministerio de Relaciones Exteriores como parte de la Gestión Consular a ciudadanos bolivianos residentes en el extranjero, a través de las representaciones diplomáticas y consulares en el exterior.
- Decreto Supremo N° 28995 (01/01/2007): Documentación de bolivianos en la República Argentina. Esta disposición establece una serie rebajas en los cobros por documentos para poder facilitar la regularización migratoria de bolivianos/as en la República Argentina bajo el Programa Patria Grande.
- Decreto Supremo N° 27698 (24/08/2004): Reglamento sobre doble nacionalidad y recuperación de la nacionalidad boliviana. Normativa que tiene directa relación con la inmigración, emigración, naturalización y la nacionalidad. En términos generales con la dimensión de la ciudadanía.
- Decreto Supremo N° 29739 (15/10/2008): Programa de Documentación de Bolivianos en España e Italia. Este Decreto permitió dotar a los ciudadanos bolivianos residentes en exterior de documentos personales (pasaportes, certificados de nacimiento, matrimonio, defunción y de no inscripción de matrimonio) después de implementar mecanismos de seguridad en la dotación de documentos.
- Ley N° 3325 (18/01/2006): Trata y tráfico de personas y otros delitos relacionados. Mediante este Decreto se sanciona y establece penas privativas de libertad a quienes participen de la trata de seres humanos y tráfico de migrantes entre otros.
- Decreto Supremo N° 28329 (12/10/2005): Creación de la Comisión Nacional del Refugiado. Reglamentación y Procedimientos. Se asume que esta disposición constituye un avance importante en el fortalecimiento del marco legal de protección al refugiado. Esta disposición establece un órgano de composición interinstitucional, que es el Consejo Nacional del Refugiado (CONARE), que se encarga de la determinación del estatuto de refugiado en el país. Esta instancia tiene también competencias para elaborar y coordinar políticas públicas sobre el tema.

Recientemente se aprobaron en Bolivia una serie de normativas relacionadas a la temática migratoria que tuvieron un interesante proceso de gestación sobre todo por los niveles de participación de la sociedad civil organizada, y en cierta medida también movimientos sociales: La Ley de Refugio (N° 251 del 20 de junio del 2012) y la Ley de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas (N° 263 del 31 de julio de 2012). Ambas normativas proyectan su visión desde la noción de la protección de los derechos humanos de las personas en tales situaciones y para ello aluden a la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, a Convenciones Internacionales, así como a Tratados Internacionales ya suscritos por Bolivia sobre estos temas. Esta mirada de protección de la persona, fundada en el reconocimiento de su dignidad y sus derechos, es la que guía las leyes y, en gran medida, es una

mirada compartida también por un conjunto de instituciones y ONGs que trabajan y abordan la temática y que, en cierta medida, fueron partícipes en diferentes momentos de la construcción de las normativas.

2.2.1. Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas

La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, sancionada el año 2009, da el marco general para establecer, en los Arts. 15°, 22°, 23°, 46° y 61°, preceptos y directrices constitucionales para la lucha contra la Trata de Personas.

Las nuevas directrices para la lucha contra la trata y tráfico de personas fueron producto de un trabajo articulado entre el Estado y la sociedad civil organizada. El Proyecto de Ley Integral contra la Trata y el Tráfico de Personas entró en la Agenda Legislativa en 2011, propuesto por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. Este Proyecto de Ley fue construido con la participación activa de instituciones públicas y privadas, que le dieron el toque de inclusión a esta norma.

La nueva Ley N° 263, Ley Integral Contra la Trata y el Tráfico de Personas, del 31 de julio de 2012, dentro de su estructura, contempla tres componentes de lucha contra estos dos delitos: la prevención, la protección y la persecución, como una respuesta integral a la necesidad de muchas víctimas, cuya asistencia no se contemplaba en la anterior Ley 3325.

La Ley 263 establece dentro de sus acápites más relevantes para la prevención, el involucramiento del Ministerio de Educación para realizar campañas educativas contra la Trata de Personas, con una directriz de alcance nacional y una implementación local.

En el componente de protección se otorga la responsabilidad a las Gobernaciones del país de establecer centros de acogida, atención integral y reintegración para víctimas de trata, como un elemento particular y específico en la atención a la víctima. Al mismo tiempo, el marco educativo, comunicacional, laboral y de seguridad ciudadana, relacionados con la trata de personas, también serán asumidas por las gobernaciones.

En cuanto a la persecución penal, se han incrementado las sanciones de trata y tráfico y se han creado dos nuevos tipos penales conexos a la trata de personas: la violencia sexual comercial y la revelación de identidad de víctimas, testigos y/o denunciantes. Existen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Penal, como el referido al agente encubierto, confiscación de bienes y, el más polémico, el tema de la intervención de llamadas telefónicas.

También se establece en el ámbito nacional la creación del Consejo Plurinacional de Lucha Contra la Trata y Tráfico de Personas, en el ámbito local, se crean los Consejos Departamentales de Lucha Contra la Trata y Tráfico de Personas, instancia responsable de implementar de manera coordinada acciones contra la trata y tráfico de personas.

Con la nueva ley Contra la Trata y Tráfico de Personas, el Estado Plurinacional, está dando pasos importantes en la protección a las víctimas de este delito, siendo este uno de los elementos más destacados, dado que modifica de manera contundente la antigua visión exclusiva de persecución y sanción, que no tenía en cuenta la protección a las víctimas. Otro de los retos estatales y de la misma sociedad civil será la conformación y funcionamiento de los Concejos Departamentales y Nacional contra la Trata y Tráfico de Personas. El abordaje y la aplicación de las directrices sobre la trata y tráfico de personas también implicarán que todos los actores en esta temática implementen acciones concretas acordes con la nueva norma específica sobre el tema.

2.2.2. Ley de Protección a Personas Refugiadas

Por su parte, la Ley N° 251 de Protección a Personas Refugiadas, promulgada el 20 de junio de 2012, también ha tenido una participación activa de la sociedad civil en su proceso de definición. Desde 2007, la Comisión Nacional del Refugiado (CONARE) promovió "Diagnósticos Participativos" en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, incluyendo la población refugiada y solicitantes de refugio para ir identificando con ellos las necesidades, dificultades y oportunidades para mejorar el acceso a los derechos y facilitar su integración local.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, que tiene a su cargo la presidencia de la CONARE, a principios de 2011 convocó a una mesa de trabajo conformada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Justicia, la Defensoría del Pueblo, El Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR), la Pastoral de Movilidad Humana (PMH) de la Conferencia Episcopal de Bolivia, y el Capítulo de Derechos Humanos, quienes, considerando las directrices de la Convención del Estatuto de Refugiados de 1951 y la Constitución Política del Estado, las buenas y malas prácticas arrojadas por el Decreto Supremo 28329 y la información recabada de la población refugiada, construyeron la propuesta de la nueva normativa.

Entre las principales nuevas características de la Ley 251 de Protección a Personas Refugiadas podemos destacar las siguientes:

- Como primera Ley en la historia de Bolivia sobre el tema, regula y garantiza la protección a personas refugiadas y solicitantes de dicha condición, en base a la nueva Constitución Política del Estado, Art. 29°.
- Prevé un apego irrestricto con la normativa constitucional referente a los derechos, deberes y garantías en el territorio nacional.
- Rescata los principios fundamentales establecidos en la Convención del Estatuto de Refugiados de 1951 para la Protección de los Refugiados (no devolución, confidencialidad, ayuda administrativa, entre otros).

- Establece una línea clara de protección contra la discriminación en el país de acogida.
- Reconfirma la protección a la familia del refugiado, mediante el criterio de “unidad familiar” que posibilita que se extienda la condición de “refugiado” a los familiares del refugiado.
- Ratifica la gratuidad en la obtención del documento de identidad de las personas refugiadas.
- Considera, en la determinación de la condición de refugiado, el género, la edad y la diversidad como elementos necesarios para ser tomados en cuenta para la otorgación de la condición de refugiado.
- Establece una Secretaría Técnica que posibilitará una mejor atención a la población refugiada, así como la agilización del procedimiento de determinación de solicitantes de refugio.
- Amplía por cinco años los plazos para la renovación de la visa de residencia de la población refugiada.
- Regula las condiciones y garantías para las solicitudes de niñas, niños y adolescentes.
- Establece un título especial referente a las soluciones duraderas (integración local), confiando a la CONARE la coordinación con instancias estatales y de la sociedad civil de acciones encaminadas para la integración local de la población refugiada, incluyendo el acceso a los derechos a la salud, educación, trabajo, entre otros.

En definitiva, esta nueva ley tiene un carácter innovador, ya que mejora los estándares de protección y de acceso a los derechos, en comparación con el Decreto Supremo 28329, que regía sólo los procedimientos y derechos desde el año 2005.

Se puede decir que esta Ley, en su construcción, recogió los aportes de la sociedad civil, de la misma población refugiada y de las mismas posibilidades del Estado Boliviano frente a los compromisos internacionales, al ser firmante de la Convención de 1951.

Estas dos leyes, sobre Refugio y sobre Trata y Tráfico de Personas, constituyen un avance y una referencia muy importante para la definición de políticas públicas sobre cada uno de los matices de las migraciones internacionales, sobre todo en aquellos eslabones más vulnerables de esta cadena. Sin embargo, será también importante avanzar en la reglamentación de las normativas, ya que es en esta etapa de implementación cuando en verdad se logran efectos e impactos a diferentes niveles: locales, regionales, nacionales e internacionales, involucrando, además, a una variedad de actores e instituciones que asumen roles activos frente al reconocimiento de las dinámicas migratorias.

2.2.3. Proyecto de Ley de Migraciones

El proyecto para la definición de la primera normativa migratoria en Bolivia se viene trabajando desde la Asamblea Legislativa Plurinacional. El proyecto de Ley de Migración ha sido presentado por un equipo monitoreado por la Comisión de Política Internacional y Protección del Migrante de la Cámara de Diputados, y en el que también participan representantes del poder ejecutivo, a través de los Ministerios de Gobierno y de Relaciones Exteriores. Este proyecto de ley pretende establecer el ordenamiento jurídico que regule el ingreso, tránsito, salida y permanencia de personas en el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia y coordinar políticas migratorias que garanticen los derechos de las personas migrantes.

El proyecto de Ley Migratoria no sólo trata de llenar el vacío jurídico existente en esta materia, sino también de plasmar los derechos consagrados en la Constitución Política del Estado, los instrumentos internacionales de derechos humanos, tratados, convenios, acuerdos internacionales y otros vigentes, contribuyendo a la seguridad interna del Estado. Esta propuesta de ley, además de poner énfasis en la necesidad de formular políticas públicas para proteger a los bolivianos y bolivianas en el exterior, también garantiza los derechos de los ciudadanos extranjeros que han decidido radicarse en Bolivia, respetando en forma irrestricta sus derechos humanos.

Entre otros lineamientos contenidos en el proyecto de Ley resaltan las nociones de buen vivir, interculturalidad, debido proceso, soberanía, unidad familiar, protección de la niña, niño y adolescente, equidad de género, entre otros. La propuesta de normativa incorpora también otros principios como "la integración plena de las personas extranjeras a la sociedad respetando sus culturas y costumbres de sus comunidades de origen, siempre que no contravengan las leyes del país" y la aplicación de mecanismos ágiles y oportunos de control y administración de las personas que ingresan, transitan, salen o permanecen en territorio boliviano.

El proyecto de Ley reconoce el aporte migratorio al desarrollo político, económico, social y cultural que realizan las personas migrantes en las sociedades de origen y de destino y, asimismo, plantea la necesidad de adoptar políticas públicas para facilitar el retorno y la reinserción de bolivianas y bolivianos a la sociedad boliviana, fortaleciendo los vínculos entre comunidades de origen y de destino. El proyecto de Ley presenta una nueva perspectiva con relación a la política migratoria del país, cuyo enfoque está orientado a garantizar a las personas migrantes el ejercicio y el goce de sus derechos, superando el actual enfoque, orientado a la gestión administrativa de los flujos migratorios. En este sentido, la nueva normativa propuesta, por ejemplo, no se refiere en su terminología a "migrantes", sino a "ciudadanos que están en situación migratoria", tanto para las personas que salen de Bolivia como para las que llegan al país. Además de la concordancia con la nueva Constitución, el proyecto contempla la armonización de la nueva Ley de Migración con los acuerdos regionales (CAN, MERCOSUR, UNASUR), lo cual no sucedía con la normativa anterior (el DS 24423).

2.3. Vinculación con los instrumentos internacionales en la materia

En el siguiente Cuadro se establecen los principales instrumentos jurídicos internacionales sobre el fenómeno migratorio, incluyendo los instrumentos de tipo regional o subregional y los instrumentos internacionales de un nivel más amplio, como las diferentes Convenciones Internacionales, Declaraciones, Protocolos y Resoluciones. Asimismo, se vinculan estos instrumentos internacionales con normativas específicas nacionales que versan sobre cada una de estas directrices.

Legislación Internacional	
Instrumentos Internacionales	Estatus
Acuerdo MERCOSUR: Convenio Mercosur sobre libre residencia, Bolivia Chile.	Cumplimiento mediante Resolución ministerial N° 026/2011, de 17 de marzo de 2011.
Acuerdo MERCOSUR: Convenio contra el tráfico ilícito de migrantes N° 26.384 en Belo Horizonte - Brasil de 2004	Pendiente de ratificación y/o aplicación en el Estado Plurinacional de Bolivia.
Acuerdos CAN: Decisión 503. Reconocimiento de documentos nacionales de identificación.	Vigente desde el 2003 en el Estado Plurinacional de Bolivia.
Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)	Ratificada mediante Ley No. 1430, de 11 de febrero de 1993.
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990)	Ratificada el 12 de octubre de 1999 y puesto en vigor en el año 2000.
Convención contra la Discriminación y el Racismo	Puesto en vigor mediante Ley N° 045, de 10 de octubre de 2010.
Convención sobre el Estatuto del Refugiado de 1951	Elevada a rango de ley mediante Ley N° 2071, de 14 de abril de 2000.
Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ONU 2000)	Elevada a rango de ley por Ley N° 3107, de 2 de agosto de 2005.
Convención Internacional de los Derechos del Niño	Ratificada mediante Ley N° 1152, de 14 de Mayo de 1990.
Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, (OEA, 1994).	Ratificada mediante Ley N° 1725, de 13 de noviembre de 1996.
Convención sobre la Esclavitud (ONU 1926) y Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud (ONU, 1956).	Adhesión mediante Decreto Supremo N° 19777, de 13 de septiembre de 1983 y elevado a rango de ley por Ley N° 2116 de 11 de septiembre de 2000.
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial	Ratificado mediante Decreto Supremo N° 009345, de 13 de agosto de 1970 y elevado a rango de ley por Ley N° 1978, de 14 de mayo de 1999.
Convención para la Represión de la Trata de Personas y Explotación de la Prostitución Ajena (ONU 1949)	Elevado a rango de ley por Ley N° 2116, de 11 de septiembre de 2000.
Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, (ONU 1954)	Elevado a rango de ley por Ley N° 2116, de 11 de septiembre de 2000.

Convención para reducir los casos de Apátridas, aprobada el 30 de agosto de 1961 en sus 21 Artículos	Elevado a rango de ley por Ley N° 2116, de 11 de septiembre de 2000.
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)	Ratificada mediante Ley N° 1100, de 15 de septiembre de 1989.
Convenio 29 "Organización Internacional del Trabajo, relativo al Trabajo Forzoso y Obligatorio"	Ratificado mediante Ley N° 3031, de 29 de abril de 2005.
Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social	Ratificado mediante Ley N° 059, de 08 de noviembre de 2010. Entró en vigor en 2011.
Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU 1948)	Ratificada mediante Decreto Supremo N° 19639, de 5 de mayo de 1980.
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (ONU 1998)	Ratificado mediante Ley N° 2398, de 24 Mayo 2002.
Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles, Políticos, Económicos y Culturales	Ratificado mediante Decreto Supremo N° 18950, del 17 de mayo de 1982 y elevado rango de Ley N° 2119, de 11 de septiembre de 2000.
Protocolo Facultativo de la Convención de Derechos del Niño, relativo a la venta niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía (2000)	Ratificado mediante Ley N° 2367, de 07 de mayo de 2002.
Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ONU 2000)	Ratificado mediante Ley N° 2273, de 22 de noviembre de 2001.
Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar, Aire, que complementa la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ONU 2000)	Ratificado mediante Ley N° 2103, de 20 de junio de 2000.

2.4. Acuerdos regionales y bilaterales

Bolivia ha firmado y/o ratificado diferentes acuerdos a nivel internacional sobre el tema migratorio, que presentamos en el Cuadro anterior. El más importante de ellos es la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990, que fue ratificada por Bolivia el 12 de octubre del 2000. A continuación se presentan los principales acuerdos regionales, subregionales y bilaterales firmados y/o ratificados por Bolivia.

2.4.1. Acuerdos regionales

Entre los acuerdos y convenios ratificados por Bolivia referidos a la temática migratoria a nivel regional y subregional destacan los siguientes:

- Comunidad Andina de Naciones (CAN): Decisión 545 (Instrumento Andino de Migración Laboral), que establece normas que permitan de manera progresiva y gradual la libre circulación y permanencia de los nacionales de la CAN con fines laborales, bajo relación de dependencia.

- Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Acuerdo de libre residencia para los nacionales del MERCOSUR y países asociados, entre los cuales se incluye Bolivia.
- Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR): Espacio de integración en los ámbitos político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y de infraestructura, que contempla también el reconocimiento de una ciudadanía sudamericana, que incluirá todos los logros y avances de la CAN y el MERCOSUR en materia de libre circulación y libre residencia de migrantes entre los países que integran la UNASUR.

Además de los acuerdos regionales mencionados anteriormente, Bolivia es miembro de la Conferencia Sudamericana de Migraciones, es un proceso consultivo regional de diálogo y coordinación de iniciativas y programas tendientes a promover y desarrollar políticas sobre migraciones internacionales consensuadas a nivel regional.

2.4.2. Acuerdos migratorios bilaterales

Entre los acuerdos bilaterales en materia migratoria suscritos por Bolivia podemos mencionar a los siguientes:

País	Alcance del instrumento internacional	Observaciones
Argentina	Acuerdo migratorio entre Argentina y Bolivia (21 de abril 2004)	Acuerdo sobre residencia transitoria o temporaria y permanente
Brasil	Acuerdo sobre regulación migratoria	Residencia permanente
Ecuador	Convenio de exención de tasas consulares para estudiantes entre Bolivia y Ecuador (13 de junio 1943)	Gratuidad de visas de estudiantes
Perú	Convenio entre Perú y Bolivia sobre visas de estudiantes	Gratuidad de visas de estudiantes
MERCOSUR	Acuerdo sobre exención de visas entre los Estados parte de MERCOSUR (15 de diciembre 2000)	En la actualidad es el marco legal de mayor importancia para los migrantes bolivianos en Argentina y Brasil

3. Marco institucional

En términos institucionales y a nivel del aparato público central, el Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección General de Migraciones, es la instancia que actúa como coordinador de sector en relación con la temática migratoria. Las otras instancias que también intervienen en un segundo momento son: Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección Nacional de Asuntos Consulares, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social y el Ministerio de Justicia.

Además de estas instancias del gobierno central, existen también algunas iniciativas sobre migraciones que son asumidas desde instancias públicas regionales y locales, que son las Gobernaciones Departamentales y los Municipios, respectivamente. Los Servicios de Gestión Social, las Oficinas de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, por ejemplo, son algunos de los programas específicos dependientes de los gobiernos municipales.

A continuación se presentan las principales instituciones públicas que intervienen en las políticas y programas sobre migraciones y sus principales atribuciones.

3.1. Ministerio de Gobierno

El 7 de febrero de 2009 se promulgó, mediante Decreto Supremo N° 29894, la nueva Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo de Estado Plurinacional de Bolivia, que establece la organización y atribuciones de los diferentes Ministerios del Estado, señalando que el Ministro de Gobierno tiene como atribuciones: formular, dirigir y coordinar políticas para la seguridad pública del Estado, precautelando el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, el orden público y la paz social, inherentes al Estado Plurinacional (Art. 34°, inc. a); formular, dirigir, coordinar y administrar políticas en el ámbito migratorio e inmigratorio (Art. 34°, inc. d).

El Plan Estratégico del Ministerio de Gobierno estipula varias políticas públicas, entre las cuales destaca la seguridad pública y la acción de los derechos humanos con la participación de la sociedad civil organizada, a implementarse en el sector de seguridad ciudadana y educación preventiva. Para ello, la política de seguridad pública establece como objetivo principal la organización de la seguridad interna, el control migratorio y el régimen penitenciario, con la conformación de redes, a través de la participación de las organizaciones sociales y las instituciones públicas.²¹

Por otra parte, en el mismo documento se establece, como objetivo de desarrollo del Vice Ministerio de Régimen Interior y Policía, el fortalecimiento de la presencia en el territorio nacional en temas de seguridad interna, migración y régimen penitenciario, y la optimización de la seguridad interna, el control migratorio y régimen penitenciario.

Dirección General de Migración

La Dirección General de Migración (anteriormente Servicio Nacional de Migración) se inscribe en el marco del Régimen Legal de Migración, aprobado mediante Decreto Supremo N° 24423, de 29 de noviembre de 1996, y el Decreto Supremo N° 29894 (Estructura organizativa del poder ejecutivo del Estado Plurinacional), del 7 de febrero de 2009, que la establece como Dirección dependiente del Ministerio de Gobierno (Art. 33-DS 29894).

²¹ Véase www.ministeriodegobierno.gob.bo

Como ya mencionamos, el Decreto Supremo N° 24423 del Régimen Legal de Migración regula la temática migratoria en el país; establece las instancias y reparticiones operativas encargadas, así como la creación del Consejo Nacional de Migración (que aún no entró en funcionamiento); regula la permanencia, la radicatoria, asilo, refugio, imposición de multas, otorgación de visas y documentación de viaje. Ante la necesidad de actualizar la normativa interna en relación con esta temática y establecer nuevos mecanismos que permitan una gestión eficaz de las migraciones en Bolivia, la Asamblea Legislativa Plurinacional está trabajando en el Proyecto de Ley de Migración.

Actualmente, la Dirección General de Migración tiene su sede en la ciudad de La Paz y posee cuatro direcciones dependientes: la Dirección Nacional Técnica de Extranjería y Pasaportes, Dirección Nacional Técnica de Inspectoría y Arraigos, Dirección Jurídica y Dirección Administrativa, cuyas atribuciones están especificadas en el Decreto Supremo mencionado.

En cada capital de departamento existen las Direcciones Distritales: Dirección Distrital Sucre, Dirección Distrital Santa Cruz, Dirección Distrital Cochabamba, Dirección Distrital Tarija, Dirección Distrital Potosí, Dirección Distrital Pando, Dirección Distrital Beni y Dirección Distrital Oruro.

3.2. Ministerio de Relaciones Exteriores

Según lo establecido en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, es atribución del Presidente de la República dirigir la política exterior, celebrar tratados internacionales, nombrar servidores públicos diplomáticos y consulares de acuerdo con la ley, y admitir a los funcionarios extranjeros en general (Art. 170°, núm. 5).

La estructura y atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores están establecidas en los Arts. 16° y 17° de Decreto Supremo 29894 (Estructura organizativa del poder ejecutivo del Estado Plurinacional), en el cual, entre las principales atribuciones que se le designan en la temática migratoria, se encuentran las siguientes:

- Asegurar el respeto a los derechos de las bolivianas y los bolivianos residentes en el exterior y representar sus intereses ante los Estados receptores.
- Asegurar el apoyo al Órgano Electoral para que las bolivianas y 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 ley.
- Dirigir las relaciones diplomáticas bilaterales y multilaterales, los servicios consulares y la participación del Estado Plurinacional, en organismos y foros internacionales.

- Representar al Estado Plurinacional en las relaciones de integración social, política, cultural y económica con los demás Estados, naciones y pueblos del mundo y promover en particular la integración latinoamericana y la diplomacia de los pueblos.
- Suscribir tratados, convenios y otros instrumentos jurídicos internacionales, en el marco de los preceptos de la Constitución Política del Estado Plurinacional, asegurando su registro y custodia.
- Promover, facilitar y fortalecer los procesos de hermandad e integración de las naciones y pueblos indígenas originarios, campesinos, comunidades interculturales y afro-bolivianas, con los pueblos indígenas del mundo.
- Incorporar los Tratados de Comercio de los Pueblos, como alternativa de acuerdos comerciales basados en la solidaridad y la cooperación.
- Establecer el marco de la política exterior para los intercambios internacionales de los pueblos indígenas originarios campesinos.
- Garantizar la transparencia de la gestión pública en el servicio de relaciones exteriores.

3.3. Otros Ministerios

Otros Ministerios se vinculan con la temática migratoria desde la dimensión de los derechos humanos. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, por ejemplo, recibe en el DS 29894 la misión de "diseñar y coordinar la elaboración de una Política Migratoria Laboral en coordinación con la Dirección General de Migración del Ministerio de Gobierno", en sintonía con su mandato principal, que es el de proteger y garantizar el trabajo digno en todas sus formas, (erradicando) "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" (Art. 88^o).

Por otra parte, el Ministerio de Justicia, mediante el Vice Ministerio de Justicia e Igualdad de Oportunidades, es una instancia que ha trabajado desde hace algún tiempo con la temática de las migraciones desde la perspectiva de los derechos humanos y laborales de las personas que migran y de sus familias. El mayor resultado de la labor llevada adelante desde este Vice Ministerio fue la elaboración amplia y participativa del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos (PNADH). Este Plan propone "establecer el marco general de las políticas públicas a realizarse entre los años 2009 y 2013 para garantizar efectivamente la promoción, respeto, protección, defensa, realización y ejercicio de los derechos humanos, tomando en cuenta la visión plurinacional e intercultural, con igualdad de oportunidades para vivir bien", además de dedicar explícitamente algunos apartados sobre las personas migrantes, las víctimas de trata y tráfico de personas y las personas migrantes y refugiadas en Bolivia.

3.4. Instituciones públicas sobre trata y tráfico de personas

En el contexto internacional, el abordaje de la temática de trata y tráfico comienza a partir del año 2000, con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, a partir de la cual se establecen dos protocolos: el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, conocido como “Protocolo de Palermo”. Mediante la Ley N° 2377, el 22 de noviembre de 2001, el Gobierno de Bolivia ratificó el Protocolo para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños e inició un proceso de abordaje e implementación de normativas para la lucha contra este delito. En el 2012, después de un proceso de definición normativa y trabajo interinstitucional, se consolidó la primera norma integral para la lucha contra la trata y tráfico de personas, mediante la Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas, N° 263, promulgada el 31 de julio de 2012.

Considerando, entre otros factores, que Bolivia es un país de origen, tránsito y destino de víctimas de trata y tráfico de personas, cuyas víctimas más vulnerables son niños, niñas y adolescentes, las instituciones estatales han comenzado a empoderar a los organismos de gobierno y a las organizaciones de la sociedad civil sobre la temática, en particular en la atención a las víctimas y a las acciones de prevención, protección y persecución del delito de trata y tráfico de personas. En este contexto, mencionamos las instituciones estatales más relevantes que abordan la trata y tráfico de personas:

Desde el año 2010, diferentes instancias competentes del Estado sobre la problemática de la trata y tráfico de personas e instituciones de la sociedad civil vienen planteando acciones para brindar una atención integral a víctimas de la trata de personas y tráfico de migrantes. En 2011, en un encuentro nacional entre diferentes instancias del Estado, incluyendo el Vice Ministerio de Igualdad de Oportunidades, y organizaciones de la sociedad civil, identificaron los principales desafíos y definieron acciones concretas de las rutas críticas a nivel nacional para atención a víctimas de trata y violencia sexual comercial. Desde una perspectiva jurídica y de protección de los derechos humanos, en este encuentro se definieron las bases de futuros consensos y acciones tendientes a evitar la re-victimización de las personas víctimas de trata y tráfico.

La nueva Ley Integral Contra la Trata y Tráfico de Personas (Ley 263), promulgada el 31 de julio de 2012, señala que el Ministerio de Justicia y el Ministerio Público son las instituciones públicas encargadas de adoptar instrumentos de intervención en la atención a víctimas de trata y tráfico de personas. La Fiscalía General del Estado Plurinacional, por iniciativa propia, vino trabajando rutas críticas de atención a víctimas de delitos sexuales y de trata sexual en los nueve Departamentos del país, con la participación de todos los actores intervinientes y competentes de acuerdo con ley, y también con la participación de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la temática, consensuando y validando estos instrumentos de intervención para cada departamento.

Siguiendo este proceso de colaboración interinstitucional, en octubre de 2012, se organizó junto a la misma Fiscalía General, un encuentro nacional denominado: "Mesa nacional para la socialización y el ajuste de la ruta crítica nacional para víctimas de trata y tráfico de personas y delitos sexuales". En este encuentro, que contó con la participación del Fiscal de Distrito de La Paz, el Vice Ministerio de Igualdad de Oportunidades, el Defensor del Pueblo, la Policía Boliviana, Fiscales, representantes de los nueve Departamentos, Defensorías Municipales de la Niñez y Adolescencia, SEDEGES e instituciones de la sociedad civil, se definió la Ruta Crítica Nacional de atención a víctimas de delitos sexuales, trata y tráfico de personas, instrumento validado y socializado en el mismo encuentro.

La próxima acción que se prevé realizar, según la Ley 263, es la definición de protocolos de atención a víctimas de trata y tráfico para cada departamento del país, los cuales serán aplicados según las Rutas Críticas previamente trabajadas y consensuadas.

Consejo Nacional de Lucha Contra la Trata y Tráfico de Personas

Con el Decreto Supremo N° 28297, de 17 de agosto de 2005, se conformó el Consejo Nacional Contra el Tráfico y la Trata de Personas, con el objetivo de coordinar y evaluar las políticas, estrategias y acciones en el combate contra la trata y tráfico de personas en Bolivia. El Consejo está integrado por los siguientes ministerios: Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Educación, Salud y Deportes, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio Sin Cartera Responsable de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios.

Sus atribuciones, descritas en el Art. 3° del Decreto Supremo, son las siguientes:

- a) Formular la Estrategia Nacional contra el Tráfico y Trata de Personas, que oriente los esfuerzos y permita una eficaz prevención y represión de estos delitos, en consulta con las instancias involucradas, tanto del sector público como de la sociedad civil organizada.
- b) Establecer canales de coordinación entre las instituciones del poder ejecutivo, Legislativo, Judicial y el Ministerio Público, así como con organismos de la Cooperación Internacional y la Sociedad Civil, para optimizar el seguimiento de las acciones emprendidas, hacia el logro de resultados concretos.
- c) Coordinar y evaluar la ejecución y cumplimiento de la Estrategia Nacional Contra el Tráfico y Trata de Personas, emitiendo las recomendaciones correspondientes.
- d) Otras atribuciones que se consideren necesarias para el mejor cumplimiento de su finalidad.

Este Consejo tuvo dificultades en la ejecución de sus atribuciones y su funcionamiento fue corto y sin grandes resultados.

La nueva Ley Integral Contra la Trata y Tráfico de Personas (Ley N° 263), de 2012, establece nuevas directrices en la composición y funciones del Consejo. El Título II de la Ley 263 establece la creación del Consejo Plurinacional Contra la Trata y Tráfico de Personas, como instancia máxima de coordinación y representación para formular, aprobar y ejecutar la Política Pública de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas, y de delitos conexos, sin discriminación, con equidad de género, generacional e intercultural.

La nueva normativa rescata las instancias estatales más pertinentes para abordar este delito de trata y tráfico de personas, con la participación de la sociedad civil organizada, conformando el consejo de la siguiente manera:

1.- Órgano Ejecutivo, con la participación de los siguientes Ministerios:

- a) Ministerio de Justicia,
- b) Ministerio de Relaciones Exteriores,
- c) Ministerio de Gobierno, Dirección General de Trata y Tráfico de Personas, y Policía Boliviana,
- d) Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social,
- e) Ministerio de Educación,
- f) Ministerio de Comunicación,
- g) Ministerio de Salud y Deportes,
- h) Ministerio de Planificación del Desarrollo,
- i) Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

2.- Instituciones de defensa de la sociedad:

- a) Representación del Ministerio Público,
- b) Representación de la Defensoría del Pueblo.

3.- Sociedad civil organizada, de acuerdo con reglamentación propia.

La nueva normativa describe la estructura de funcionamiento del Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas, bajo el siguiente esquema:

1. Plenario del Consejo,
2. Presidencia del Consejo,
3. Secretaría Técnica.

La Presidencia del Consejo, estará a cargo de la autoridad máxima del Ministerio de Justicia, quien coordinará acciones con autoridades de nivel central y de las entidades territoriales autónomas, organizaciones de la sociedad civil que trabajan la temática de trata y tráfico de personas, así como con organizaciones de cooperación internacional. La Secretaría Técnica del Consejo, cumplirá las funciones de prestar asesoramiento técnico operativo, administrativo y logístico al Consejo

Plurinacional. La secretaría preparará los asuntos que serán considerados en el plenario. Con estas funciones, el Ministerio de Justicia coordinará con las entidades territoriales autónomas la implementación de políticas y estrategias en el marco de la Ley 263.

Otras instancias importantes dentro de la nueva normativa son los Consejos Departamentales contra la Trata y Tráfico de Personas. Cada departamento creará un Consejo Departamental como instancia máxima de coordinación y representación departamental, para formular, aprobar y ejecutar la Política Departamental de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas y de delitos conexos, bajo los mismos principios del Consejo Nacional. Su estructura estará compuesta por:

1. El Gobernador del departamento.
2. Los Alcaldes de ciudades capitales, ciudades intermedias y municipios fronterizos del departamento, según corresponda. En el Consejo Departamental de La Paz, también participará o el Alcalde de la ciudad de El Alto.
3. El Comandante Departamental de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen.
4. El Jefe Departamental de Trabajo.
5. El Director Departamental de Migración.
6. El Director del Servicio Departamental de Educación.
7. El Director del Servicio Departamental de Gestión Social.
8. El Fiscal Departamental.
9. El Representante Departamental de la Defensoría del Pueblo.
10. Representantes de la sociedad civil organizada, de acuerdo con la reglamentación.
11. Otros, según el Reglamento del Consejo Departamental.

La Presidencia del Consejo Departamental, está asignada al Gobernador, quien implementará y evaluará la Política y Estrategia de Prevención, Atención, Protección y Reintegración Integral. La estructura y funcionamiento del Consejo Departamental serán establecidos mediante reglamento propio.

En la nueva estructura, según la Ley 263, el Ministerio de Educación diseñará y aplicará programas, campañas educativas y otras iniciativas para la prevención de trata y tráfico de personas, y delitos conexos, con enfoque de interculturalidad, género y generacional, en todo el sistema preescolar, primario, secundario, superior y otros niveles de formación académica. De esta forma, las universidades públicas y privadas aportarán con investigaciones y campañas informativas. La Escuela de Formación de Maestros, la Escuela de Gestión Pública Plurinacional, la Academia Diplomática, la Universidad Policial, la Universidad Militar e Institutos de Postgrado, incorporarán a su currículo la temática de trata y tráfico de personas, y delitos conexos. La Escuela de Jueces y la Escuela de Fiscales, obligatoriamente,

diseñarán y ejecutarán cursos de capacitación e información relacionados con la temática, en especial: sobre la legislación vigente nacional e internacional, sobre la identificación de las posibles víctimas, sobre la forma en que opera el crimen organizado nacional y transnacional, sobre las herramientas de investigación y judicialización existentes, y sobre la asistencia judicial recíproca internacional. Esta capacitación deberá ser extensiva a todos los operadores de la administración de justicia.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Empleo será el ente responsable de organizar e implementar el Servicio Público de Empleo, para la prevención de la trata y tráfico de personas, y delitos conexos, y la reinserción socioeconómica de las víctimas de este delito. Todos los servicios de intermediación laboral de carácter público a nivel departamental y municipal deberán contemplar en su normativa preceptos de prevención y protección contra la trata y tráfico de personas y delitos conexos.

Otra instancia estatal que participará de manera importante en la lucha contra la trata y tráfico de personas es la Policía Boliviana, que depende directamente del Ministerio de Gobierno. Entre las funciones que cumple a través de la Fuerza de Lucha contra el Crimen y la División de Trata y Tráfico de Personas, la Policía Boliviana tiene la función general, establecida en el Manual de Organización y funciones de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC), de desarrollar y coordinar acciones que compartan el interés común de labores investigativas en respuesta contra el tráfico de seres humanos, asignando el respeto por los derechos y dignidad del ser humano.²²

La Policía Boliviana trabaja en coordinación con el Ministerio Público, Defensorías de la Niñez y Adolescencia, Defensoría del Pueblo, legaciones diplomáticas extranjeras, derechos humanos y Fuerzas Armadas. Según el manual de organización y funciones de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen, se establece que la División de trata y tráfico de personas tiene entre sus funciones específicas la de investigar hechos delictivos relacionados con el tráfico de personas, tráfico de migrantes y tráfico de menores.

A nivel del Ministerio Público, interviene también la Fiscalía, a través de los siguientes Juzgados: División Menores Trata y Tráfico; Cautelar-Instrucción, Tribunales-Código de Procedimiento Penal.

En definitiva, podemos señalar que las nuevas directrices establecidas por el Estado Plurinacional de Bolivia para la lucha contra la trata y tráfico de personas son integrales en su estructura de Estado y de participación de la sociedad civil organizada. Las responsabilidades de estatales, establecidas en la nueva Ley, reflejan un mayor compromiso con la protección a las víctimas y un nuevo abordaje de este delito, enfocado en la prevención, protección y persecución de la trata y tráfico de personas.

²² Véase <http://www.slideshare.net/wllanos/manual-de-organizacin-y-funciones-de-la-felcc-bolivia>

3.5. Instituciones regionales y locales

Además de las instancias nacionales, algunas instancias regionales y locales están involucradas, aunque no exclusivamente, con el fenómeno de las migraciones, entre las cuales destacan los Servicios de Gestión Social de las Gobernaciones Departamentales (SEDEGES) y las Defensorías de la Niñez y Adolescencia y otros programas puntuales de las Municipalidades.

Servicio de Gestión Social

El Servicio de Gestión Social (SEDEGES) es dependiente de los Gobiernos Departamentales, normado por el Decreto Supremo N° 25287, del 30 de enero de 1999, y tiene como misión institucional

"la de aplicar las políticas y normas nacionales, emitidas por el órgano competente, sobre asuntos de género, generacionales, familia y servicios sociales, mediante el apoyo técnico a las instancias responsables y la supervisión del cumplimiento de los objetivos y resultados propuestos, así como la de coordinar los programas y proyectos en materia de gestión social" (Art 3°, DS 25287, 1999).

Las atribuciones del SEDEGES se especifican en el Art. 6° del Decreto Supremo 25287, entre las cuales, se encuentran las siguientes:

- a) Coordinar la prestación de asesoramiento jurídico y orientación psicológica al niño, niña, adolescente, mujer y anciano maltratado;
- b) Velar por el respeto y vigencia de los derechos de la familia, de la mujer, del niño y del anciano;
- c) Coordinar, dentro de su respectiva jurisdicción departamental, la defensa socio-jurídica de la mujer, del anciano y del niño, niña y adolescente, en el marco de las disposiciones legales existentes sobre el particular;
- d) Prevenir situaciones y actos atentatorios contra la integridad física, moral y psicológica de la mujer, el niño y el anciano; coordinando la atención de casos concretos, con las instituciones públicas y privadas que estén relacionadas con la problemática del sector;
- f) Coordinar la defensa de los niños y niñas, en situación de víctimas o infractores, mediante la defensoría de la niñez y adolescencia y/o servicios legales integrados;
- g) Registrar y acreditar a las instituciones públicas y privadas de servicio social, en el ámbito departamental.

Defensorías de la Niñez y Adolescencia

A nivel de los Gobiernos Municipales se cuenta con las Defensorías Municipales de la Niñez y Adolescencia, que son instancias de servicio municipal, público y gratuito que promueven, protegen y defienden los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El Código del Niño, Niña y Adolescente recoge y garantiza, en sus artículos 194°, 195° y 196°, su definición, funcionamiento y atribuciones, respectivamente.

El artículo 194°, referente a la definición de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, sostiene que estas son un servicio municipal gratuito de protección y defensa socio-jurídica dependiente de cada Gobierno Municipal. Las Defensorías constituyen la instancia promotora que vela por la protección y el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes establecidos por el Código y otras disposiciones.

El artículo 195° define que la organización y funcionamiento de las Defensorías se establecerán de acuerdo con las características y estructura administrativa del Gobierno Municipal correspondiente. Las Defensorías desconcentrarán sus funciones en oficinas distritales o cantonales, de acuerdo con la densidad poblacional de su territorio, sus unidades territoriales y sus propias características y los convenios, suscritos de acuerdo con el principio de mancomunidad.

Cada Gobierno Municipal otorgará el presupuesto necesario y suficiente para el funcionamiento de las Defensorías, dotándolas de la infraestructura correspondiente, y asegurará la contratación de recursos humanos profesionales, debidamente capacitados para el ejercicio de sus atribuciones.

Proyecto EMIDEL

Entre las escasas experiencias de políticas públicas locales podemos mencionar el Proyecto de Desarrollo Local y Migración en Latinoamérica (EMIDEL), financiado por la Unión Europea a través del Programa Urb-Al III, que se desarrolla en la ciudad de La Paz. Este proyecto fue implementado con el fin de fortalecer los procesos de cooperación descentralizada en el ámbito de las políticas urbanas. El Proyecto tiene como prioridad dotar al Gobierno local de La Paz de mecanismos e instrumentos que impulsen el desarrollo económico local y las iniciativas emprendedoras en su zona. Para lograr este objetivo, el proyecto fomenta modelos de buenas prácticas en la región que vinculen la aportación de la migración al desarrollo local en sus comunidades de origen, por medio de las remesas y proyectos emprendedores (codesarrollo).

El proyecto EMIDEL tiene entre sus principales beneficiarios a todas aquellas personas que reciben recursos económicos procedentes de sus compatriotas que han emigrado, así como los mismos emigrantes que tienen previsto regresar a su lugar de origen o que están organizados en colectivos y plataformas de representación. En este contexto, los objetivos generales del Proyecto EMIDEL son dos:

1. Incorporar la iniciativa emprendedora y empresarial a las estrategias de desarrollo urbano, a la cultura social local latinoamericana y a la acción local de Gobierno como factor de desarrollo económico, de creación de ocupación y de cohesión social. Para ello, se pretende capitalizar y transferir la experiencia de los Gobiernos locales europeos en la gestión de políticas locales de desarrollo económico y, de forma especial, la experiencia emprendedora y las redes asociativas locales y transatlánticas de los inmigrantes latinoamericanos en Europa.
2. Contribuir a la identificación y reconocimiento de la aportación de la migración en términos de transferencias económicas vía remesas, pero también y especialmente en términos de formación de capital social, incorporación de experiencia internacional, desarrollo de capacidades empresariales y generación de redes cooperativas transnacionales; todos ellos potenciales recursos a incorporar en los proyectos migratorios con voluntad de retorno.

Los objetivos específicos del proyecto son: incrementar las capacidades de los gobiernos locales para apoyar y promover a los emprendedores en el desarrollo económico local, donde los gobiernos locales participantes contarán con estructuras, mecanismos y recursos para la puesta en marcha de estrategias de desarrollo local; desarrollar experiencias de capacitación y asistencia técnica que viabilicen la inversión productiva de emprendedores en los municipios locales a través de la valorización de las remesas provenientes de la población migrante de Latinoamérica en Europa, creando espacios de relación y de trabajo cooperativo desde los niveles de gobernanza locales implicados que fomentan el intercambio de recursos entre los colectivos emigrantes de las ciudades participantes.

3.6. Instituciones públicas vinculadas al refugio

Dentro del poder ejecutivo, a partir de los Decretos Supremos N° 19639 y N° 19640, del 4 de julio de 1983, el Estado Plurinacional de Bolivia ha consolidado la presencia institucional de la Comisión Nacional del Refugiado (CONARE), que ha cumplido la misión de consolidar los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado en el país. Desde su creación, la CONARE ha desarrollado sus funciones bajo la presidencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, acompañado siempre por el Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección General de Migración, y el Ministerio de Justicia, como lo establecía el Decreto Supremo 28329, de septiembre de 2005, que en su art. 3° determina la conformación de la CONARE. Los Decretos Supremos N° 19639 y N° 19640, de 1983, contemplaban dentro de la estructura de la CONARE, además de los Ministerios señalados anteriormente, al Ministerio de Trabajo y a la Universidad Mayor de San Andrés entre las instituciones estatales.

La nueva Ley de Protección a Personas Refugiadas, Ley N° 251, del 20 de junio de 2012, en su Art. 22°, consolida la presencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Justicia como los niveles ejecutivos de la CONARE, como instancias competentes para determinar la

condición de refugiado, la exclusión, cesación, cancelación, revocatoria y expulsión, contribuyendo en la protección y búsqueda de soluciones duraderas de las personas refugiadas, conforme a las atribuciones conferidas en la misma Ley 251.

La nueva norma de refugio consolida la presencia del nivel consultivo de la CONARE, a cargo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), quien asesorará a la Comisión en su conjunto en relación con aspectos técnicos sobre casos específicos sometidos a la consideración de la CONARE, coadyuvando también en otros aspectos de interés de la CONARE, de acuerdo con la petición del nivel ejecutivo.

La Ley 251 también establece un nivel operativo, como la instancia que ejecutará y recomendará las acciones necesarias para facilitar la integración local de las personas refugiadas, mediante un convenio interinstitucional suscrito entre la CONARE y la Agencia Implementadora del ACNUR, que en este caso es la Pastoral de Movilidad Humana (PMH) de la Conferencia Episcopal de Bolivia.

En el ámbito interno de la CONARE, el nivel ejecutivo tendrá el derecho de voz y voto; los niveles consultivo y operativo podrán participar de las reuniones de la Comisión con derecho a voz y sin derecho a voto, hecho que consolida el empoderamiento total del Estado en la determinación de la condición de refugio en Bolivia, superando, de esta manera, lo dispuesto por los Decretos Supremos N° 19639 y N° 19640, de 1983, y el Decreto Supremo 28329, de 2005.

El Art. 25° de la Ley 251 también determina la conformación e institucionalización de una Secretaría de la CONARE, que tiene por función el promover e impulsar el procedimiento de determinación de la condición de refugiado y de asistir a los miembros de la CONARE, de acuerdo con sus funciones dentro de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores. En este sentido, la nueva Ley constituye un avance importante dentro del fortalecimiento que realiza el Estado de Bolivia para cumplir los estándares establecidos por la Convención del Estatuto de Refugiados de 1951 y de la misma actuación del Estado en el contacto directo con la población refugiada y solicitante de refugio.

4. Programas estatales sobre migraciones

Entre las acciones concretas que el Estado Plurinacional de Bolivia desarrolla sobre migraciones en los últimos años podríamos mencionar algunos hitos importantes en la construcción de políticas públicas sobre el tema.

En primer lugar, cabe destacar el Acuerdo Nacional para los Bolivianos en el Exterior, de 18 de diciembre de 2008, que regula la prestación de servicios del Estado de Bolivia a los emigrados bolivianos. Uno de los aspectos de este Acuerdo es la consolidación de un mecanismo de diálogo entre el Estado y la sociedad civil, que es el Mecanismo de Coordinación Interinstitucional para la Migración, coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En segundo lugar, el Plan de Gobierno 2010-2015 contempla el Plan Compatriota, en el cual se establece que “nuestros compatriotas residentes en el extranjero, deben poder ejercer todos los derechos y obligaciones establecidas en la Constitución Política de Estado”. El Plan Compatriota se concibe como “parte de la implementación de la política de atención del Estado a bolivianos en el exterior”, y es considerado como “el instrumento que permitirá proteger a los bolivianos que se encuentran en el exterior, sustentándose en los principios de solidaridad, respeto a la dignidad humana, los derechos humanos y la equidad social”. Dicho Plan tiene su antecedente en el Acuerdo Nacional de Bolivianos Residentes en el Exterior, firmado en La Paz, en diciembre de 2008, donde las instituciones del Estado de Bolivia expresaron su compromiso a trabajar coordinadamente por los intereses de los ciudadanos bolivianos en el exterior.

El mayor compromiso que desde el Estado se viene desplegando sobre la temática de las migraciones tiene que ver con la protección y documentación de la población involucrada en la movilidad poblacional. A partir de la identificación de los puntos más críticos del fenómeno de la inmigración y emigración se busca actuar en tal sentido, y uno de los aspectos más críticos tiene que ver con el estatus migratorio de irregularidad, debido a la carencia de documentos en regla, que garanticen procesos laborales formales. Por ello, en los últimos años, se han fortalecido de manera significativa algunos Consulados en países y ciudades de presencia masiva de residentes bolivianos, brindándoles atención eficiente y oportuna para su regulación migratoria, además de la asistencia en otros ámbitos requeridos.

Con relación al retorno, en 2009, el Gobierno de Bolivia promulgó el Decreto Supremo N° 0371, a través del cual estableció la liberación de aranceles aduaneros para la importación de menaje doméstico y equipos productivos por un monto de hasta USD50 mil para las familias que deseen regresar al país, después de haber residido dos o más años en el exterior. Asimismo, en 2010 el Gobierno de Bolivia implementó un programa piloto de “retorno productivo”, que pretendía asignar tierras agrícolas a familias bolivianas residentes en la Argentina y Chile y que manifestaron su voluntad de volver al país. Si bien en la actualidad esta iniciativa se encuentra detenida, el hecho en sí evidencia el interés en algunos sectores del aparato público de agenciar el tema.

TERCERA PARTE

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOBRE MIGRACIONES

La emergencia y visibilización del fenómeno migratorio en Bolivia no se debe solamente al incremento y/o redireccionamiento de los flujos migratorios o a la politización que desde la sociedad civil se está dando sobre el tema, sino también en virtud a las intensas dinámicas de movilización de los diversos sectores sociales, principalmente durante la última década, en la mayoría de los casos a partir de movilizaciones y acciones directas de reivindicación, haciendo que se proyecte en el imaginario de las organizaciones sociales la importancia de la participación en la definición de políticas públicas sobre migraciones. En el primer apartado de esta tercera parte de nuestra investigación, se analiza la relación entre el Estado y los actores de la sociedad civil involucrados con las migraciones en Bolivia, subrayando el mayor compromiso del actual Gobierno de Bolivia en esta materia. La segunda parte del capítulo busca mapear a las organizaciones e instituciones de la sociedad civil que trabajan o se hallan involucradas de manera sistemática con el fenómeno migratorio, desde aquellas académicas, que investigan sobre las migraciones, pasando por las ONGs, que en los últimos años y a partir de la denominada "feminización de las migraciones" han incrementado su compromiso con el tema, sin descuidar a las organizaciones sociales de base y a las organizaciones de intermediación, que incluyen desde sindicatos hasta congregaciones religiosas.

1. Estado, sociedad civil y migraciones

La relación entre los organismos del Estado y las organizaciones de la sociedad civil en la definición e implementación de políticas públicas y programas sobre migraciones, como se ha señalado en las dos primeras partes de nuestra investigación, es una realidad reciente en Bolivia, pese a la constante presencia del fenómeno de las migraciones en el país y sus impactos demográficos, económicos, políticos, sociales y culturales. Pese a la "negación" desde el Estado, a nivel de la sociedad civil existía un reconocimiento de estos importantes impactos y repercusiones de la migración – tanto interna como internacional – en la vida del país. La primera, y sin duda la mayor de estas repercusiones se da en el seno familiar. La familia, en su sentido amplio, ha gestionado y gestiona todavía en la actualidad los procesos migratorios bolivianos.

Diversos abordajes desde el parentesco andino dan cuenta de las redes sociales que vehiculizan los desplazamientos poblacionales como un elemento fundamental de las migraciones en Bolivia (Guaygua 2010, Hinojosa 2005 y 2008, Parella 2007, De la Torre 2006, Spedding 2003), destacando la idea de familia extendida y evidenciando también que son las mujeres las que asumen un rol protagónico en la definición de las estrategias migratorias y en las estructuras de parentesco,

reorganizando y dirigiendo los arreglos familiares inherentes en los proyectos migratorios. Por otra parte, la identificación y caracterización de vínculos fuertes (establecidos entre parientes) y vínculos débiles (desarrollados y ampliados entre amistades) al interior de las redes sociales resulta esclarecedor al momento de pensar los espacios y campos transnacionales que identifican estas dinámicas migratorias (Benencia, 2006).

Para algunos autores, las transformaciones que se operan en el interior de las estructuras familiares de los migrantes transnacionales cuestionan el modelo hegemónico y tradicional de familia nuclear de co-residencia y cercanía física en la reproducción material y afectiva, para dar lugar a “unidades de reproducción social más allá de la presencia física, donde se crean nuevas modalidades de cuidado y diferentes formas de entender la maternidad y la paternidad en términos transnacionales, asimismo de establecer nuevas formas de *conyugalidad* entre las parejas” (Guaygua, 2010). Aquí también los elementos derivados del “parentesco andino” y del rol desempeñado por la mujer actúan atenuando los costos negativos de la migración en la medida que generan ajustes a las nuevas situaciones. En todo caso, estos estudios ponen de manifiesto el rol fundamental de la familia en la gestión del fenómeno migratorio como primera instancia que absorbe los impactos de esta situación.

Sin embargo, en un nivel más ampliado, el nivel social, también podemos reconocer el abordaje y el tratamiento de las migraciones en una esfera diversa de actores, instituciones, organizaciones, asociaciones que, con también diversos fines y desde diversos ángulos, se aglutinan y se organizan para intermediar en las cuestiones migratorias.

La relación entre sociedad civil y Estado en torno a estas dinámicas es reciente. En los últimos diez años se reconoce una creciente presencia de organizaciones, instituciones o colectivos que van sumando fuerzas, presentan reivindicaciones sobre los derechos de los migrantes y generan presión sobre instancias gubernamentales. El mayor ejemplo de estas reivindicaciones lo constituye la primera experiencia de voto de los ciudadanos bolivianos residentes en el exterior, que tuvo lugar en diciembre del 2009, cuando más de 180 mil bolivianos y bolivianas residentes en cuatro países (Argentina, Brasil, Estados Unidos y España), por primera vez en la historia nacional, participaron en las elecciones para elegir al Presidente y Vicepresidente del país. Este hecho, fue resultado de la organización y presión de los residentes bolivianos en el exterior, sobre todo de la Argentina, quienes lograron esta conquista ciudadana con sus movilizaciones, huelgas de hambre y demandas legales (Domenech e Hinojosa, 2009).

En la actualidad, el foco del discurso del Gobierno sobre las migraciones está dirigido a las comunidades de bolivianos y bolivianas establecidos fuera del país, y de modo particular la “protección y atención al ciudadano boliviano en el exterior”. Según el Plan Nacional de Desarrollo, esto supone como objetivos: “documentar, facilitar la regularización migratoria, defender sus derechos, asegurar su participación en el voto electoral”. Según Domenech,

"se busca (re)incorporar a los emigrantes en la comunidad política, reconociéndolos como ciudadanos del Estado boliviano e interpeándolos como miembros de la nación boliviana, disolviendo – en términos simbólicos – aquella división entre nacionales y no-nacionales establecida anteriormente, de acuerdo con criterios de 'territorialidad' más que de 'nacionalidad'" (Domenech, 2009, 27).

2. Las organizaciones de la sociedad civil y la cuestión migratoria actual

Con fines metodológicos, se presenta a continuación, de manera general, el panorama de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al fenómeno de las migraciones a partir de cuatro perspectivas: a) centros de estudios, reflexión y análisis sobre migraciones (mayormente universitarios); b) organizaciones sociales de base (con estructuras y participación propias y directas); c) organizaciones de intermediación (en las que se destacan las organizaciones religiosas); d) organizaciones no gubernamentales.

2.1. Centros de estudios sobre migraciones

En los últimos diez años, en coincidencia con los incrementos significativos de flujos migratorios en Bolivia, el interés académico sobre el tema se ha alentado notoriamente en los centros de formación universitaria. El aumento del número de tesis de grado y posgrado sobre migraciones en algunos centros de formación universitaria demuestra el aumento del interés en la temática. Las universidades bolivianas, sobre todo del eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), han desarrollado diferentes investigaciones. Sin embargo, hay que señalar que este conjunto de estudios se han desarrollado de manera aislada unos de otros y con esfuerzos localizados y desconectados de experiencias similares a nivel nacional e internacional.

Postgrado en Desarrollo CIDES-UMSA (La Paz)

El Posgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) es el más antiguo y prestigioso programa interdisciplinario de postgrado en estudios del desarrollo de Bolivia. Alentado por una colectividad académica comprometida con la Universidad Pública y el país, el CIDES integra en su estructura funciones de formación, investigación e interacción social, que caracterizan la UMSA.

Por su especificidad, el rol de la Universidad Pública en general, y del postgrado en particular, consiste en proporcionar argumentos que le den coherencia a la relación entre el Estado y la sociedad, tarea que sólo es posible con la construcción rigurosa de conocimientos, que son el soporte, además, de toda iniciativa para el cambio social. El CIDES trabaja en ello amparado en los principios institucionales del pluralismo teórico, metodológico y político, la libertad de cátedra y la interculturalidad, valores que responden a las conquistas más significativas de las luchas por la autonomía universitaria y la democracia, escenarios en los que se

garantiza la diversidad de posiciones que hacen más sustantiva la recreación del conocimiento y éste, al bien común.

Durante el año 2009, el CIDES, en alianza con el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, por sus siglas en inglés) promovió el proyecto de investigación referido a "Cadenas Globales de Cuidado. Derechos al cuidado y migración femenina en Bolivia", que fue publicado en la Colección de los 25 años de la institución (Plural Editores, 2010).

Actualmente, el CIDES está desarrollando dos proyectos de estudios sobre migraciones. El primero, en el marco del Programa del Centro Nacional de Competencias en Investigación (NCCR Norte-Sur, por sus siglas en inglés) se refiere al tema de la "Migración, género y políticas en Sudamérica y los Andes". El segundo, que también es un primer acercamiento sobre la materia, versa sobre el tema de "La feminización de los mercados laborales transnacionales. Mujeres bolivianas en la industria de la confección textil en Buenos Aires y San Pablo".

Centro de Estudios Superiores Universitarios CESU-UMSS (Cochabamba)

En 1992, por iniciativa del Rectorado de la Universidad Mayor San Simón (UMSS) de Cochabamba, se creó el Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU), cuyas normas internas y reglamentos fueron oficialmente aprobados en octubre de 1993. El CESU es un centro multidisciplinario que tiene como finalidad organizar programas académicos que permitan actualizar, ampliar y profundizar la formación académica a nivel de posgrado en ciencias sociales, económicas, humanísticas, políticas y jurídicas, así como, ejecutar proyectos de investigación sobre temas vinculados a la problemática local, regional y nacional.

El CESU forma parte de la Escuela Universitaria de Postgrado (EUPG) y desarrolla sus labores en vínculo con la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, la Facultad de Ciencias Económicas y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Asimismo, coordina la realización de actividades de investigación con la Dirección de Investigación Científica y Tecnológica, DICyT.

El CESU ejecuta programas y proyectos de investigación en temáticas vinculadas a sus áreas de formación. Las líneas de investigación están orientadas al análisis de procesos económicos, sociales y políticos, regionales, nacionales e internacionales. En convenio con el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) y la Dirección de Investigación Científica y Tecnológica (DICyT-UMSS) el CESU está promoviendo un Plan Estratégico de Investigación Social para la Región de Cochabamba, mediante la conformación de una Plataforma de Investigadores, conformada por colegas de centros e institutos universitarios y organizaciones no gubernamentales.

Desde esta perspectiva interdisciplinaria, entre 2007 y 2012, el CESU desarrolló un programa específico referido a la "Migración Transnacional, Inserción Laboral y Ciudadanía en Cochabamba".

Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB)

En la última década, uno de los aportes institucionales más significativos y sistemáticos en términos de investigaciones cuantitativas y cualitativas sobre las dinámicas poblacionales y migratorias internas e internacionales en Bolivia ha sido realizado por el Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB). Además de presentar elementos novedosos entre sus hallazgos, el PIEB desarrolla también metodologías innovadoras de investigación, que se ponen a la altura de la complejidad del fenómeno de las migraciones.

Algunas investigaciones sobre migración interna patrocinadas por esta institución son: *Ser joven en el Alto* (Guaygua et al., 2000); *Los indígenas olvidados: Los guaraní-chiriguano urbanos y peri-urbanos en Santa Cruz de la Sierra* (Combès et al., 2003); *Interculturalidad entre chapacos, quechuas, aymaras y cambas en Tarija* (Peña et al., 2003); *La permanente construcción de lo cruceño: Un estudio sobre la identidad en Santa Cruz de la Sierra* (Peña, 2003); *Migraciones a Pando y su contribución al desarrollo regional* (Rojas, et al. 2004); *De la comunidad al barrio. Violencia de pareja en mujeres migrantes en Sucre* (Quintela et al., 2004).

Los aportes del PIEB a los abordajes particulares de las migraciones internacionales también han sido y son fundamentales, tanto en la investigación como en la difusión de los resultados de las mismas.

En el primer número de la Revista de Ciencias Sociales *T'inkazos* se inauguraba una línea prolífica de análisis sobre temática migratoria, con el artículo de Geneviève Cortes "La emigración, estrategia vital del campesinado". Otros títulos vinculados a esta institución son: *Idas y Venidas, Campesinos tarijeños en el norte Argentino* (Hinojosa et al., 2000); *Migraciones transnacionales: Visiones de norte y sud América* (Hinojosa et al., 2004); *No llores prenda, pronto volveré. Migración, movilidad social, herida familiar y desarrollo* (De la Torre, 2006); "Bolivia for export", Temas de Debate N° 6, noviembre 2006; *La cheqanchada. Caminos y sendas de desarrollo en los municipios migrantes de Arbieta y Toco* (De la Torre y Alfaro, 2007); y *Los costos humanos de la emigración* (Ferrufino et al., 2007).

En octubre de 2006 el PIEB organizó un seminario internacional sobre "Migración transnacional, de los Andes a Europa y los Estados Unidos", con la participación de expertos de Perú, Ecuador, Colombia y Estados Unidos.

Centro de Estudios y Desarrollo Científico en Psicología, (CEDECPSI) (Santa Cruz)

En los últimos años el Centro de Estudios y Desarrollo Científico en Psicología (CEDECPSI), de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno de Santa Cruz de la Sierra, en su consultorio de psicología, ha brindado un espacio de atención psicológica a la población de niños, adolescentes y familiares de padres y madres que han emigrado. A través de este consultorio, el CEDECPSI pone sus conocimientos a servicio del apoyo psicológico frente a problemas psico-afectivos de niños, adolescentes y adultos familiares de padres y madres que han migrado al exterior del país.

2.2. Organizaciones sociales de base

Las organizaciones sociales de base son "entidades donde priman los lazos de solidaridad y de interés colectivo, constituidas en espacios muy diversos como el barrio o la ciudad, y motivadas por múltiples objetivos que buscan satisfacer necesidades insatisfechas" (De Cárdenas Falcón, 2011, 66). Entre ellas, se encuentran las asociaciones de migrantes (Mármora, 2011).

Desde una perspectiva histórica, como mencionamos en la primera parte de nuestra investigación, las asociaciones de migrantes se constituyeron principalmente en la segunda mitad del siglo XX y nunca alcanzaron una gran magnitud en términos numéricos. Entre ellas, destacan las asociaciones de migrantes japoneses, croatas, árabes y judíos. Estas asociaciones se constituyen en referentes para los propios connacionales y, en algunos casos, definen los lineamientos u orientaciones culturales, éticas y religiosas, como en el caso concreto de los menonitas, que también mencionamos anteriormente.

En la actualidad, las organizaciones de inmigrantes más importantes en Bolivia están constituidas por peruanos, que se han organizado en diferentes asociaciones y entidades gremiales, deportivas, religiosas y de defensa de sus derechos fundamentales. Como ya mencionamos en la primera parte del estudio, las principales asociaciones de residentes peruanos en Bolivia son: la Asociación de Refugiados Peruanos en Bolivia (ARPEBOL) y la Asociación de Residentes Peruanos en Bolivia (ASPERBOL). En los últimos años estas dos asociaciones, interactuando con la Defensoría del Pueblo y otras instancias gubernamentales y de la sociedad civil en Bolivia, han posibilitado la creación de mesas de trabajo y la definición de propuestas para la realización de una amnistía migratoria en el país, que según sus estimaciones beneficiaría a más de 60.000 residentes peruanos indocumentados.

Si bien existen otras organizaciones de inmigrantes en el país, la mayoría de ellas son muy reducidas y con actividades también limitadas o muy focalizadas en algunas fechas del año, como, por ejemplo, la celebración de las fiestas patrias del propio país de origen.

A nivel de las organizaciones tradiciones de base en Bolivia, los sindicatos y/u organizaciones originarias indígenas, en los últimos años, también se han involucrado en la temática migratoria. Algunos ejemplos de ello los encontramos en la misma Central Obrera Boliviana (COB), que en 2010 firmó un convenio con la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) para garantizar un goce efectivo de derechos laborales entre ambos países. Por su parte, también la Federación Nacional de Trabajadoras Asalariadas del Hogar de Bolivia, ha realizado contactos y acciones a nivel internacional para promover un mayor ejercicio de derechos de los migrantes, en este caso, mujeres trabajadoras del hogar.

Una de las características más sobresalientes de los emigrados bolivianos está relacionada con su capacidad asociativa vinculada a la inserción laboral, en una primera instancia, y a las expresiones culturales y deportivas, que crean verdaderas

1980 y 1990 ampliándose, además de la atención a los refugiados, también a la atención a los inmigrantes y emigrantes bolivianos.

A partir de 2002, con el apoyo de *Catholic Relief Services* (CRS), la PMH ha ampliado sus actividades de servicio a migrantes y refugiados y de formación de agentes de pastoral para servir a las personas y comunidades migrantes.

En 2005, en cumplimiento con el Decreto Supremo N° 28329, el Estado de Bolivia, a través del Ministerio de Relaciones y Culto, reconoce a la Pastoral de Movilidad Humana como ente operativo en el proceso de otorgación del estatus de refugio por parte de la CONARE y como instancia que ejecuta las acciones necesarias para la integración local de las personas refugiadas en Bolivia.

A nivel de incidencia, la PMH ha participado activamente en los procesos de inclusión del tema del refugio en la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y de definición de la Ley de Protección a los Refugiados y Solicitantes de Refugio en Bolivia (Ley N° 25), la Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas en Bolivia (Ley N° 263) y el proyecto de Ley sobre Migración en Bolivia.

A nivel pastoral, para fortalecer su rol de animación y coordinación de acciones de la Iglesia Católica en Bolivia al servicio de los migrantes y refugiados, la PMH ha implementado oficinas jurisdiccionales en el interior del país, brindándoles capacitación y formación de voluntarios y agentes pastorales en todo el país. La PMH promueve también misiones anuales con los emigrantes bolivianos, en las cuales participa un Obispo boliviano. En los últimos años se han realizado misiones en Argentina, Brasil, España y Estados Unidos.

A nivel de sensibilización, la PMH realiza entrevistas periódicas y publica artículos en los medios de comunicación masivos, tanto locales como nacionales, sobre temáticas relacionadas con la integración de los migrantes y refugiados, además de promover la creación de redes interinstitucionales, públicas y privadas, para apoyar el servicio y asistencia a migrantes, refugiados, solicitantes de refugio y sus respectivas familias.

En el ámbito de la asistencia, la PMH ha apoyado la creación y organización de casas de acogida en Santa Cruz, Cochabamba, La Paz y Potosí (Villazón) y ha participado en el proceso de reconocimientos del estatus de refugio a más de 700 personas y sus familias.

La visión que anima el compromiso de la PMH es: ser una pastoral específica y profética de la Iglesia, al servicio de la persona en situación de movilidad para la dignificación de su vida, contribuyendo en la construcción del Reino de Dios.

La misión de la PMH es acoger, acompañar y animar a las personas en situación de movilidad en la promoción y el ejercicio de sus derechos y deberes, respetando la diversidad, fomentando la interculturalidad para que a nivel de Iglesia y sociedad tengan una participación activa y protagónica.

El objetivo estratégico de la PMH es brindar atención integral a las personas en situación de movilidad, de manera especial a migrantes, refugiados, víctimas de trata y tráfico, para que sean sujetos de acción en el ejercicio de sus derechos y deberes en la sociedad.

Las líneas específicas de acción de la PMH son las siguientes:

Línea 1: Formación y Capacitación de Agentes de Pastoral

El objetivo específico de esta línea de acción es formar y capacitar a agentes pastorales de PMH para contribuir plenamente en el servicio a las personas en situación de movilidad y el fortalecimiento de las oficinas jurisdiccionales de PMH.

Línea 2: Sensibilización en la temática de movilidad humana

El objetivo de esta línea de acción es sensibilizar en la temática de movilidad humana a los tomadores de decisión de los organismos públicos, de las organizaciones de la sociedad civil y las entidades de la Iglesia para generar un mayor compromiso con las personas en situación de movilidad.

Línea 3: Acogida y acompañamiento

El objetivo de esta área es brindar acogida y acompañamiento, asistencia social, jurídica y psicológica, promoviendo el ejercicio de derechos de las personas en situación de movilidad para la integración y reintegración.

Línea 4: Fortalecimiento espiritual y religioso

Esta línea de acción tiene como objetivo específico acompañar y fortalecer a nivel espiritual y religioso a las personas en situación de movilidad y a agentes pastorales en la Iglesia de origen y destino.

Línea 5: Apoyo, Fortalecimiento al desarrollo de emprendedurismo

Con esta línea de acción se pretende apoyar el desarrollo de *emprendedurismo* en las personas en movilidad para generar procesos de auto-sostenibilidad.

Línea 6: Incidencia Política

El objetivo específico de esta línea de acción es incidir en la formulación de normativas y/o políticas públicas vinculadas a movilidad humana.

Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos

En la década de 1970, la Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos, fundada específicamente para trabajar con migrantes y personas en movilidad, ha iniciado el acompañamiento pastoral y social de las comunidades de migrantes bolivianos en Argentina y Brasil. A partir de la década de 1980, desde Argentina, algunos misioneros Scalabrinianos que acompañaban las comunidades de bolivianos, sobre todo en Mendoza y en la región metropolitana de Buenos Aires, han visitado Bolivia para conocer la realidad, las culturas, la idiosincrasia y religiosidad del pueblo boliviano.

En la década de 1980, en reiteradas oportunidades, Obispos bolivianos, tanto en forma individual como en nombre de la Conferencia Episcopal Boliviana (CEB) habían invitado a la Congregación Scalabriniana para trabajar en el país en el campo de la migraciones, puesto que existía, en la Comisión Episcopal de Pastoral Social-Caritas (CEPAS CARITAS) un proyecto de trabajo en el campo de la migración. La respuesta positiva de la Congregación se concretó en 1999, con la llegada de los misioneros.

Desde su llegada hasta la actualidad, los misioneros Scalabrinianos se han integrado en la Arquidiócesis de La Paz, asumiendo la atención pastoral de una amplia Parroquia, en la periferia norte de la ciudad, la Parroquia Señor de La Paz, y en la Pastoral de la Movilidad Humana (PMH), que se ocupaba principalmente de la atención de los solicitantes de refugio o refugiados presentes en el país cuando llegaron los Scalabrinianos.

En 2003, uno de los misioneros Scalabrinianos fue nombrado como director ejecutivo de la PMH por la CEB. En 2004, los Scalabrinianos abrieron la Casa del Migrante en las dependencias de la Parroquia Señor de La Paz y en 2005 uno de ellos fue nombrado como encargado de la animación y coordinación de la PMH en la Arquidiócesis de La Paz.

De esta forma, trabajando al servicio de la Iglesia local, con la presencia en la Parroquia Señor de La Paz, la casa del migrante y en la PMH de la Arquidiócesis de La Paz, y de la Conferencia Episcopal, los misioneros Scalabrinianos animan y coordinan programas y acciones tendientes a promover la dignidad y los derechos de los migrantes, refugiados y personas en movilidad a nivel nacional, regional e internacional.

En coordinación con los misioneros Scalabrinianos de Argentina, Brasil, Chile y Perú, y las Comisiones Nacionales de PMH de estos países, los Scalabrinianos están promoviendo un programa específico de atención, asistencia y protección a las personas más vulnerables que transitan por las fronteras de Bolivia.

Los Scalabrinianos también han participado activamente en los procesos de definición de las leyes sobre refugio, trata y tráfico de personas y en el proyecto de ley de migraciones en Bolivia, además de participar en foros regionales sobre la gestión de las migraciones, como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, y foros mundiales, como el Fórum Mundial sobre Migración y Desarrollo y otros espacios internacionales de debate sobre la gobernanza de las migraciones.

Servicio Jesuita a Migrantes Bolivia (La Paz – El Alto)

Los objetivos principales del Servicio Jesuita a Migrantes en Bolivia es servir, acompañar y defender a las personas migrantes; reducir los niveles de vulnerabilidad de derechos humanos, xenofobia, estigmatización y fortalecer la estructura familiar y social de los actores de la migración. En términos de acompañamiento en la ciudad de El Alto, el Servicio Jesuita brinda apoyo a los familiares de migrantes residentes en Argentina y Brasil, además de un acompañamiento socio-pastoral.

El Servicio Jesuita también ofrece educación no formal o alternativa de tipo abierta a niños, hijos e hijas y/o familiares de migrantes, a través del Centro de Apoyo Pedagógico Infantil “Luis Espinal”, además de prestar apoyo técnico comercial para mujeres, a través del Centro de Capacitación y Promoción de la Mujer “Virgen Milagrosa”.

2.4. Organizaciones no gubernamentales

En los últimos años, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) se han sumado al tratamiento de las migraciones internacionales en forma notoria. Hasta hace una década, eran muy pocas las ONGs que tomaban en cuenta el tema migratorio y eran inexistentes las que se dedicaban exclusivamente al tema. En la actualidad esta situación ha cambiado. Diferentes ONGs, sobretudo varias que trabajan la dimensión de género han comenzado a incorporar en sus acciones la atención a las personas en movilidad.

Centro Vicente Cañas - Fundación Uramanta (Cochabamba)

El objetivo específico del Centro Vicente Cañas con relación a las migraciones se orienta a apoyar y acompañar a las familias migrantes, desarrollando sus capacidades para promover el desarrollo local. Específicamente, el Centro acompaña a las familias a través del programa MUSOL (Municipalista por la Solidaridad - Barcelona y Valencia). El Centro cuenta con un equipo de promotores sociales en migración (acompañamiento, orientación e intervención psicosocial y educativa), que define planes de intervención y acompañamiento personalizado para la superación de problemas vinculados a la migración, como comunicación, asignación de roles, readaptación, depresión, ansiedad, entre otros.

El Centro también promueve un programa de recepción en Cochabamba a los migrantes retornados y a sus familias, brindándoles servicios de orientación e intervención psicológica, valoraciones sociales, orientación socioeducativa y capacitación sobre planes de negocios y emprendimientos. El Centro también promueve emprendimientos económicos a partir de estudios de mercado, planes de negocio, proyectos de emprendimientos en familias vinculadas a la migración, entre otros. A través de un programa de fortalecimiento de las micro-empresas, el Centro brinda créditos solidarios con bajos intereses de manera personal o en asociatividad para facilitar la implementación de los emprendimientos.

Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (La Paz)

El Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo es una asociación en la cual participan organizaciones no gubernamentales, instituciones y organizaciones sociales que trabajan en la promoción y defensa de los derechos humanos, la justicia, la equidad y la participación democrática. El Capítulo forma

parte de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, cuya acción está orientada a desarrollar estrategias de exigibilidad y vigilancia de los derechos humanos económicos, sociales y culturales en los ámbitos nacionales e internacionales.

Los objetivos específicos de esta institución sobre el tema migratorio son el apoyo a la investigación dirigida a la reflexión y comprensión de la realidad de la población migrante en relación con sus derechos humanos; la contribución en la generación de propuestas de políticas públicas sobre migraciones y el fortalecimiento del intercambio de conocimiento y experiencias entre organizaciones de la sociedad civil que intervienen en el planteamiento de la temática migratoria en el ámbito nacional y regional.

Fundación AMIBE-CODEM Cooperación y Desarrollo (La Paz)

La Fundación AMIBE-CODEM busca el fortalecimiento de las relaciones familiares entre los migrantes retornados y sus familias, para que el reencuentro sea posible, además de brindar servicios de asistencia y orientación a los migrantes.

En 2010 la Fundación, junto a ACOBE, en Madrid, desarrolló programas de retorno voluntario y productivo para la re-integración social y económica de migrantes retornados a Bolivia, con el apoyo del Ministerio de Asuntos Sociales de España, la comunidad, el ayuntamiento de Madrid y Caixa de Galicia. Actualmente, la Fundación está gestionando el retorno voluntario de migrantes de España en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

La Fundación también presta servicios gratuitos de atención psicosocial para familiares de migrantes y orientación e información jurídica referente a la documentación personal, doble nacionalidad, trámites de registro civil, entre otros.

Coordinadora de la Mujer (La Paz)

La Coordinadora de la Mujer, con el apoyo de OXFAM de Gran Bretaña y la Unión Europea, ha implementado un proyecto regional denominado "Abriendo Mundos: mujeres migrantes, mujeres con derechos". El objetivo de este proyecto fue contribuir a la gestión más efectiva de movimientos migratorios de mujeres entre América del Sur y la Unión Europea y fomentar la cooperación entre países de origen y destino. Concretamente, el proyecto ha focalizado su trabajo con las mujeres migrantes que trabajan en España como empleadas de hogar, por la especial precariedad y vulnerabilidad de sus derechos.

Abriendo Mundos es un proyecto que se desarrolla en cinco países (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Uruguay) y con la participación de 8 organizaciones: Coordinadora de la Mujer y Colectivo Cabildeo en Bolivia, Corporación Humana en Colombia, Fundación Esperanza en Ecuador, Flora Tristán en Perú y Cotidiano Mujer en Uruguay. En España, Intermón-Oxfam coordina y ejecuta el proyecto en las ciudades de mayor llegada de población migrante, que son Madrid, Barcelona y Valencia.

Para lograr su objetivo, Abriendo Mundos trabaja generando información más exhaustiva y de mejor calidad para las mujeres y para las autoridades locales, facilitando la cooperación y la formación de asociaciones entre los países de origen y destino, estimulando la adaptación y replicación de buenas prácticas. El Proyecto engloba diferentes actividades, como investigaciones, folletos informativos para las mujeres migrantes y para las autoridades locales, talleres formativos en informática, en derechos y liderazgo, campañas informativas en los países de origen, web y foros electrónicos de debate, subvención y seguimiento de micro proyectos por parte de organizaciones que trabajan con las mujeres migrantes, entre otras.

Fundación Colectivo Cabildeo (La Paz)

Además de participar del proyecto Abriendo Mundos, desarrollado con la Coordinadora de la Mujer, el Colectivo Cabildeo actualmente es el encargado de la Coordinación Regional del Grupo de Trabajo sobre Migraciones de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD). Este grupo de trabajo es un mecanismo especializado de reflexión sobre políticas públicas y derechos humanos de los trabajadores migratorios, refugiados, desplazados internos y sus familias.

Centro de Apoyo a la Mujer y la Niñez (Cochabamba)

El objetivo concreto referente a las migraciones del Centro de Apoyo a la Mujer y la Niñez es promover el desarrollo humano integral de las mujeres, niños y niñas migrantes, mejorando sus condiciones de vida y facilitando su participación política, social y económica en el país.

Capacitación y Derechos Ciudadanos (CCD - La Paz)

Capacitación y Derechos Ciudadanos (CCD) es una institución especializada en la formación de recursos humanos que trabaja a través de la capacitación, difusión e investigación en derechos y deberes ciudadanos, la orientación legal y la resolución alternativa de conflictos para la consolidación efectiva de una cultura democrática. Su objetivo es contribuir al fortalecimiento de la democracia boliviana a través de la formación de recursos profesionales con una visión humanista del derecho y de la capacitación a la población vulnerable para que ejerza y defienda sus derechos.

CCD inició sus actividades en 1993, con un equipo de 18 voluntarios y voluntarias, estudiantes de la Carrera de Derecho de la Universidad Católica Boliviana, San Pablo. Su labor comenzó con la capacitación jurídica a jóvenes, adultos de zonas periféricas e internos del Penal de San Pedro de la ciudad de La Paz. Actualmente, además de continuar con la capacitación, CDC ha implementado los siguientes programas: Programa de Formación en Derechos Humanos, Programa de Capacitación Jurídica, Programa de Orientación Jurídica y Programa de Resolución Alternativa de Conflictos, además de incursionar en el tema de los derechos de los migrantes y sus familias.

Para llevar adelante esta labor, CCD cuenta con voluntarios y voluntarias estudiantes y egresados de las Carreras de Derecho, Comunicación Social, Psicología e Ingeniería de Sistemas de diversas universidades del país, quienes, después de un proceso de capacitación, son incorporados como agentes multiplicadores a sus programas de estudio y para realizar las principales acciones institucionales.

En síntesis, podemos afirmar que en los últimos años Bolivia está experimentando un emerger de la temática migratoria y un mayor compromiso e involucramiento desde esferas estatales (aunque con muchas limitaciones) y de las organizaciones de la sociedad civil con la promoción y defensa de los derechos de los migrantes, refugiados y personas en movilidad.

Esta situación ha convenido en una serie de iniciativas que ya evidencian sus resultados, entre las cuales se destacan: el voto de los bolivianos residentes en el exterior por primera vez en la historia del país, la definición de marcos jurídicos para el refugio y el combate a la trata y tráfico de personas, el fortalecimiento de las acciones para la protección y documentación de los migrantes, las demandas consensuadas entre la sociedad civil y el Estado con respecto a una nueva ley integral de migraciones.

En definitiva, consideramos que Bolivia se halla atravesando un momento muy importante del proceso de construcción de políticas públicas sobre migraciones, pero el éxito de este proceso dependerá de la fortaleza y claridad de los actores involucrados en seguir aportando y presionando a las instancias específicas para el efectivo goce de derechos y oportunidades en las trayectorias migratorias.

CUARTA PARTE

PROPUESTAS DE ESPACIOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES

Los cambios en los flujos migratorios en Bolivia, especialmente el significativo incremento de la emigración en los últimos dos decenios, son el resultado de una coyuntura económica y política en la cual interactúan múltiples factores. En este contexto, ante la histórica negación e indiferencia política frente a la realidad migratoria, el crecimiento significativo de la emigración ha repercutido en la creciente demanda y modos de interpelación de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las organizaciones de migrantes, y las tendencias políticas regionales e internacionales, las cuales están redefiniendo el tratamiento de las migraciones contemporáneas en el país.

En la actualidad, frente a las nuevas demandas que las dinámicas migratorias plantean, las instancias gubernamentales buscan otro tipo de respuestas, recurriendo a un proyecto político que aspira a atender los sectores sociales tradicionalmente marginados y excluidos, entre ellos los emigrantes. Por otra parte, la magnitud que ha adquirido la emigración ha hecho que los ciudadanos bolivianos residentes fuera del país se vuelvan – como lo pone de manifiesto el voto en el exterior – “sujetos de derechos en tanto objetos de política exterior” (Domenech y Magliano, 2009).

De esta forma, en sociedades como la boliviana, que está atravesando procesos muy intensos de movilización social en distintos ámbitos y mediante también diversos actores, se configura en sí una ‘sociedad movilizada’, donde la participación ciudadana opera mediante múltiples formas y en espacios variados. La temática migratoria no escapa a estas dinámicas más generales por las que atraviesa Bolivia. Un claro ejemplo de ello lo constituye el logro alcanzado por los emigrantes bolivianos en el exterior que, a través de sus organizaciones y movilizaciones demandaron y lograron, por primera vez en la historia del país, el ejercicio del ‘voto en el exterior’, en diciembre de 2009, aunque con ciertas limitaciones (Hinojosa et al., 2012).

A nivel interno, esta participación se ha concentrado en algunos actores de la sociedad civil, como las Pastorales de Movilidad Humana de la Iglesia Católica, las ONGs, que en los últimos años y con la visibilización de las mujeres en la migración se han incrementado, también los sectores sindicales y, en menor medida, los movimientos sociales.

La participación ciudadana sobre la temática migratoria en Bolivia ha buscado incidir de manera focalizada en una normativa que ordene, rija y oriente las acciones públicas desde una perspectiva de respeto de los derechos humanos de las personas migrantes. Las experiencias de participación en la reivindicación a las instancias locales y/o regionales de gobierno sobre el tema de las migraciones son escasas.

Analizaremos a continuación esta participación desde la construcción de espacios e instrumentos ligados a la información y a la sensibilización de la sociedad respecto del fenómeno migratorio.

1. Propuestas de espacios de participación ciudadana en la gestión gubernamental para la definición e implementación de políticas de migraciones

En la última década, las organizaciones de la sociedad civil han empezado a nuclearse en torno a demandas de políticas públicas referidas a las migraciones. En un primer momento, las acciones giraron alrededor de la creación e institucionalización de un Consejo Nacional de Migraciones, instancia que, años después, será abandonada dando paso a la demanda de una Ley de Migraciones.

En este contexto, ha surgido el Mecanismo de Coordinación Interinstitucional para las Migraciones, como "espacio común" que integra diversas instancias del Estado Plurinacional de Bolivia en un diálogo abierto y vinculante con representantes de la sociedad civil. Participan en el Mecanismo de Coordinación Interinstitucional para las Migraciones representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores (Dirección General de Régimen Consular), Gobierno, Justicia, Trabajo y Planificación para el Desarrollo, así como del Instituto Nacional de Estadística y el Banco Central de Bolivia. En igualdad de voz y voto, junto a estas instancias del Estado, instituciones de la sociedad civil, incluyendo ONGs, representantes de la Pastoral de Movilidad Humana, la cooperación internacional y asociaciones de migrantes, debaten la construcción de política pública para las migraciones. La Direccional Nacional de Régimen Consular, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, actuaba de coordinador técnico del Mecanismo, ya que según el Decreto Supremo N° 29894, Art. 17, se ordena a esta instancia el "asegurar el respeto a los derechos de las bolivianas y los bolivianos residentes en el exterior y representar sus intereses ante los Estados receptores (...)". Esta noción hace eco de una de las menciones a fenómeno migratorio en la Nueva Constitución Política del Estado.

En 2010, el Mecanismo de Coordinación presentó el "Documento País" ante la X Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), que tuvo lugar en la ciudad de Cochabamba, en el cual se afirma lo siguiente sobre la participación de la sociedad civil boliviana:

En coordinación horizontal con varios actores de la sociedad civil y los movimientos sociales, el Estado Plurinacional de Bolivia ha consolidado el Mecanismo de Coordinación Interinstitucional para las Migraciones, del que forma parte. Al coincidir con la sugerencia de IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y de la V Reunión Intersesional que impulsaba la participación de la sociedad civil en la construcción de la política pública migratoria de cada Estado miembro de la Conferencia, el proceso de inclusión alcanzado en Bolivia se constituye en una experiencia que estamos dispuestos a compartir en el contexto regional.

Sabemos que el boliviano residente en el exterior, en tanto actor social y político emergente, es todavía el gran ausente en el debate sobre la Política Pública para las Migraciones. Más allá del derecho al voto, creemos que ahora debe profundizarse el acercamiento a los residentes bolivianos en el exterior para que éstos profundicen su participación en la construcción de la referida política pública.

De cara a la relación de la Sociedad Civil y los Movimientos Sociales con la CSM apoyamos la apertura de un “espacio común” de la Sociedad Civil regional que proponga ante la CSM las modalidades en las que esa relación pueda hacerse efectiva y duradera.

Estos tres acápites del documento de la sociedad civil presentados ante la X Conferencia Sudamericana de Migraciones, definen la participación de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas sobre migraciones como un elemento estructural.

Asimismo, en proyectos específicos que se desarrollan desde algunos Ministerios, referidos a las migraciones, se evidencian también prácticas de participación ciudadana. De manera concreta, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, por ejemplo, recibe en el Decreto Supremo N° 29894 la misión de “diseñar y coordinar la elaboración de una Política Migratoria Laboral, en coordinación con la Dirección General de Migración del Ministerio de Gobierno”, afín a su mandato principal, que es el de proteger y garantizar el trabajo digno en todas sus formas, (erradicando) “el trabajo forzoso o cualquier otra forma análoga de explotación y servidumbre, y generando políticas y programas para la erradicación gradual de las peores formas del trabajo de las niñas, niños y adolescentes” (Art. 88°). En este sentido, en los últimos años se está trabajado en la construcción de una propuesta de Política Migratoria Laboral del Estado Plurinacional de Bolivia, desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, a través de la Dirección General de Empleo, en diálogo con las organizaciones de la sociedad civil.

El Ministerio de Justicia, a través del Vice Ministerio de Justicia e Igualdad de Oportunidades, también está trabajando el componente “derechos” cuando se refiere a las migraciones. Es importante señalar el trabajo colectivo en la elaboración del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos (PNADH), que este Ministerio ha coordinado, en el cual la participación de diversas organizaciones, instituciones, ONGs a nivel nacional fue el rasgo más importante.

Como mencionamos en un capítulo anterior, a nivel local o regional, podemos encontrar también algunas prácticas de tipo experimental que se ejecutan entre ONGs, Municipios y/o Gobernaciones. Asimismo, destacamos el rol activo que la Iglesia Católica juega, a través de sus Pastorales de Movilidad Humana, las cuales, desde sus propias acciones y en virtud de sus proyectos, generan espacios y ámbitos participativos cada vez más crecientes con la sociedad civil.

En las ONGs, el tema de la feminización de las migraciones ha sido asumido también como espacio de acción. El proyecto “Abriendo Mundos. Mujeres migrantes, mujeres con derechos”, que a nivel regional abarcaba a los cuatro países

andinos y a nivel nacional a las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, es un ejemplo de "buena práctica" de participación ciudadana que busca contribuir al diseño de políticas diferenciadas como estrategia para poner al descubierto la invisibilidad de las mujeres en el tratamiento institucional de las migraciones y el tema del retorno, que en la actualidad es una de las aristas de las migraciones que más discusión y atención suscita.

2. Propuestas para la participación ciudadana en el fortalecimiento de una información y sensibilización sobre las causas, características y efectos de las migraciones

El tema de la información es crucial al momento de definir políticas públicas sobre migraciones. Sin duda, es generalizada la carencia de información oficial actualizada en distintos países, pero este aspecto es mucho más acentuado en Bolivia, donde no existen cifras oficiales al respecto. Este hecho ha significado, en algunos casos, el uso arbitrario de las cifras para maximizar o para minimizar el impacto de las migraciones, para cargar, en definitiva, los acentos en uno u otro lugar en los cuales los organismos gubernamentales eran invitados a presentar los números referentes a las migraciones, como, por ejemplo, en los casos de las remesas económicas y sus impactos, la presencia femenina y sus huellas familiares o, en la actualidad, el tema del retorno y sus impactos.

En estos escenarios de tratamiento de la información sobre las migraciones, los medios de comunicación (sobre todo los escritos y televisivos) han contribuido sustancialmente a construir al sujeto migrante que hoy predomina en nuestro imaginario. En términos generales, podemos afirmar que dos enfoques han dominado los discursos mediáticos sobre las migraciones: uno, de corte económico y utilitario, que ha centrado sus mensajes en las remesas monetarias y sus impactos tanto en la economía familiar como en la economía nacional, y otro enfoque, que ha acentuado una dimensión trágica y victimizadora de las migraciones, en el que las mujeres se visibilizan.

Un hecho que influirá de manera decisiva en este tema es el Censo de Población y Vivienda, realizado el 21 de noviembre del 2012, que incluye, por primera vez, dos preguntas sobre migración internacional. A partir de los resultados que arroje este Censo se tendrá una idea mucho más real de la verdadera dimensión de la migración en Bolivia.

Entre las buenas prácticas referentes a la información y sensibilización del fenómeno migratorio, podemos mencionar el Proyecto "Abriendo Mundos" ya comentado en otro capítulo, que entre sus objetivos específicos contempla la importancia de la información para tomar decisiones sobre migraciones a nivel nacional, regional e internacional. Las acciones desarrolladas en este proyecto priorizaban:

- Aumentar el conocimiento y la comprensión que las trabajadoras domésticas migrantes efectivas y potenciales tienen sobre los procedimientos migratorios así como del acceso a prestaciones de salud y otros, y de las organizaciones de migrantes y otras provenientes de la sociedad civil que trabajan en temas vinculados a migración;
- Proporcionar a las autoridades locales conocimiento e información específica de modo de estimular la toma de decisiones sobre políticas y programas destinados a migrantes en base a evidencias, y suministrarles ejemplos adaptables de buenas prácticas que hayan sido implementadas por otras autoridades públicas en circunstancias comparables;
- Facilitar de manera activa la formación de asociaciones entre trabajadoras domésticas migrantes efectivas y potenciales, contactándolas con las autoridades locales en los países de origen y destino, y otros actores claves involucrados.

Desde las reivindicaciones de género y a nivel de las instituciones de la sociedad civil también se han trabajado una serie de consideraciones vinculadas al tema de la información y sensibilización, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes propuestas de la Coordinadora de la Mujer:

- Lograr una mayor sensibilización de la sociedad en general, y de los decisores públicos, en particular, sobre la importancia de considerar la variable de género en el diseño e implementación de políticas públicas;
- Mejorar la gestión de la información y del conocimiento para un correcto diseño de las políticas. Asegurar la disponibilidad de indicadores de género (generación de datos desglosados).
- Asegurar la articulación entre políticas públicas. El fenómeno migratorio requiere una estrategia dual de actuación: transversalización y políticas específicas. Mediante estas estrategias, diseñar políticas migratorias segmentadas y diferenciadas.
- Visibilizar de manera expresa la feminización de las migraciones y su aporte al desarrollo con un reconocimiento expreso en la normativa migratoria. Evitar disposiciones normativas restrictivas.
- Evitar la victimización de las personas migrantes y la “re-victimización” de las mujeres migrantes.
- Asegurar que existan canales para que la sociedad civil actúe como agente de consulta, fuente de reivindicación, agente de control y de acompañamiento.

Bibliografía

- Asbún, A. (2011), "Los árabes en Bolivia y el mago Baptista", en *La Razón, El Día* (30/11/2011).
- Asbún, A. (2004), *La migración árabe y su descendencia en Bolivia*. Ediciones William F. Somers, www.libreroonline.com
- Autores Varios (2012), *Comentarios Conmemorativo Centenario de Inmigración Japonesa, "Bolivia Ni Ikiru"*. Sociedad Japonesa de La Paz, La Paz.
- Autores Varios (2010), *Historia de la Inmigración japonesa*. Sociedad Japonesa de La Paz, La Paz.
- Autores Varios (2010), "Recursos", en *Revista de Ciencias Sociales*, Año 12, Número 21, pp. 210.
- Autores Varios (2008), *Convocatoria de investigación sobre la problemática migratoria en Bolivia: Migración y desarrollo*, PMH y PIEB, La Paz.
- Autores Varios (1986), "Los Croatas en el Mundo", en *Studia Croatica*, Año 27, Vol. 102, disponible en: <http://www.studiacroatica.org/revistas/102/102.htm>
- Benencia, R. (1997), "De peones a patrones quinteros. Movilidad social de familias bolivianas en la periferia bonaerense", en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 12, N° 35, CEMLA, Buenos Aires.
- Blanes, J., et al. (2000), *Mallkus y Alcaldes. La ley de Participación Popular en comunidades rurales del altiplano paceño*. PIEB/CEBEM, La Paz.
- Combès, L., et al. (2003), *Los indígenas olvidados: Los guaraní-chiriguano urbanos y periurbanos en Santa Cruz de la Sierra*. PIEB, La Paz.
- Cortes, G. (1998), "La emigración, estrategia vital del campesinado", en *Revista de Ciencias Sociales T'inkazos*, N° 1.
- De la Torre, L. (2006) *No llores prenda, pronto volveré. Migración, movilidad social, herida familiar y desarrollo*. PIEB/IFEA/Universidad Católica de Cochabamba, La Paz.
- De la Torre, L., y Alfaro, Y. (2007), *La cheqanchada. Caminos y sendas de desarrollo en los municipios migrantes de Arbieta y Toco*. CESU/DICYT-PIEB, La Paz.
- DIGEMIN (2011) *Memorias de la Dirección General de Migraciones Bolivia: 2008, 2009, 2010*. DIGEMIN, La Paz.
- Domenech, E., y Hinojosa, A. (2009), "Emigración, Estado y sociedad en Bolivia: la reivindicación del voto en el exterior", en *Democracia, ciudadanía y migración en América*, UACM-UIM, Ciudad de México.
- Domenech, E. y Magliano, M. J. (2007), "Migraciones internacionales y política en Bolivia: Pasado y presente", en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Vol. 21, N° 62, pp. 3-41.
- Ferrufino, C., et al. (2007), *Los costos humanos de la emigración*. CESU-UMSS/DICYT/PIEB, Cochabamba.

- Guaygua G., et al (2010), *La familia transnacional. Cambios en las relaciones sociales y familiares de migrantes de El Alto y La Paz a España*. PIEB, La Paz, Bolivia.
- Guaygua, G., et. al. (2000), *Ser joven en El Alto. Rupturas y continuidades en la tradición cultural*. PIEB, La Paz.
- Grupo de trabajo CLACSO (2004), " Migración y Cultura", Instituto de Estudios Peruanos, Documento interno de trabajo, (mimeo).
- Hideyuki, M. (2012), "Trabajamos para promover la agricultura bajo riego", en *Revista Nueva Economía*, Edición 919, pp. 1-28.
- Hinojosa, A. (Compilador) (2004), *Migraciones Transnacionales. Visiones de norte y Sudamérica*. Editorial Plural, La Paz.
- Hinojosa, A. (2000), "Estrategias migratorias: Entre la subsistencia y la búsqueda de oportunidades en el valle central tarijeño", en *Revista Latinoamericana de Migración*.
- Hinojosa, Alfonso (Coordinador) (2000), *Idas y Venidas: campesinos tarijeños en el norte argentino*. PIEB, La Paz.
- Instituto Nacional de Estadística (2001), *Censo Nacional de Población y Vivienda*, INE, La Paz.
- Instituto Nacional de Estadística (2000), *Encuesta Continua de Hogares*. Proyecto MECOVI, La Paz.
- Parella, S. (2007), "Los vínculos afectivos y de cuidado en las familias transnacionales migrantes ecuatorianos y peruanos en España", en *Migraciones Internacionales*, Vol. 4 (2), pp. 39-76.
- Peña, L. et al. (2003), *Interculturalidad entre chapacos, quechuas, aymaras y cambas en Tarija*. PIEB, La Paz.
- Peña, P. (2003), *La permanente construcción de lo cruceño: Un estudio sobre la identidad en Santa Cruz de la Sierra*. PIEB, La Paz.
- PMH en Bolivia (2012), *Informes PMH 2012*. PMH, La Paz.
- Radio Jai (2012), "Inmigración Judía en Bolivia". Documentario 8-08-2012, en www.radiojai.com.ar/online/notiDetalle.asp?id_Noticia=61286
- Rojas, J. C. (Coordinador) (2004), *Migraciones internas nacionales a Pando y su participación en el Desarrollo Departamental*. PIEB, La Paz.
- Spedding Pallet, A. (2003), *Breve curso de parentesco*. Ediciones Mamahuaco, La Paz.
- Unión de Israel en la Argentina (2011), *Los Judíos de Bolivia en "la voz judía"*. Unión de Israel en la Argentina, Buenos Aires.
- Quíntela, M., et al. (2004), *De la comunidad al barrio. Violencia de pareja en mujeres migrantes en Sucre*. PIEB, La Paz.

Capítulo II

MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN CHILE: TENDENCIAS, POLÍTICAS, NORMAS Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Jorge Martínez Pizarro (Coordinador)

Magdalena Soffia

José Delio Cubides Franco

Idenilso Bortolotto

Santiago de Chile

Marzo de 2013

SIGLAS

ACLI	Asociaciones Cristianas de Trabajadores Italianos
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AFP	Administradoras de Fondo de Pensiones
APILA	Asociación de Inmigrantes por la Integración Latinoamericana y del Caribe
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAPS	Centro de Atención Psicológica
CARI	Comitato Associazione Regionali Italiane
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica
CCIM	Comisión Católica Internacional de Migraciones
CEDAW	Convención contra la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEM	Centro de Estudios de la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAMI	Centro Integrado de Atención al Migrante
COIA	Comitato Italiano Assistenza
COSAM	Centro Comunitario de Salud Mental
CPTMF	Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
CSM	Conferencia Sudamericana sobre Migraciones
CTMF	Convención para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
DAM	Divisiones Político-Administrativas Mayores
DAME	Divisiones Político-Administrativas Menores
DEM	Departamento de Extranjería y Migración
DICOEX	Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior

DIGECONSU	Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FASIC	Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas
FIBEMYD	Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo
FIMU	Fundación Instituto de la Mujer
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONASA	Fondo Nacional de Salud
FONDECYT	Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico
GMG	Global Migration Group
ILADES	Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales
IMILA	Proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica
INCAMI	Instituto Católico Chileno de Migración
INDH	Instituto Nacional de Derechos Humanos
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
ISAPRE	Institución de Salud Previsional
JUNJI	Junta Nacional de Jardines Infantiles
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINREL	Ministerio de Relaciones Exteriores
MINSAL	Ministerio de Salud
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIRS	Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias
OIT	Organización Internacional para el Trabajo
OPS/OMS	Organización Panamericana/Mundial de la Salud
PDI	Policía de Investigaciones
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMP	Perfiles Migratorios de País

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REDMI	Red Nacional de Migración e Interculturalidad
RM	Región Metropolitana
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SENAME	Servicio Nacional de Menores
SERNAM	Servicio Nacional para la Mujer
SICREMI	Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas
SIMN	Scalabrini International Migration Network
SINTRACAP	Sindicato de Trabajadoras de Casa Particular
SIPA	Sistema Integrado Previsional Argentino
SJM	Servicio Jesuita a Migrantes (Ciudadano Global)
SOFOFA	Sociedad de Fomento Fabril
SOPEMI	Système d'Observation Permanente des Migrations Internationales
SSI	Servicio Social Internacional
UAH	Universidad Alberto Hurtado
UDP	Universidad Diego Portales
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VPS	Vicaría de la Pastoral Social y de los Trabajadores

Introducción

En Chile, los procesos migratorios han acompañado las distintas etapas de su historia como nación. La realidad actual presenta un flujo importante y creciente de inmigrantes provenientes de países sudamericanos, así como la presencia significativa de chilenos residentes en el exterior, producto de una emigración de antigua vigencia.

¿Cuál es la situación de los inmigrantes? ¿Cómo se muestra la respuesta normativa y de políticas desde el Estado y qué papel juegan y han jugado las organizaciones de la sociedad civil? ¿Cómo se aborda la situación de los emigrados chilenos?

En este trabajo se realiza, en primer lugar, un breve examen de la migración internacional en Chile, con alcances a la inmigración antigua y sus contextos históricos y, en especial, a la inmigración de las últimas décadas, con las características que ha asumido. Se destacan las dificultades de inserción y las respuestas adaptativas que dan los migrantes frente a un escenario desafiante en el que ellas y ellos contribuyen a la sociedad chilena con sus experiencias e iniciativas.

En tal sentido, se examinan aspectos sociodemográficos, tales como el periodo de llegada, la distribución territorial, la composición por sexo y edad, el nivel educacional, la integración al mercado laboral, el acceso a servicios y a la vivienda, todos aspectos reconocibles de acuerdo con la información disponible.

Se agrega a este panorama un examen de la situación de la población refugiada y algunos aspectos generales de la emigración chilena, que ha sido el rasgo más visible de la historia migratoria del país. Un último acápite se dedica a analizar los patrones de la migración interna.

Posteriormente, se considera en detalle las normativas acerca de la migración y la institucionalidad pública respectiva. A pesar de que Chile nunca ha tenido una política explícita y totalmente restrictiva, la más importante acentuación a esta tendencia se dio durante la dictadura militar, periodo en el cual se restringió visiblemente la acogida de extranjeros por motivos de seguridad nacional.

Nuestro análisis revela que esta normativa, vigente todavía y aunque no se aplica en su totalidad, es fuente de anacronismos e ilegitimidades, con las que la sociedad civil, las instituciones y las autoridades públicas han debido lidiar, a veces infructuosamente, para implementar una gestión de mayor acogida y afín a las convenciones internacionales actuales.

Por ello, los avances en la integración de los migrantes internacionales mediante, por ejemplo, la promoción de algunas iniciativas de políticas sectoriales y la ratificación de otros compromisos internacionales, son insuficientes ante las obligaciones aun pendientes. Otras iniciativas, como las relacionadas a la vinculación con los emigrados chilenos, parecen promisorias y requieren renovados impulsos, posiblemente vinculados con una innovación en materia de institucionalidad especializada en la gestión migratoria.

Destacamos, en este orden de cosas, la elaboración y reglamentación de una nueva ley de refugio, área en que se han impulsado programas de reasentamiento y

diagnósticos participativos. Se trata de avances que dejan entrever una actitud de mayor acogida a la migración internacional, actitud que también es esperable se refleje en el marco de las políticas públicas del país.

Nuestro trabajo también aborda la participación de la sociedad civil en la definición e implementación de políticas públicas y programas sobre migración internacional, con un análisis de las contribuciones técnicas de los organismos internacionales.

Para conocer mejor la participación de la sociedad civil, se presentan los resultados de la información derivada de una entrevista semi-estructurada que se realizó durante el primer semestre de 2012 a una muestra de representantes de diversas instituciones en aquellas regiones más emblemáticas de la dinámica migratoria (norte y centro del país).

Si bien se ha tratado de recoger la opinión y antecedentes de un amplio espectro, no todas las organizaciones que operan en Chile aparecen representadas en este estudio y tampoco fue posible obtener respuestas de algunas otras que fueron contactadas. Sin embargo, destacamos que las labores de las organizaciones son de gran relevancia y han suplido la falta de respuestas asistenciales, participativas y afirmativas que debería realizar el Estado chileno en sus distintos niveles.

En una última sección, el trabajo presenta algunas propuestas de espacios e instrumentos de participación ciudadana en la definición, implementación y monitoreo de políticas públicas sobre migraciones. Se enuncian propuestas que buscan promover una mayor y más significativa participación de los actores de la sociedad civil en la elaboración y en el diseño de políticas públicas sobre migraciones.

Lo anterior sintoniza, en gran medida, con las necesidades de muchas personas migrantes en cuanto a reclamar su condición de titularidad de derechos y, además, es concordante con los mandatos y sugerencias de los organismos internacionales. Para ello, se presentan algunas nociones acerca del proceso de construcción de políticas públicas, contrastándolas, brevemente, con la elaboración de la nueva ley migratoria en Chile, a partir de los fragmentarios antecedentes que se han dado a conocer hasta mediados de 2012.

Luego, con una mirada hacia el futuro, se examinan las recomendaciones existentes para implementar tales políticas, en particular las de algunas organizaciones internacionales, y se retoman las debilidades y fortalezas de la participación de la sociedad civil. La premisa que manejamos es que, por más que su legitimidad sea indiscutible, no es claro que las propuestas de la sociedad civil hayan sido acogidas en el caso específico de la nueva ley de migración que se discutirá en los próximos meses.

Existen indicios razonables en la actualidad que sugieren trabas para una amplia recepción de esas sugerencias. Sin embargo, pensamos que en esta debilidad del proceso chileno de elaboración de la nueva ley migratoria estriba una fortaleza potencial, quedando para los próximos años la posibilidad de aprovechar los espacios conquistados y desde allí ganar la batalla por la participación activa en la elaboración de políticas y programas dirigidos a la población migrante, así como a garantizar su protección frente a la discriminación.

PRIMERA PARTE:

ANÁLISIS GENERAL DE LA DINÁMICA MIGRATORIA EN CHILE

En este capítulo se realiza un breve examen de la migración internacional en Chile, con alcances a la inmigración antigua y sus contextos históricos y una atención preferencial a la inmigración de las últimas décadas, con las características que ha asumido, en especial a través de los rasgos sociodemográficos y socioeconómicos de las personas migrantes.

La información analizada, que proviene principalmente de la fuente censal (en especial de 2002) y otras secundarias, así como de los resultados de investigaciones diversas, muestra las dificultades de inserción y las respuestas que dan los migrantes frente a un escenario desafiante en el que ellas y ellos contribuyen con sus experiencias e iniciativas. En tal sentido, se examinan aspectos tales como el período de llegada, la distribución territorial, la composición por sexo y edad, el nivel educacional, la integración al mercado laboral, el acceso a servicios y la vivienda entre los migrantes.

Se agrega a este panorama la situación de la población refugiada y algunos aspectos generales de la emigración chilena, que ha sido el rasgo más visible de la historia migratoria del país. Un acápite final se dedica al examen de los patrones de la migración interna.

1. Antecedentes históricos de la migración

La inmigración de extranjeros ha sido y sigue siendo un hecho saliente de la historia de Chile, más allá del lugar común entre los investigadores que suelen señalar que el país no se ha caracterizado históricamente como una nación de inmigración masiva, ya fuera por razones de su relativo aislamiento geográfico, las contingencias de su estructura política, económica y cultural, o por la constatación del reducido porcentaje que han representado los inmigrantes en el territorio nacional.

El porcentaje de inmigrantes sobre la población total solo ocasionalmente ha superado el 4 por ciento, aunque esto no debe ocultar hechos como que entre fines de siglo XIX y mediados de siglo XX el país patrocinó y recibió contingentes de europeos (especialmente alemanes, británicos, italianos, holandeses, croatas, suizos, franceses y españoles) y fue paralelamente destino de inmigrantes de origen palestino, sirio y libanés (Cano, Soffia y Martínez, 2009; Courtis, 2010). En las últimas décadas, la inmigración retomó impulsos con el protagonismo de los países de la propia región latinoamericana.

Es un hecho irrefutable que todos estos inmigrantes dejaron y seguirán dejando una importante impronta cultural, y acompañaron y acompañarán transformaciones demográficas, económicas y políticas, visión en la que coinciden varios autores (Rodríguez, 1982; Gutiérrez, 1989 y Stefoni, 2001, entre otros).

Otro hecho menos debatido, pero sobre el cual se tienen experiencias en otros países cuando un Estado omite intervenir, es la presencia de efectos no deseados de la inmigración, al implicar infortunios y contradicciones, que en ocasiones resultaron perjudiciales tanto para la población nativa, especialmente los pueblos indígenas, como para la propia inmigrante (Norambuena, 1998; Villalobos, 1992).

El primer censo, de 1865, registra la presencia de migrantes intrarregionales principalmente de población proveniente de los países limítrofes: Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y Perú, en porcentajes no desestimables en relación con la migración extra-continental. Si bien los europeos llegaron a representar el 67 por ciento de la población extranjera hacia 1940, el Censo Nacional de Población de 1982, que registra el porcentaje de extranjeros más bajo en la historia del país, muestra un giro a favor de la inmigración latinoamericana.

Comparado con países como Argentina, la República Bolivariana de Venezuela, Costa Rica y México, por ejemplo, la incidencia cuantitativa relativa de la inmigración ha sido bastante baja (véase el Cuadro 1). En general, Chile ha mantenido en las últimas décadas una proporción de inmigrantes que fluctúa entre el 1 y el 2 por ciento, porcentaje siempre inferior al de inmigrantes a nivel mundial (2,8 por ciento).

En el Gráfico 1 se observa que, dentro del proceso migratorio chileno, la inmigración intrarregional ha sido siempre muy significativa y ha aumentado notoriamente en las últimas décadas, especialmente aquella proveniente de países de América del Sur, como el Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador. La inmigración de origen europeo, especialmente de españoles, ingleses, alemanes e italianos, tuvo un lugar importante en la historia de Chile, sobre todo luego de la Independencia (1810) y a comienzos de la República, cuando la apertura del comercio y la intención de poblar territorios del sur del país concentraron los esfuerzos para acoger a los extranjeros, con la esperanza de hacer crecer y progresar a la nación (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

GRÁFICO 1

Chile: Población nacida en el extranjero según origen, 1854-2002
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de los censos nacionales de población de 1854 a 2002, INE Chile.

*Comprende los países pertenecientes a América del Sur, Centroamérica y el Caribe.

**Comprende los países pertenecientes a Europa, Asia, África, Norteamérica y Oceanía.

CUADRO 1

Chile: Población nacida en el extranjero y porcentaje sobre la población total, 1854-2002

Año	Población total	Nacidos en el extranjero	Porcentaje sobre población total
1854	1 439 120	19 669	1,4
1865	1 819 223	21 982	1,2
1875	2 075 971	25 199	1,2
1885	2 507 005	87 077	3,5
1895	2 695 625	79 056	2,9
1907	3 231 496	132 312	4,1
1920	3 731 593	114 117	3,1
1930	4 287 445	105 463	2,5
1940	5 023 539	107 273	2,1
1952	5 932 995	103 878	1,8
1960	7 374 115	104 685	1,4
1970	8 884 768	90 441	1,0
1982	11 275 440	84 345	0,7
1992	13 348 401	114 597	0,9
2002	15 116 435	184 464	1,2

Fuente: Martínez (1997 y 2003).

2. Breve repaso de la inmigración durante el siglo XIX y principios del XX

Iniciado el siglo XIX, la independencia de Chile y la abolición de la esclavitud facilitaron la llegada espontánea de europeos al país, provenientes de orígenes distintos a los españoles que ya se habían radicado durante el período de la colonia. Valparaíso, por ejemplo, se convirtió en la escala de comerciantes de ultramar, siendo los ingleses y franceses los primeros extranjeros no españoles en arribar al país (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

Uno de los principales motivos de la llegada de los británicos fue la “fiebre del oro” en California (1840), que convirtió a Chile en uno de los primeros proveedores de víveres para los Estados Unidos. Los ingleses, desde Valparaíso, comenzaron a introducir al país diversos proyectos comerciales, como la banca, los seguros y el transporte, controlando el centro del comercio y del sector fabril hasta 1930 (Harris, 2001; Rodríguez, 1982). Los franceses influirían luego en la vida capitalina, aportando al acervo intelectual y desarrollando el sistema de educación, proceso que posteriormente resultaría, entre otros factores, en el nacimiento de la clase media chilena (Rodríguez, 1982).

Esta primera inmigración europea no ocurrió a escala masiva, como en otros países de la costa atlántica del continente (Estrada, 2002) y, en cambio, compartió la característica de ocurrir sin intermediación mayor del Estado.

La inmigración planificada solo se advierte desde mediados del siglo XIX, aunque muchos investigadores concuerdan en que no logró los objetivos esperados (Norambuena, 1998). La atracción de inmigrantes para potenciar la industria y la exportación de materias primas fue uno de los primeros objetivos de las repúblicas independientes en América Latina. Durante esta época, el proyecto inmigratorio se asentaba en la idea generalizada que el mayor volumen de población traería consigo un mayor progreso económico, gracias al "espíritu de orden y trabajo" de los europeos (Rebolledo, 1994).

También había motivos de defensa nacional que lo sustentaban, puesto que frente a la amenaza de ocupación de ciertos territorios chilenos por parte de países europeos, que durante esa época iniciaban una expansión imperialista, su llegada parecía una buena solución para ocupar y explotar las zonas despobladas (Villalobos y otros, 1974; Estrada, 2002).

En la década de 1850 se inició el proceso de colonización y poblamiento de los territorios australes de Chile (junto con la destrucción de los territorios ancestrales de pueblos indígenas), mediante el asentamiento de alemanes en las regiones agrícolas de Valdivia y Llanquihue, proceso a cargo del diplomático y político Vicente Pérez Rosales. En palabras de un historiador, *"la idea era no sólo traer más gente a un país casi deshabitado, sino traer gente mejor"* (Villalobos y otros, 1974, p. 456).

El proceso inmigratorio continuó siendo promovido durante la década siguiente, principalmente por Benjamín Vicuña Mackenna. Durante la década de 1860 la expansión ocurrió también al norte del país, a través de la inversión y explotación del salitre y el cobre en Antofagasta, territorio bajo administración boliviana en ese entonces. Para enfrentar la escasez de mano de obra durante la segunda mitad del siglo XIX se promovió, a su vez, la incorporación de asiáticos, no esclavos, en el trabajo de las minas de nitrato del norte de Chile, aunque en volúmenes poco significativos comparados con los provenientes de Cuba y el Perú (Pellegrino, 2001).

Son numerosos los autores que señalan que, con respecto a los inmigrantes europeos, estos fueron mayoritariamente empresarios destacados, con notables cualidades de liderazgo y organización, que incrementaron la capacidad empresarial y la mano de obra calificada. Sin embargo, según Harris (2001), corresponderían solo a la segunda generación de inmigrantes, que llegó a engrosar las capas medias de la sociedad chilena y ascendió a posiciones empresariales, mientras que la primera generación de extranjeros se mimetizó más bien con los estratos bajos de la estructura social del país.

La presencia de inmigrantes fue aumentando entre 1865 y 1960, producto de la llegada de árabes y asiáticos, que, a diferencia de los europeos, no contaban con concesiones ni ofertas concretas para asentarse, porque provenían de países situados en los niveles más bajos de la jerarquía de inmigrantes que disponía la política migratoria chilena implementada durante esa época (Cano, Soffia y Martínez, 2009). Entre estos grupos se destaca la incorporación de inmigrantes chinos al trabajo de las minas, que se promovió durante la segunda mitad del siglo XIX para enfrentar la escasez de mano de obra en el norte.

La llegada espontánea de árabes data también de los años treinta del siglo pasado, dedicándose la mayoría de ellos a la actividad comercial, el mismo rubro al que se incorporaría más tarde un importante flujo de coreanos.

Paralelamente a la inmigración de ultramar, ha existido un flujo de inmigrantes proveniente de países vecinos. A fines del 1800 los inmigrantes latinoamericanos, principalmente bolivianos, peruanos y argentinos, alcanzaban inéditamente el 67 por ciento de los extranjeros residentes en Chile. Para el censo de 1885, los nacidos en el Perú y Bolivia correspondían al 40 por ciento y al 15 por ciento de la población extranjera en el país, respectivamente. El aumento de la inmigración limítrofe durante el siglo XIX se explica principalmente por la incorporación de nuevos territorios en el norte de Chile, luego de la Guerra del Pacífico (1879), y por la proximidad geográfica, que también facilitaría la mayor participación de peruanos y bolivianos en la explotación de las salitreras, presencia que posteriormente disminuiría tras la decadencia del salitre a principios del siglo XX (Rodríguez, 1982). La inmigración argentina, por su parte, figura como una de las más antiguas, hecho auspiciado por la extensa frontera que comparten ambos países.

3. Tendencias de la inmigración desde mediados del siglo XX hasta el periodo reciente

Chile ha recibido inmigrantes a lo largo de su historia, aunque el tema no ha sido destacado ni estudiado en la academia nacional con el detalle que merece. De todas formas, desde la segunda mitad del siglo XX las tendencias son bien conocidas y están marcadas por episodios de dificultades y conflictos, en un comienzo, y por la búsqueda de oportunidades, posteriormente.

En el primer caso, es reconocible una inmigración europea posterior a la Segunda Guerra Mundial, especialmente de alemanes, italianos y españoles, que se avecinaron en distintas regiones del país y dieron reimpulso a la instalación de nuevas comunidades de fuerte influencia en las instituciones, el comercio, la banca y varias otras actividades.

En el segundo caso, la historiografía nacional ha puesto mucha atención al ingreso de inmigrantes españoles durante la dictadura de Franco. Se trató de un pequeño número de personas que fueron acogidas y cuya gravitación en áreas como la ciencia, la literatura y la educación ha sido el principal legado en Chile.

La dictadura militar iniciada en 1973 definió nítidamente un patrón expulsor de Chile, nunca reconocido durante décadas, y una baja intensidad de la inmigración (Martínez, 1997). Este hecho marca decisivamente las tendencias hasta 1990, cuando se restaura el sistema democrático en el país. Con este, se observa un cambio saliente, esto es, el aumento y visibilidad de la inmigración a Chile.

En otras palabras, mientras un grupo importante de chilenos debió emigrar en busca de refugio político o de mejoras económicas, en el país se imponían restricciones a los inmigrantes, algunos de ellos considerados "potenciales subversivos" por el régimen dictatorial. Solo en los años que siguieron a la crisis política, el repunte económico relativo le dio al país una imagen más próspera y moderna, que incentivaría

la llegada de nuevos inmigrantes y el retorno de algunos chilenos (Araujo y otros, 2002; Cano, Soffia y Martínez, 2009).

Hay muchos factores que han influido en estos patrones migratorios. No obstante, es insoslayable que la mayor intensidad de las relaciones económicas y comerciales de Chile con otros países, así como el contexto mundial de mayor apertura a la movilidad y de información sobre oportunidades desiguales, han derivado en un país más abierto, aunque no exento de contradicciones en las respuestas de su Estado.

Sobre la inmigración reciente se pueden enumerar a lo menos tres hechos:

- a) A partir de la década de 1990, se viene observando que junto con la estabilidad política y el crecimiento económico, Chile comenzó a posicionarse como un destino claramente atractivo para migrantes regionales;
- b) Coincidentemente, es un período en que países como Perú atravesaron por severas dificultades sociopolíticas y económicas, que impulsaron la emigración de muchos peruanos, entre los cuales, algunos optaron por Chile;²³
- c) La inmigración hacia Chile comenzó a destacar por la presencia de estos inmigrantes, en especial en la capital del país. No obstante, a lo largo del territorio existen realidades contrastantes por la presencia y llegada de diversos grupos de inmigrantes de la región y otras regiones del mundo;
- d) Transcurridos dos años de la década de 2010, se percibe una posible diversificación de los orígenes nacionales y destinos regionales y urbanos dentro del país, si bien aún predomina el flujo de peruanos en la capital.

Efectivamente, la migración desde países limítrofes muestra significativos aumentos (en especial el caso peruano) y se observan ingresos desde países regionales no limítrofes que han generado alta emigración en los últimos años, tales como Ecuador y Colombia. Un aspecto que deberá exigir más estudios es la presencia de inmigrantes provenientes de países asiáticos: China, Taiwán y Corea del Sur (Courtis, 2010).

El problema de las fuentes de datos impide definir con propiedad las tendencias actuales de las migraciones en Chile, en espera de los resultados del censo de 2012. Según la Sección de Estudios del Departamento de Extranjería y Migración (DEM), a fines del año 2009, un total por sobre las 350 mil personas nacidas en el extranjero se encontraría viviendo en Chile. Si la comparación se establece con cifras del 2008, se advierte un aumento porcentual cercano al 58 por ciento en comparación con el censo de 2002. El Cuadro 2 muestra la evolución de estos volúmenes y permite tener una idea de su composición, si bien no puede desconocerse la diferente naturaleza de los datos censales y las estimaciones basadas en registros, cuyos fines no son estadísticos.

²³ La cercanía geográfica es un factor importante en la inmigración peruana, ya que permite regresar al país de origen con mayor frecuencia (Araujo y otros, 2002). Según Teófilo Altamirano, esta corriente se inicia en la década de 1980 y se incrementa con los años, correspondiendo al tercer flujo de peruanos en la historia de Chile, compuesto por inmigrantes de clase media, media baja urbana y campesinos, que se concentran en el norte y el centro del país (citado en Stefoni, 2002).

CUADRO 2

Chile: Población nacida en el extranjero según País de origen (2002 y 2008)

Lugar de nacimiento	Censo 2002		Estimación 2008	
	Total	Porcentaje sobre población total extranjera	Total	Porcentaje sobre población total extranjera
AMÉRICA DEL SUR	125.161	67,85		
Argentina	48.176	26,12	59.180	18,67
Perú	37.860	20,52	107.557	33,92
Est. Plurinac. de Bolivia	10.919	5,92	22.227	7,01
Ecuador	9.393	5,09	17.471	5,51
Brasil	6.895	3,74	9.189	2,90
Rep. Bol. de Venezuela	4.338	2,35	N/D	N/D
Colombia	4.095	2,22	10.875	3,43
Uruguay	2.241	1,22	N/D	N/D
Paraguay	1.222	0,66	N/D	N/D
Otros países	22	0,01	N/D	N/D
AMÉRICA DEL NORTE	11.295	6,12		
Estados Unidos	7.753	4,20	9.432	2,97
Canadá	1.845	1,00	N/D	N/D
México	1.697	0,92	N/D	N/D
AMERICA CENTRAL Y EL CARIBE	3.163	1,71		
Cuba	3.163	1,71	N/D	N/D
EUROPA	24.340	13,22		
España	9.084	4,92	10.719	3,38
Alemania	5.473	2,97	6.366	2,01
Italia	3.927	2,14	N/D	N/D
Francia	3.043	1,65	N/D	N/D
Reino Unido	1.563	0,85	N/D	N/D
Suecia	1.250	0,68	N/D	N/D
ASIA	262	0,14		
China	262	0,14	3.936	1,24
OTROS	20.243	10,97	60.293	19,02
TOTAL	184.464	100,00	317.245	100,00

Fuente: Courtis (2010), según datos del censo de 2002, INE-Chile y en estimaciones del Departamento de Extranjería y Migración publicadas en "Estimación de población de extranjeros en Chile 2008", disponible en www.extranjeria.gov.cl, accedido el 0-04-2010.

* N/D = Dato no disponible

Según las estimaciones realizadas por el Departamento de Extranjería y Migración, el origen prevaleciente de los migrantes sería el Perú, con más de 100 mil personas, que representarían el 34 por ciento del total de población extranjera, pasando a superar ampliamente a la población nacida en la Argentina. En tercer lugar se ubicaría la inmigración boliviana (7 por ciento), seguida por la ecuatoriana (5,5 por ciento) y la colombiana (3,5 por ciento). Estas estimaciones dan cuenta de dinámicas y ritmos particulares de crecimiento para cada origen. Las migraciones que mostraron mayor crecimiento inter-censal en el período 1992-2002 fueron la peruana, la ecuatoriana y la colombiana. Las estimaciones del DEM, por su parte, sugieren que entre 2002 y 2008, colombianos y peruanos han mostrado los mayores crecimientos porcentuales, seguidos de la población boliviana y la ecuatoriana (ver Cuadro 3).

CUADRO 3

Chile: Crecimiento migratorio según principales orígenes (1992-2008)

Pais	Censo 1992	Censo 2002	Crecimiento intercensal (%)	Estimaciones DEM 2008	Aumento porcentual 2002-2008
Perú	7.649	37.860	395%	107.557	184%
Ecuador	2.267	9.393	314%	17.471	86%
Colombia	1.666	4.095	145%	10.875	166%
Est. Plurinac. de Bolivia	7.729	10.919	41%	22.227	104%

Fuente: Courtis, (2010), con base en los censos de 1992 y 2002, INE-Chile y en estimaciones del Departamento de Extranjería y Migración.

De acuerdo a la última estimación realizada por el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior para 2009 (352.344 personas), alrededor del 2,08 por ciento del total de la población residente en el país es nacida en el exterior. Hay que insistir que esta cifra procede de una fuente no estadística, por lo cual acá se presenta solamente de manera ilustrativa.

CUADRO 4

Estimación del número de residentes nacidos en el extranjero según el DEM de Chile (2009)

País de nacimiento	Estimación	Porcentaje
Perú	130859	37.1
Argentina	60597	17.2
Estado Plurinacional de Bolivia	24116	6.8
Ecuador	19089	5.4
Colombia	12929	3.7
España	11025	3.1
Estados Unidos	9720	2.8
Brasil	9624	2.7
Alemania	6547	1.9
China	4589	1.3
Otros países	63249	18.0
Total	352344	100.0

Fuente: Registro de permisos de residencia del DEM, Chile.

Características de la inmigración contemporánea

Según el censo de 2002, los principales grupos de inmigrantes en Chile son de origen sudamericano (68 por ciento). Este panorama no habría cambiado. El Cuadro 5 muestra que los cuatro grupos más numerosos son los de argentinos, peruanos, bolivianos y ecuatorianos, en ese orden, aunque los últimos registros del Departamento de Extranjería y Migración develarían una preponderancia de los peruanos por sobre los argentinos. Los europeos, asiáticos y norteamericanos – inmigración de ultramar – representan, en cambio, alrededor del 30 por ciento, en conjunto, con mayor presencia de los europeos (Martínez, 2003).

CUADRO 5

Chile: Diez principales países y regiones de origen de los nacidos en el extranjero y algunas de sus características, 2002^a

País y región de nacimiento	Número	Porcentaje sobre total de inmigrantes	Relación de masculinidad ^b	Variación porcentual 1992-2002	Porcentaje menores de 15 años
Total	184 464		0,91	60,97	18,44[*]
Argentina	48 176	26,12	1,00	39,99	31,12
Perú	37 860	20,52	0,66	394,97	9,00
Bolivia (Estado Plur. de)	10 919	5,92	0,84	41,27	9,96
Ecuador	9 393	5,09	0,83	314,34	19,54
España	9 084	4,92	1,07	-7,77	8,42
Estados Unidos	7 753	4,20	1,23	24,07	27,29
Brasil	6 895	3,74	0,85	49,57	22,87
Alemania	5 473	2,97	0,95	-2,32	10,03
Venezuela (Rep. Bol. de)	4 338	2,35	0,94	80,98	23,33
Colombia	4 095	2,22	0,82	145,80	13,77
América del Sur	125 161	67,85	0,84	98,51	20,10
América del Norte	11 296	6,12	1,17	37,19	27,18
Centroamérica y el Caribe	5 782	3,14	1,02	112,03	12,11
Europa	31 780	17,23	1,05	-1,22	12,37
Asia	7 735	4,19	1,26	16,91	9,02
África	1 302	0,71	0,98	66,92	9,91
Oceanía	1 409	0,76	0,90	48,00	23,07

Fuente: Jorge Martínez, *El encanto de los datos: sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002*, Serie Población y Desarrollo, 49 (LC/L.2046-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2003, a partir de los censos nacionales de población y el Proyecto IMILA del CELADE.

^a Los datos consideran a la población nacida en el extranjero y residente en Chile a la fecha del censo de 2002. No se incorpora a los transeúntes.

^b Corresponde a la relación entre el número de hombres y mujeres en la población de inmigrantes, expresada como: $N \text{ hombres} / N \text{ mujeres}$.

Para la mayoría de los inmigrantes latinoamericanos llegados recientemente a Chile, la motivación económica resulta una de las razones más recurrentemente mencionadas para tomar la decisión de migrar. Así al menos lo declaró el 43,4 por

ciento de los argentinos residentes encuestados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 2004, y también parece ser el principal motivo de desplazamiento en el caso de la inmigración peruana (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

La decisión de emigrar también es afectada por la existencia de redes sociales que fomentan y posibilitan el arribo e inserción laboral de nuevos inmigrantes, lo que en el caso de inmigrantes de países con pequeñas representaciones plantea dificultades adicionales para la instalación (el ejemplo de personas de origen dominicano y haitiano). Stefoni (2001) señala que en el caso de la migración peruana, por ejemplo, la mayoría de las llegadas son generadas o asistidas por redes familiares que realizan los contactos pertinentes y proveen información sobre el recorrido que debe hacer el inmigrante hasta su destino, el lugar en el que conviene asentarse o las alternativas concretas de trabajo para el compatriota.

En la descripción de algunas características sociodemográficas de los principales grupos de inmigrantes en Chile en la actualidad debe tenerse en cuenta que no están disponibles a la fecha los resultados del censo de 2012. En ese contexto, se analizan los cuatro casos más representativos: los argentinos, los peruanos, los bolivianos y los ecuatorianos, atendiendo a aspectos tales como el período de llegada, la distribución territorial, su composición por sexo y edad, el nivel educacional, la integración al mercado laboral, el acceso a servicios y vivienda.

Para estos efectos, nos basamos principalmente en Cano, Soffia y Martínez (2009) y Martínez (2003), en que se hizo una recopilación de los antecedentes del censo del 2002, así como en otros autores que han investigado otras fuentes, complementando además con la encuesta CASEN 2006 del Ministerio de Planificación. Este examen no debe desconocer la presencia de grupos minoritarios, pero con fuertes crecimientos, como los dominicanos y haitianos.

Cabe destacar que los inmigrantes que se dirigen a Chile no comparten necesariamente sus características sociodemográficas y socioeconómicas, aun cuando los antecedentes no siempre están disponibles con la desagregación deseada. La presencia de trabajadoras del hogar tiende naturalmente a ser más concentrada en las zonas urbanas, no así la de trabajadores que se emplean en faenas agrícolas.

Período de llegada

Hasta 2002, la inmigración proveniente de países de la región sudamericana tuvo lugar concentradamente a partir de los años noventa del siglo pasado, una vez reestablecido el régimen político democrático, sentadas las bases para una estabilidad macroeconómica y controladas la extensión del desempleo y la pobreza. Al desagregar los datos por sexo se observa que, en general, los períodos de llegada coinciden entre hombres y mujeres desde cada país.

GRÁFICO 2

Chile: Principales países de origen de los nacidos en el extranjero, según periodo de llegada, 2002
(En porcentajes)



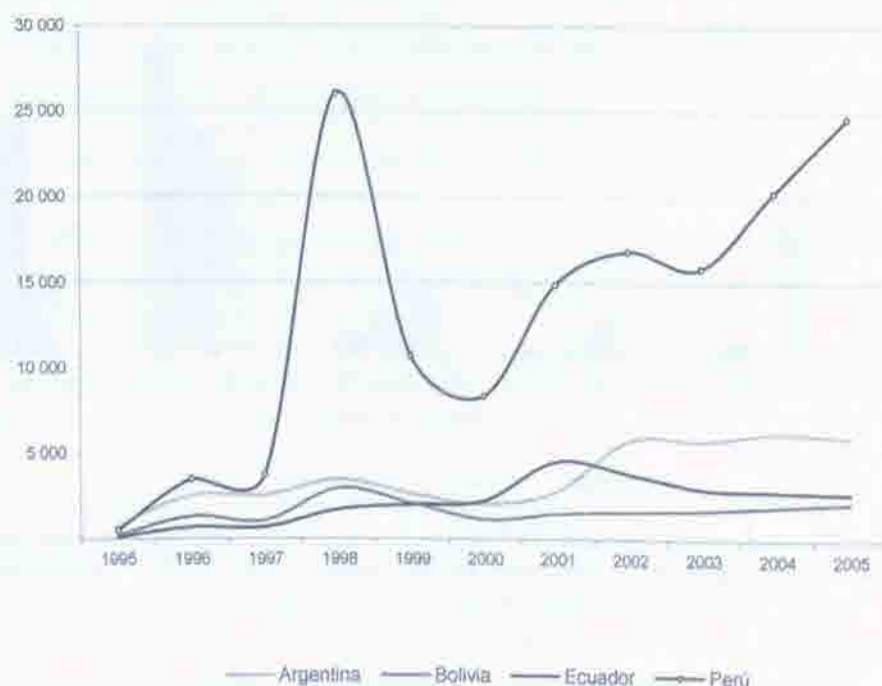
Fuente: Elaboración propia basada en los Cuadros expuestos por Jorge Martínez, El encanto de los datos: sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002, Serie Población y Desarrollo, 49 (LC/L.2046-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2003.

La llegada de inmigrantes peruanos y ecuatorianos comienza a concentrarse, según Martínez (2003), a partir de 1996, señalando que este proceso se presentaba en un contexto en el que el Perú y el Ecuador ya habían comenzado a registrar altas tasas de emigración. En el caso de la inmigración argentina, además de ser una de las más antiguas y continuas en la historia migratoria chilena, registra la cantidad más importante también arribada recientemente. En la actual década cabe esperar algunos indicios de cambio, en especial en cuanto a la intensidad de la emigración de países andinos y la emergencia de Colombia, lo que se observará con nueva información censal.

Desde otro punto de vista, el Gráfico 3 muestra el número total de visas otorgadas por nacionalidad, desde 1996 a 2005, incorporando tanto las de tipo temporal como definitivo. Aunque no se trate de información estadística, se confirma la tendencia al aumento en la entrega de visas, especialmente a peruanos. El punto más alto, registrado en 1998, obedece a la primera regularización, en la que se entregaron visas a más de 20.000 extranjeros. Para los cuatro países seleccionados, la cantidad de residencias definitivas otorgadas hasta 2005 era bastante menor en relación al total de visas concedidas, representando entre el 20 por ciento y el 30 por ciento aproximadamente, y el tipo más común entregado por el gobierno era la visa temporal.

GRÁFICO 3

Chile: Total de visas otorgadas por el Departamento de Extranjería y Migración, según nacionalidad, países seleccionados, 1996-2005



Fuente: Elaboración propia, a partir del Registro de Visados del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, Gobierno de Chile.

Distribución territorial

La Región Metropolitana (RM) concentra la mayoría de los nacidos en el extranjero que residen en el país. La proporción de inmigrantes respecto del total de la población metropolitana corresponde a un 1,9 por ciento, cifra un tanto mayor al 1,3 por ciento a nivel nacional en 2002 (Martínez, 2003).

En el Cuadro 6 se observa que las regiones con mayor presencia de extranjeros después de la capital serían Valparaíso, donde se concentran mayoritariamente argentinos; la región norteña de Tarapacá, con alta presencia de bolivianos y peruanos; y la Araucanía, donde también residen concentradamente los argentinos. La presencia de estos últimos, aunque se aglutina sobre todo en la Región Metropolitana, tiende a distribuirse en mayor medida entre otras regiones del país.

CUADRO 6

Chile: Principales regiones de residencia de los nacidos en el extranjero, 2002
(Distribución porcentual)

País de nacimiento	Tarapacá	Metropolitana	Valparaíso	Araucanía	Otras regiones	Total regiones
Argentina		46,3	11,5	11,1	31,1	100,0
Bolivia (Estado Plur. de)	46,2	24,4			29,4	100,0
Ecuador		67,0			33,0	100,0
Perú	12,1	77,9			10,0	100,0
Total nacidos en el extranjero	6,9	61,2	8,6	4,1	19,2	100,0

Fuente: Elaborado a partir de Jorge Martínez, *El encanto de los datos: sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002*, Serie Población y Desarrollo, 49 (LC/L.2046-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2003, con base en tabulaciones especiales del censo de 2002.

Ahora bien, a nivel comunal la distribución también difiere según el país de procedencia de los inmigrantes. Los peruanos residentes en la Región Metropolitana, por ejemplo, tienden a ubicarse de forma concentrada en algunas comunas urbanas del centro, como Santiago, Recoleta, Estación Central e Independencia, y también en algunas del sector oriente en el caso de las mujeres (Las Condes, Vitacura). Los argentinos, en cambio, "tienen una distribución más afín a la de la población chilena" (Martínez, 2003, p. 40), y se asientan de forma más homogénea en la totalidad de la región.

Según Martínez (2003) y Stefoni (2007), estas diferencias de asentamiento son una de las tantas razones que explicarían que la tradicional inmigración de argentinos sea más *invisible* en comparación con la de los peruanos, aunque se haya originado hace muchos más años atrás. El alto porcentaje de peruanos que se localiza en las comunas metropolitanas del sector oriente, como Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea, se caracteriza por tener un índice de masculinidad muy bajo, razón por la que estas comunas se asocian a los lugares de trabajo de las mujeres peruanas como asesoras del hogar puertas adentro.

RECUADRO 1

POBLACIÓN PERUANA EN EL CENTRO DE SANTIAGO

En las cercanías de la Plaza de Armas y del Mercado Central es posible apreciar una serie de negocios y locales de servicios, tales como restaurantes, centros de llamadas y de Internet, que son muy demandados por los peruanos. La construcción de este espacio entre los inmigrantes es un hecho muy llamativo del centro de Santiago y refleja el tipo de requerimientos de una comunidad étnica habitando en un mundo globalizado: la mantención de la comunicación y el contacto con el país de origen y la presencia de elementos propios de la cultura peruana en el país de residencia. Para Stefoni (2001), este fenómeno puede consistir en la gestación de "comunidades transnacionales" o de familias transnacionales que signifiquen una nueva manera de vivir la migración. Sin embargo, para que estas comunidades se constituyan como tales, no solo es necesaria la conformación de un mercado cautivo donde se concentre el grupo, sino también la trascendencia del espacio privado y la generación de un espacio público de encuentro para la comunidad. Por otra parte, la centralidad, el acceso a servicios y mercados, sumado a la buena accesibilidad y conectividad de las áreas centrales y peri-centrales con el resto de la ciudad, constituye una atracción objetiva para la localización en esos lugares (Torres e Hidalgo, 2009). La antigüedad y devaluación de algunas de las viviendas de estas comunas también los constituye en sectores habitacionales más fáciles de acceder desde el punto de vista económico. *"Muchos de estos inmigrantes habitan en condiciones precarias, hacinados y con carencia de servicios básicos. (...) Estas casas pueden acoger a más de 25 familias, las cuales tienen un uso compartido de los servicios básicos (cocina y baño), cuestión que repercute sobre las condiciones de higiene que genera este tipo de residencias"* (Torres e Hidalgo, 2009: 7).

Composición por sexo

Los datos de los dos últimos censos de población reflejan un notorio aumento de las mujeres en los principales flujos de inmigrantes. Esto, según Martínez (2003), permite hablar de una *feminización* de la inmigración en Chile, idea que se popularizó ampliamente en el país y que se venía introduciendo en varias regiones del mundo. El caso de los inmigrantes del Perú es el más extremo, arrojando un índice de masculinidad inferior a 70 hombres por cada 100 mujeres según el censo de 2002.

Está ampliamente reconocido que el fuerte predominio de las mujeres tiene relación con cambios en la sociedad chilena que *motivan y obligan* a no pocas mujeres de esta a asumir jefaturas de hogar, responsabilidades económicas y de crianza, con lo que los mercados laborales para inmigrantes se estructuran segmentadamente, ofreciendo ocupaciones de servicios y cuidados, principalmente a mujeres, siendo esta realidad una característica para la población migrante peruana.

El caso argentino representa una excepción a esta tendencia, puesto que tiene una distribución más homogénea entre hombres y mujeres, lo que suele interpretarse como indicador de una migración de carácter más "familiar".

CUADRO 7

Chile: Índices de masculinidad, según grupos de edades
y país de nacimiento, 2002

Grupos de edades	Chile	Argentina	Bolivia (Estado Plur. de)	Ecuador	Perú
0 a 9 años	103,8	101,2	100,0	104,9	100,1
10 a 19 años	103,9	102,0	92,9	105,8	88,7
20 a 29 años	100,3	97,1	77,8	76,4	58,7
30 a 39 años	97,2	100,9	86,4	76,1	67,8
40 a 49 años	95,5	113,6	80,7	77,4	55,2
50 a 59 años	94,4	117,3	79,4	59,9	61,6
60 a 69 años	87,5	97,9	80,8	57,1	80,9
70 a 79 años	77,3	75,8	105,0	75,9	95,0
80 años y más	56,9	45,0	79,9		70,6
Total	97,1	99,9	83,9	82,6	66,0

Fuente: Proyecto IMILA del CELADE y censo de 2002.

Nota: las celdas vacías corresponden a datos con $n < 100$ casos.

Composición por edad

Los datos censales de 2002 indican que la mayoría de los extranjeros residentes en Chile ese año eran personas en edad laboral activa (mayores de 15 años), mientras que menos de un 10 por ciento eran niños. Para Martínez (2003), el alto número de trabajadores revela que el componente laboral tiene mucho peso como motivo para decidir migrar, al menos entre los nacidos en el Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador. La inmigración argentina se caracteriza por asimilarse a la composición etaria de la población chilena, en tanto presenta una mayor proporción de niños menores de 15 años. Según Martínez (2003), esto se atribuye, en parte, a un "retorno" de chilenos con sus hijos nacidos en el país trasandino.

Educación

La mayoría de los inmigrantes en Chile posee un nivel de educación superior al de los chilenos (véase el Cuadro 8). Argentinos, bolivianos, ecuatorianos y peruanos presentan una alta proporción de personas con más de 10 años de estudio, especialmente los dos últimos grupos, en que el porcentaje de personas con esta característica supera el 70 por ciento. Lo anterior evidencia que muchos de los inmigrantes se caracterizan por tener altos niveles de educación. De hecho, los estudios de la CEPAL (Martínez, 2008) muestran que Chile es el país que recibe la mayor proporción de inmigrantes calificados dentro de la región.

CUADRO 8
Chile: Personas mayores de 10 años, según país de nacimiento
y años de estudio aprobados, 2002
(En porcentajes)

	Chile	Argentina	Bolivia (Estado Plur. de)	Ecuador	Perú
Menos de 4 años	10,1	4,8	14,7	2,9	3,5
4 a 6 años	16,9	12,0	13,6	7,7	6,3
7 a 9 años	23,1	26,3	17,6	12,0	12,8
10 años y más	49,9	56,7	54,1	77,4	77,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Proyecto IMILA del CELADE y del censo de 2002.

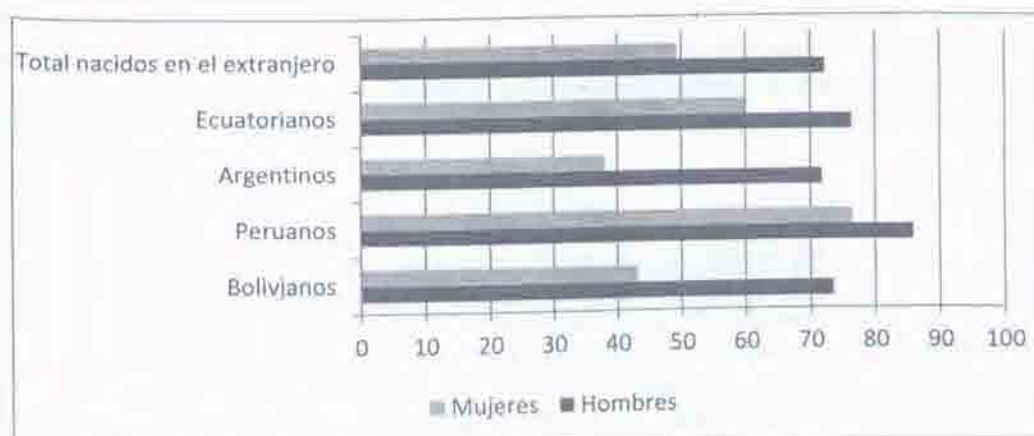
La encuesta CASEN de 2006 permite analizar la cobertura del sistema educativo chileno sobre aquellos inmigrantes en edad escolar,²⁴ mostrando que casi la totalidad de los que tienen entre 6 y 17 años asiste actualmente a algún establecimiento educacional (95,4 por ciento), cifra que es prácticamente igual al promedio de Chile (96,5 por ciento) (Chile, Ministerio de Planificación, 2008). El único caso que llama la atención por una mayor precariedad en el acceso al sistema educacional es el de los provenientes del Estado Plurinacional de Bolivia. La proporción de jóvenes bolivianos que no asiste a un establecimiento educacional (29 por ciento) no deja de ser considerable.

Inserción laboral

Las tasas de participación laboral de los inmigrantes en Chile son elevadas y se ubican alrededor del 60 por ciento, siendo siempre mayores en el caso de los hombres. En el Gráfico 4 se refleja claramente que los peruanos son los que alcanzan la mayor tasa de participación entre los inmigrantes y, además, los que poseen mayor proporción de mujeres insertas en el mercado del trabajo.

²⁴ La encuesta CASEN es un instrumento valioso para analizar perfiles de los migrantes, pero no suele ser representativo del total de la población inmigrante en Chile, debido al muestreo de la encuesta (la población inmigrante se distribuye de modo diferente a la población nacional en el territorio del país). El caso boliviano, por su especial concentración en las regiones del norte, puede estar sub-representado en la muestra total (Cano, Soffía y Martínez, 2009).

GRÁFICO 4
Chile: Tasa de participación laboral de los principales
grupos de nacidos en el extranjero, según sexo, 2002
(Por cien)



Fuente: Jorge Martínez, *El encanto de los datos: sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002*, Serie Población y Desarrollo, 49 (LC/L.2046-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2003, a partir de tabulaciones especiales del censo de 2002.

En base al censo de 2002, Martínez (2003) explica que las principales áreas de inserción laboral de la población inmigrante son el servicio doméstico (16 por ciento) y el comercio minorista (13 por ciento). La participación en el servicio doméstico ha crecido notablemente desde el censo de 1992, año en que solo abarcaba al 3 por ciento de la fuerza de trabajo inmigrante. Por el contrario, la participación en el comercio minorista, aunque continúa siendo uno de los ámbitos privilegiados para los trabajadores extranjeros, ha decrecido desde la fecha censal anterior, en la que aglutinaba al 20 por ciento de la fuerza laboral inmigrante.

El sector de la construcción, al momento del censo de 2002, no arrojaba ser un área de trabajo en la que los inmigrantes se inserten privilegiadamente. Únicamente en el caso de los peruanos este tipo de trabajo aparece entre las tres principales áreas de inserción laboral de los hombres (15 por ciento), junto con la industria (15 por ciento) y el comercio (29 por ciento).

Aunque según el censo solo un 4 por ciento de los ocupados en actividades de servicio doméstico era de origen extranjero, había grupos de inmigrantes que exhibían una marcada segmentación laboral. Por ejemplo, en el caso de la fuerza de trabajo femenina de origen peruano, Martínez (2003) explica que más del 70 por ciento estaba ocupada en esa área, y aunque no resulta novedosa, esta segmentación laboral cobró mayor visibilidad como consecuencia de la creciente feminización de la inmigración y de la cambiante demanda laboral de los empleadores chilenos. Ahora bien, cabe destacar que entre las trabajadoras del servicio doméstico, casi el 80 por ciento eran peruanas y solo un 8,9 por ciento argentinas. El Gráfico 5 muestra la divergente situación entre ambos grupos de extranjeras.

Al comparar los dos mayores grupos de inmigrantes en Chile, argentinos y peruanos, se advierte una fuerte diferencia entre las áreas de inserción laboral para el caso de las mujeres, ocupando las peruanas trabajos con peor remuneración que las argentinas. Pese a que el nivel educacional de las mujeres peruanas es similar al de sus pares argentinas, las primeras tienen que soportar trabajos que no se condicen con su nivel de estudios. Un ejemplo notable de ello es que el 74,1 por ciento de las mujeres inmigrantes peruanas que trabaja en el servicio doméstico posee 10 años de estudio o más, mientras que solo el 33,3 por ciento de las chilenas en este mismo rubro tiene ese nivel de educación (Martínez, 2003).

RECUADRO 2

La difícil inserción laboral de algunos inmigrantes

Es un hecho generalizado que la inserción en el mercado del trabajo suele ocurrir en condiciones de desprotección y discriminación, creando vulnerabilidad. Esto parece ser particularmente sensible entre migrantes peruanos, donde confluyen varias dificultades. Por ejemplo, el acceso a trabajos que estén a la altura de su preparación educacional, que obliga a aceptar empleos que exigen mucha menor calificación. Una de las razones es lo intrincado que resulta convalidar títulos extranjeros en Chile (exceptuando a países como el Ecuador, Cuba y el Brasil, con los que existen convenios de convalidación de títulos en salud y otras áreas). Una segunda forma es la estigmatización laboral que sufren los inmigrantes, estando relegados a trabajos domésticos u otros oficios, lo que imposibilita su ascenso a mejores puestos. El tiempo de estadía también influye para aceptar trabajos mal remunerados y en precarias condiciones, cuando ello se proyecta como una situación simplemente temporal. Sin embargo, la mayoría acaba quedándose más tiempo del planificado, ya sea porque ha establecido redes sociales que le facilitan la permanencia o porque son mujeres jóvenes que acaban construyendo su familia en Chile (Stefoni, 2001).

GRÁFICO 5

Chile: Principales áreas de inserción de la fuerza de trabajo de los nacidos en el extranjero, en porcentajes, 2002



Fuente: Jorge Martínez, *El encanto de los datos: sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002*, Serie Población y Desarrollo, 49 (LC/L.2046-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2003, a partir de tabulaciones especiales del censo de 2002.

¿Cómo se puede describir la realidad laboral de los inmigrantes en Chile en el contexto regional latinoamericano? Tokman (2008), en base a las encuestas de hogares de once países de América Latina, advierte que entre migrantes y nativos las diferencias en las tasas de participación laboral y ocupación son de escasa magnitud. Tal como se observa en el Cuadro 9, los inmigrantes participan en mayor medida en el mercado de trabajo, lo que se asocia en parte a la estructura de edades, y también se ocupan más, lo que se asocia a la escolaridad, en tanto que el desempleo promedio parece afectar a inmigrantes y nativos por igual, al menos al momento de cada encuesta.

CUADRO 9

Tasa de ocupación, participación y desempleo de migrantes y nativos, en once Países de América Latina (alrededor de 2000)

Países	Tasa de Participación (por cien)		Tasa de Ocupación (por cien)		Tasa de Desempleo (por cien)	
	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes
Argentina	68,6	71,7	61,1	66,4	10,9	7,3
Bolivia	69,7	75,7	65,5	64,8	6,1	14,4
Brasil	74,5	74,1	67,5	69,5	9,3	4,7
Chile	63,6	71,3	58,6	67,5	7,8	5,3
Costa Rica	66,2	72,3	62,2	69,0	6,2	4,6
Ecuador	76,4	81,5	70,9	77,3	7,2	5,2
Guatemala	69,5	64,3	66,1	54,1	4,8	15,8
Honduras	65,3	70,7	60,3	66,1	7,7	6,5
México	66,0	62,9	63,3	58,3	4,1	7,4
Nicaragua	69,0	60,8	60,2	53,6	12,8	11,7
Rep. Dominicana	69,3	74,1	55,9	66,2	19,3	10,7
Paraguay	72,8	74,4	67,1	69,9	7,8	6,1
Promedio ^a	69,3	71,1	53,4	65,1	8,5	8,4

Fuente: Tokman, V. (2008), "Movilidad internacional de personas y protección social", en *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 67 (LC/L.2913-P), Santiago de Chile, CEPAL. Elaborado en base a información de CEPAL sobre encuestas de hogares de cada país.

^aSe refiere al promedio aritmético.

Cabe destacar, además, que, dadas las políticas y normativas de migración prevalecientes en los países latinoamericanos, la consecución de un empleo con contrato de trabajo constituye en varios casos un requisito para la obtención de una visa de residencia, lo que lleva a los inmigrantes a buscar trabajos formales o, alternativamente, a convertirse en trabajador y residente indocumentado (Martínez, 2009).

Por otro lado, los inmigrantes acceden proporcionalmente menos a puestos asalariados, pero el caso de Chile parece ser algo distinto. Sesenta y seis por ciento de los nativos a nivel regional se declara asalariado, mientras que 60 por ciento de los inmigrantes a ese mismo nivel está en esa situación. En Chile, tales porcentajes son superiores.

CUADRO 10

Inserción laboral de nativos y migrantes en once Países de América Latina
(alrededor de 2000)

Países	Porcentaje Informalidad		Porcentaje Asalariados		Porcentaje Asalariados con Contrato		Porcentaje Asalariados con Contrato Indefinido/ Porcentaje con Contrato	
	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes
Argentina	36,5	55,1	76,4	69,8	85,3	63,7	62,0	74,5
Bolivia	65,2	40,1	51,3	44,6	34,1	37,3	48,4	—
Brasil	35,2	34,5	69,8	51,5	59,8	46,9	38,2	26,7
Chile	12,4	13,0	77,8	78,7	81,4	81,4	78,2	77,1
Costa Rica	36,4	37,4	73,6	75,5	41,2	34,8	100,0	100,0
Ecuador	55,9	40,0	59,7	57,5	49,2	77,0	52,8	65,8
Guatemala	53,3	44,5	59,8	53,3	41,1	52,2	86,4	63,8
Honduras	54,8	23,8	58,9	77,0	42,7	34,0	100,0	100,0
México	37,8	28,3	76,2	71,3	64,1	80,0	74,6	74,9
Nicaragua	53,2	30,3	61,7	42,7	39,4	7,5	100,0	100,0
Rep. Dominicana	45,7	65,4	60,9	38,1	37,1	44,1	84,2	85,6
Paraguay	57,6	50,2	64,1	56,7	45,2	52,1	60,8	61,2
Promedio (a)	45,4	38,6	65,8	59,7	51,7	51,8	73,8	69,1

Fuente: Tokman, V. (2008), "Movilidad internacional de personas y protección social", en *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 67 (LC/L.2913-P), Santiago de Chile, CEPAL. Elaborado en base a información de CEPAL sobre encuestas de hogares de cada país.

a. Se refiere al promedio aritmético.

Nota: porcentaje de "informalidad" con relación al total de ocupados; porcentaje de "asalariados" con relación al total de ocupados; porcentaje de "asalariados con contrato" con relación al total de los asalariados; y porcentaje "asalariados con contrato indefinido" con relación al total de los asalariados con contrato.

Salud y protección social

La encuesta CASEN 2006 permite realizar algunas aproximaciones con relación a la protección social, que sirven para vislumbrar aspectos del grado de integración en esta área, así como la cobertura que alcanzan los sistemas de salud y vivienda en el país.

La mayoría de los inmigrantes en Chile, tanto ocupados como desocupados, pertenece a algún sistema de salud público, y en menor proporción a las ISAPRES (Instituciones de Salud Previsional) u otras opciones, aunque su participación en el sistema público es proporcionalmente menor que la de los chilenos, con excepción de los argentinos, que muestran una situación similar (véase el Cuadro 11).

Según los resultados publicados por la encuesta CASEN 2006, la alta proporción de cotizantes en el sistema público es, en parte, fomentada por la actual normativa migratoria implementada en Chile, al establecer el cumplimiento de un contrato de trabajo como requisito para acceder a la visa de residencia definitiva. No obstante, en cada uno de los países de origen estudiados existe un alto porcentaje de encuestados que declara no pertenecer a ningún sistema de protección de salud, resaltando los inmigrantes bolivianos, que presentan la mayor proporción de no cotizantes (32,8 por ciento), reflejo de una mayor precariedad en la calidad de sus empleos.²⁵

CUADRO 11

Chile: Pertenencia de trabajadores ocupados y desocupados a un sistema previsional de salud, según país de nacimiento, 2006

	Chile	Argentina	Bolivia (Estado Plur. de)	Ecuador	Perú
Sistema público	78,2	73,0	59,5	44,3	71,1
ISAPRE	13,6	15,9	5,0	48,3	13,6
Otro sistema	3,1	0,5	2,7	-	-
Ninguno	5,1	10,6	32,8	7,4	15,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Procesamientos especiales de la encuesta CASEN 2006 con Redatam [en línea], <http://celade.cepal.org/redatam/PAISES/CHL/MidePlanII/casen2006/index.html>

El acceso a la salud es un tema central en las condiciones de vida de los inmigrantes. Durante el gobierno de Michelle Bachelet el Ministerio de Salud, en conjunto con la OIM,²⁶ comenzó a desarrollar algunos proyectos focalizados en la población inmigrante de la ciudad de Santiago, que persiguieron su “plena integración” al sistema normativo y de seguridad social, para que puedan acceder a sus derechos de salud en igualdad de condiciones que los nacionales. Parte de los programas implementados por este ministerio se detallan en el capítulo II.

Vivienda

Los datos de la encuesta CASEN 2006 sobre el acceso y la situación de tenencia de la vivienda también permiten la caracterización de los inmigrantes desde el punto de vista de la protección social, la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

²⁵ Hay que tener en cuenta, de todos modos, que dentro de la muestra de esta encuesta están escasamente representados los migrantes indocumentados, quienes comúnmente evitan ser registrados o fichados en una base de datos. Si estuviesen incluidos, lo más probable es que las cifras de personas sin protección aumentarían.

²⁶ Véase *Realización de Estudios*, OIM Chile, [en línea], <<http://www.oimchile.cl/Secciones/Areas/RealizacionEstudios.html>> [fecha de consulta: 5 de mayo de 2008].

Entre los argentinos, llama la atención que más del 50 por ciento de las viviendas son propias, ya sea pagadas o pagándose, y también se destaca la alta proporción de viviendas cedidas por familiares en comparación con el porcentaje de inmigrantes de los otros países de origen en esta categoría. Esto tiene coherencia con los datos que sostienen que sus principales razones para emigrar a Chile son familiares, por lo que el asentamiento tendería a ser más permanente y definitivo. En este aspecto, los inmigrantes argentinos exhiben una distribución proporcionalmente semejante a la de la población nativa (véase el Cuadro 12).

CUADRO 12

Chile: Situación de tenencia de la vivienda, según país de origen, 2006

	Chile	Argentina	Bolivia (Estado Plur. de)	Ecuador	Perú
Propia					
Pagada	52,8	40,1	33,9	10,2	9,4
Pagándose	13,8	13,4	4,5	18,8	8,8
Compartida	1,3	0,6	-	-	0,5
Compartida pagándose	-	-	-	-	-
Arrendada					
Con contrato	8,9	19,1	8,4	40,7	42,2
Sin contrato	5,6	10,1	40,9	23,0	34,1
Cedida					
Por servicios	2,3	1,8	5,2	-	0,7
Por familiares	13,9	14,3	5,8	6,4	1,8
Usufructo	0,3	0,1	0,1	0,9	-
Ocupación irregular	0,7	0,2	1,2	-	0,1
Otro	0,4	0,3	-	-	2,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Procesamientos especiales de la encuesta CASEN 2006 con Redatam [en línea], <http://celade.cepal.org/redatam/PAISES/CHL/MidePlanII/casen2006/index.html>.

Con respecto a los bolivianos, resulta significativo el alto porcentaje de hogares propios pagados (34 por ciento), lo que se asocia a una aspiración de asentamiento más definitivo, y simultáneamente, un alto porcentaje de hogares arrendados sin contrato (41 por ciento), comúnmente vinculado a una situación de irregularidad, que les impide exigir el contrato de arriendo, como también a un horizonte de permanencia más corta.

Los ecuatorianos, por el contrario, exhiben una mayor formalización del arriendo (41 por ciento de ellos lo hace con contrato), situación que generalmente se vincula a mejores condiciones económicas de los residentes. Se observa además un porcentaje considerable con una vivienda propia, que podría explicarse por una aspiración de asentamiento definitivo de este grupo (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

La gran mayoría de los peruanos (más de las tres cuartas partes) habita en viviendas arrendadas, y un alto porcentaje lo hace sin contrato (34 por ciento). También es un dato

relevante la proporción relativa más baja en la categoría de vivienda propia, lo que podría explicarse por la conocida razón de la inserción laboral, por lo menos de muchas mujeres.

Con todo, se debe destacar que Chile es uno de los pocos países dentro de América Latina y el Caribe en el que la población inmigrante regional tiene mayores privaciones de vivienda en comparación con la población nativa. Según los estudios de la CEPAL, el porcentaje de acceso de la población *"a una vivienda que asegure un estándar mínimo de habitabilidad"* (Martínez, 2008, p. 124) es comparativamente alto en relación a otros países. Sin embargo, existen brechas entre nativos e inmigrantes en este aspecto, que podrían estar reflejando situaciones de discriminación.

RECUADRO 3

Algunas características de la población inmigrante, según los Registros del Departamento de Migración y Extranjería en 2009

En términos del total de la población del país, la inmigración representa alrededor de un 2,08 por ciento. Más del 73 por ciento del total de inmigrantes residentes en Chile proviene de países sudamericanos. Dentro de este grupo se destaca la población de origen fronterizo, que agrupa a más del 61 por ciento del total de inmigrantes, siendo especialmente relevantes la comunidad peruana, con un 37,1 por ciento del total, la comunidad argentina con un 17,2 por ciento y la boliviana con un 6,8 por ciento.

La composición por sexo de la población inmigrante mantiene el predominio de las mujeres, situación que se aprecia en todas las comunidades de origen sudamericano, salvo en el caso de Argentina. Lo anterior es destacable especialmente en el caso de Colombia, Perú y Ecuador, en donde el predominio de la población femenina es superior al promedio de la población total.

La información etaria disponible da cuenta de una marcada incidencia de la población en edad laboralmente activa en la población inmigrante residente en Chile. El porcentaje de niños menores de quince años no sobrepasa el 16 por ciento en promedio y entre las principales comunidades residentes, la china, española, peruana, colombiana y boliviana, exhiben los menores porcentajes de niños.

Sigue observándose una marcada concentración de las comunidades de inmigrantes residentes en Chile en la Región Metropolitana, que agrupa a un 64,8 por ciento del total. Son relevantes también las situaciones que se observan en la Región de Valparaíso, y la Región de Arica y Parinacota, que mantienen niveles de concentración de población inmigrante relevantes. Las regiones de Tarapacá y de Antofagasta han venido incrementando de manera significativa la cantidad de inmigrantes que residen en ellas.

En suma, no exenta de problemas y percepciones prejuiciosas, que urge enfrentar, la inmigración reciente que registra Chile tiene evidentes impactos positivos en la sociedad. Desde el punto de vista económico, la inserción segmentada en el mercado laboral de personas de mayor nivel educativo es una realidad que muestra que las y los inmigrantes realizan con mejor rendimiento tareas que los nacionales suelen no asumir; tales labores contribuyen a la propia movilidad social de los chilenos.

En el ámbito cultural, la presencia de inmigrantes solo enriquece las relaciones sociales y genera una apertura hacia el mundo, permitiendo al mismo tiempo que Chile se haga conocido en otras naciones, reforzando externalidades positivas. Las prácticas religiosas de muchos inmigrantes en regiones del país y en la capital marcan la huella de la interculturalidad: el fuerte apego de los chilenos a rituales y fiestas ha devenido en una contribución insoslayable de la inmigración. La gastronomía peruana, la instalación de comerciantes en áreas antes abandonadas, el resurgimiento de antiguos barrios, solo pueden ser evaluados como aportes de la inmigración.

Por otra parte, la llegada de inmigrantes tendrá consecuencias notorias a futuro en la demografía de Chile, dado el proceso de envejecimiento que afecta de manera avanzada a la población chilena. Si bien este es un asunto que merece un tratamiento específico, lo cierto es que la renovación de las cohortes es un elemento importante para considerar en la evolución futura de la población.

4. Refugiados en Chile

La legislación de extranjería establecía, hasta el 14 de abril de 2010, que se podía conceder visado de residente con asilo político a los extranjeros que, en resguardo de su seguridad personal y en razón de las circunstancias políticas predominantes en el país de su residencia, se ven forzados a abandonarlo e ingresen al territorio nacional. También podrían solicitar esta visa los extranjeros que se encontrasen en territorio chileno, con otras calidades migratorias y que por motivos debidamente calificados que hubiesen surgido en su país de origen o de residencia habitual, se vieran impedidos de regresar a ellos (Chile, Ministerio del Interior, 2010).

A partir de la fecha indicada, se encuentra vigente en el país la Ley N° 20.430, que establece disposiciones sobre protección de refugiados, y que indica que podrá reconocerse la condición de refugiado a quienes manifiesten fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas; a aquellos que hubiesen huido de su país de nacionalidad o residencia porque su vida y seguridad se encuentra amenazada; aquellos que se encuentren en la situaciones antes previstas y carezcan de nacionalidad y a aquellos que como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a la salida del país de su nacionalidad o residencia habitual, satisfacen condiciones de inclusión que permiten reconocerles en estatus de refugiado.

Hacia 2004, la población refugiada en Chile se estimaba en 500 personas y las solicitudes de asilo eran menos de una centena por año. Actualmente, el país cuenta con una población refugiada de diversas nacionalidades, que ronda las 1.500 personas, y recibe un promedio de 850 solicitudes de asilo anuales, que se estima próximamente sobrepasarán el número de mil.

Temprano signatario, entre los países del Cono Sur de América Latina, de un Acuerdo Marco de Reasentamiento con el ACNUR (1999), en los últimos años Chile ha participado activamente del Programa de Reasentamiento Solidario impulsado por el Plan de Acción de México de 2004. En virtud de estos compromisos, se han reasentado

más de 140 refugiados/as, predominantemente colombianos provenientes de Ecuador y Costa Rica, a los que se sumó un contingente de 117 palestinos originariamente refugiados en Irak.

De proyectarse esta tendencia, Chile se perfila como país de asilo de creciente importancia en la región. Este panorama crea nuevos desafíos para las instituciones del Estado y de la sociedad civil que asumen tareas de atención a esta población; entre otros, la coordinación de tareas para una utilización eficiente de los recursos humanos y financieros disponibles (Courtis, 2009).

El Cuadro 13 presenta información del total de reconocimientos de la condición de refugiado que se realizaron durante el año 2009 y las nacionalidades de las personas reconocidas, siendo mayoritariamente colombianas.

CUADRO 13
Chile: Reconocimiento de la condición de refugiado
por país de nacionalidad, 2009

País de nacionalidad	Visaciones de refugio	Porcentaje
Colombia	169	91.4
Turquía	4	2.2
Costa Rica	3	1.6
El Salvador	3	1.6
Congo, Rep. Democrática	2	1.1
Ecuador	1	0.5
Irak	1	0.5
Jordania	1	0.5
Perú	1	0.5
Total	185	100.0

Fuente: Registro de permisos de residencia del DEM, Chile.

CUADRO 14
Chile: Solicitantes de asilo y refugiados, 2005-2008

	2005	2006	2007	2008
Solicitantes de asilo	107	338	518	890
Refugiados	806	1134	1376	1613
Total población de interés del ACNUR				2503

Fuente: Courtis (2010) con estadísticas del ACNUR, disponibles en www.unhcr.org, accedido el 02-04-2010.

En el año 2005, la población refugiada en Chile se estimaba en 806 personas, y los solicitantes de asilo en 107. En el año 2008, de acuerdo a las estadísticas del Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la cifra de refugiados se había duplicado llegando a 1.613 personas, y la cantidad de solicitantes de asilo había ascendido a 890 personas, lo que suma un total de 2.503 personas de interés del ACNUR en Chile (Cuadro 14).

Entre los solicitantes de asilo colombianos prevalecen las personas provenientes de la región del oeste y, en particular, de la costa Pacífica. Un número importante de ellos ingresa a Chile en forma irregular, a través de redes de tráfico de migrantes, cruzando en condiciones de riesgo por pasos no habilitados en la frontera entre el Estado Plurinacional de Bolivia y Chile (Courtis, 2010).

La situación de la población refugiada en el norte del país es incluso más compleja que en Santiago ya que el procedimiento de determinación de la condición de refugiado no se encuentra lo suficientemente descentralizado, los plazos se alargan y la presencia de organizaciones de la sociedad civil es escasa. A su vez, las situaciones de discriminación son más frecuentes y graves.

Estándares relativamente más altos de protección y asistencia ha otorgado Chile a los reasentados que ha recibido en el último decenio (Courtis, 2010).

5. Emigración chilena: breves apuntes

La inmigración internacional registra una progresiva instalación académica como objeto de estudio, así como la acción pública tras su gestión. También el trabajo de la sociedad civil en favor de estrategias afirmativas viene en aumento. No obstante, el tema de la emigración de chilenos se muestra elusivo, pues nunca ha sido objeto de gran preocupación académica y exhibe menguadas intervenciones públicas.

Sin embargo, reiteramos que la cantidad de chilenos emigrados ha superado siempre a la de inmigrantes en el país, constituyendo así la cara más visible de la migración internacional en Chile (Martínez, 2003). Ahora bien, si se acepta el carácter de país "expulsor" de la población, hay que tener presente que el volumen de chilenos en el exterior es apreciable, al mismo tiempo que no cabe considerarlo un fenómeno de porcentajes muy significativos (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

Las primeras grandes emigraciones comenzaron durante el siglo XIX, cuando se registró la salida de más de 150.000 santiaguinos hacia diversas regiones dentro y fuera del continente, la mayoría hombres y adultos. Harris (2001) distingue dos períodos de la emigración de chilenos en ese siglo: el primero, entre 1810 y 1840, caracterizado por traslados más bien cortos y transitorios, y el segundo, entre 1840 y 1850, cuando comienzan las salidas masivas. La época de la fiebre del oro en California (1840) representó una de las etapas de emigraciones más grandes por entonces, siendo Chile el principal país exportador de trigo en la costa occidental del Pacífico.

La historia sobre la emigración de los chilenos se centra, sobre todo, en un típico flujo hacia la Argentina. Rodríguez (1982) identifica un éxodo notorio de población chilena hacia el país trasandino ya a mediados del siglo XX, entre los años 1950 y 1960, fomentado por la crisis de la agricultura nacional y la expansión de las

actividades agrícolas argentinas hacia las regiones más despobladas de la Patagonia. En el Cuadro 15 se puede observar que los saldos migratorios negativos registrados a partir de aquella época se mantuvieron hasta casi fines de la centuria pasada.

CUADRO 15
Chile: Estimaciones y proyecciones de migración NETA
por quinquenios, 1950-2010

	1950- 1955	1955- 1960	1960- 1965	1965- 1970	1970- 1975	1975- 1980	1980- 1985	1985- 1990	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2005	2005- 2010
Migración anual (en miles)	-8,0	-8,0	-7,0	-7,0	-16,0	-16,0	-12,0	-8,0	18,0	12,0	6,0	6,0
Tasa de migración (por mil)	-1,3	-1,1	-0,8	-0,7	-1,6	-1,5	-1,0	-0,6	1,3	0,8	0,4	0,4

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), "América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050", *Boletín Demográfico*, N° 73, Año XXXVII (L/C/G.2225-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2004.²⁷

Es importante destacar también que muchos chilenos profesionales y técnicos que habían sido educados en el país emigraron en busca de condiciones de trabajo más apropiadas y una mejor situación económica a países desarrollados (Muñoz, 1996). Este tipo de migración, más correctamente concebida como migración calificada, no parece alcanzar en la actualidad las magnitudes que se observan en otros países de la región, en particular aquellos que registran una persistente emigración.

La emigración más importante que se ha registrado en Chile tuvo lugar en los años setenta del siglo pasado, época en que las condiciones políticas y económicas obligaron a muchos chilenos a salir del país. Estas corrientes se dirigieron principalmente a la Argentina, los Estados Unidos, la República Bolivariana de Venezuela, Canadá, Francia, Italia, Suecia y Australia, aunque también el Ecuador y Costa Rica fueron importantes receptores de asilados chilenos en aquella década. Las cifras nunca se conocerán, debido a la falta de registros adecuados (Martínez, 2003), aunque se puede conjeturar algunas ideas.

Durante esta época la balanza migratoria fue notoriamente negativa, registrándose un éxodo masivo sin precedentes. Según el "Registro de chilenos en el exterior", elaborado por el INE y la DICOEX en 2005, se ha estimado que el 66 por ciento de los emigrantes chilenos (más de 100 mil personas) salió del país entre 1971 y 1990. Con esta emigración forzosa se rompió la estabilidad migratoria que se venía observando desde 1950, puesto que aunque tradicionalmente se habían registrado saldos netos negativos, entre las -30 y -40 mil personas según las estadísticas del INE y la CEPAL.

²⁷ La estimación sobre los chilenos emigrantes se obtuvo de los censos de población levantados en otros países a igual fecha —o muy próxima— de la del censo chileno de 2002, empleando los datos del banco de IMILA (Proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica) del CELADE.

(2005), durante la dictadura militar prácticamente se duplicaron los volúmenes con este signo.

En la actualidad, las estadísticas censales sobre los migrantes de retorno indican que algunos de los chilenos exiliados durante la dictadura han regresado, mientras que otros han echado sólidas raíces en los países que les dieron acogida.

El número de salidas de chilenos no ha vuelto a alcanzar la magnitud de los años setenta del siglo pasado, pero se mantiene una apreciable cantidad de emigrantes. Según el registro del INE y la DICOEX, basado en los datos censales del proyecto IMILA del CELADE, se estima que hacia 2002 un total de 487.174 chilenos residía en el exterior (equivalente al 3 por ciento de la población total), sin considerar sus hijos nacidos en el extranjero.

Aunque el número de emigrados continúa siendo mayor al de inmigrantes, se debe recordar que el porcentaje que representan sobre la población total es bajo en comparación con el de otros países de la región, como El Salvador (14,5 por ciento de emigrados), Nicaragua (9,6 por ciento) o la República Dominicana (9,3 por ciento) (Martínez, 2008).

CUADRO 16

Chile: Población nacida en el país y residente en el exterior, según regiones, 2003-2004

	Población nacida en Chile	Porcentaje
América del Sur	263 086	54,0
América del Norte	110 026	22,6
Europa	80 546	16,5
Oceanía	24 272	5,0
Centroamérica y el Caribe	4 123	0,9
África y Medio Oriente	3 078	0,6
Otros	2 043	0,4
Total	487 174	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (INE-DICOEX), *Registro de chilenos en el exterior*, Santiago de Chile, 2005, en base a los censos nacionales de población de 41 países seleccionados y el registro INE-DICOEX 2003-2004.

De los actuales emigrados chilenos, el 54 por ciento habita en algún país de la región, en la que la Argentina ha sido históricamente uno de los destinos preferidos, y sigue ocupando el primer lugar entre los países con mayor número de residentes de este origen hoy en día. El flujo de chilenos hacia este país se inicia a fines del siglo XIX, con una fuerte corriente de emigrantes rurales con bajo nivel de educación que se

dirigen hacia la Patagonia en busca de trabajo (Muñoz, 1996; Pereyra, 1999). Luego se percibe una segunda corriente emigratoria, asociada a las razones políticas ya mencionadas, en la que partieron personas con mayor nivel educativo, y ya durante los años noventa se advierte una última corriente de empresarios, profesionales o trabajadores altamente calificados (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

La extensa frontera que Chile comparte con la Argentina, así como la fluidez de las comunicaciones entre parientes, amigos y conocidos, han contribuido a la intensificación de los flujos de personas entre ambos países. El mayor desarrollo económico relativo y la expansión del mercado laboral y los servicios, que tradicionalmente caracterizó al país trasandino durante las décadas pasadas, también fueron motivos de peso para que se convirtiera en un país de atracción para los chilenos, como para otros emigrantes (Rodríguez, 1982). Estas y otras razones explican que actualmente más del 43 por ciento de los emigrados de este origen se encuentre en la Argentina (véase el Cuadro 17).

CUADRO 17

Chile: Diez principales países de destino de sus emigrados, 2003-2004

	Emigrados	Porcentaje
Argentina	211 093	43,3
Estados Unidos	80 805	16,6
Suecia	27 345	5,6
Canadá	25 415	5,2
Australia	23 420	4,8
Brasil	17 131	3,5
Venezuela (Rep. Bol. de)	15 520	3,2
España	13 864	2,8
Francia	10 388	2,1
Alemania	6 704	1,4
Noruega	5 511	1,1

Fuente: Cano, Soffia y Martínez (2009) en base a Instituto Nacional de Estadísticas y Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (INE-DICOEX), *Registro de chilenos en el exterior*, Santiago de Chile, 2005.

Nota: no se considera la primera generación de hijos o hijas de chilenos residentes en el extranjero.

Después de la Argentina, son países extra-regionales los que aparecen entre los principales destinos de los emigrados chilenos: los Estados Unidos, Suecia, Canadá y Australia. Una parte importante de las corrientes de emigrados hacia Suecia y Canadá, por ejemplo, encuentra explicación en el asilo político que estos países prestaron a los chilenos exiliados en los años setenta del siglo pasado y en la conformación de redes que se fue gestando. Pero probablemente en la actualidad la

emigración chilena ha adoptado un carácter mucho más económico que en tiempos pasados.

De esta forma, gran parte de los flujos de chilenos que se registran hoy en día responden a la búsqueda de mejores oportunidades económicas, laborales y de calificación, en el caso de los más jóvenes, (Cano, Soffia y Martínez, 2009). La cuantiosa emigración de chilenos a los Estados Unidos también se relaciona con las oportunidades del mercado de trabajo, y además, como ha establecido anticipadamente Rodríguez (1982), gran parte del flujo de personal calificado chileno ha encontrado lugar en ese país.

En suma, a pesar del aumento en los flujos de la inmigración, el número de los chilenos residentes en el exterior supera ampliamente al número de inmigrantes en Chile. Hacia el 2000, la CEPAL calculaba, sobre la base de los datos de IMILA del CELADE, una cifra máxima del orden de 500 mil personas en el exterior (Martínez, 1997). Una fuente alternativa ha permitido constatar esta magnitud. En el año 2005 se presentaron los resultados del Registro de Chilenos en el Exterior y, de acuerdo a dicho estudio, se estimaba que 857.781 personas de nacionalidad chilena residían en el extranjero. De ellos el 56,8 por ciento había nacido en Chile y el 43,2 por ciento en el exterior. La investigación da cuenta de que el 50,1 por ciento de los chilenos residentes en el extranjero están en Argentina, el 13,3 por ciento en Estados Unidos y el 4,9 por ciento en Suecia.

El 67,4 por ciento de los chilenos residentes en el extranjero sería de sexo masculino y el 34,9 por ciento femenino, aunque la participación femenina crece en América del Norte y Europa. Asimismo, el citado registro da cuenta de que entre los mayores de 15 años, el 40,1 por ciento emigró por motivos económicos, el 30,8 por ciento lo hizo por causas familiares y el 12,1 por ciento por razones políticas (Courtis, 2010).

CUADRO 18

Países con más de 3.000 chilenos o hijos de chilenos (2005)

País	Nacidos en Chile	Nacidos en el Exterior	Total	%
Argentina	211.093	218.615	429.708	50,1
EE.UU.	80.805	33.129	113.934	13,3
Suecia	27.345	15.051	42.396	4,9
Canadá	25.415	12.162	37.577	4,4
Australia	23.420	10.206	33.626	3,9
Brasil	17.131	11.240	28.371	3,3
Rep. Bol. de Venezuela	15.520	11.586	27.106	3,2
España	13.864	10.047	23.911	2,8
Francia	10.388	5.394	15.782	1,8
Alemania	6.704	3.576	10.280	1,2
Ecuador	4.702	5.180	9.882	1,2
Perú	4.652	4.649	9.031	1,1
Est. Plurinac. de Bolivia	4.469	3.733	8.202	1
Noruega	5.511	2.483	7.994	0,9
R. Unido	5.131	1.826	6.957	0,8
Israel	2.780	2.709	5.489	0,6
México	3.806	1.659	5.465	0,6

Fuente: Courtis, 2010, sobre datos de INE/MINREL/DICOEX/OIM (2005) *Registro de Chilenos en el Exterior*, disponible en http://www.chilesomostodos.gov.cl/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=50&Itemid=14, accedido el 08-04-2010.

6. Patrones migratorios internos: el nivel interregional

De modo similar a lo que acontece con la migración internacional, existen restricciones de información para conocer oportunamente la migración interna. Los censos han sido la fuente primordial para dar luces de la complejidad de este asunto y su intensidad variable según la escala en que sea analizado.

A esto cabe añadir una percepción pública dominante acerca de asimilación de la idea de migración interna con una masiva migración del campo a la ciudad y un subsecuente crecimiento acelerado, desbordante en algunos casos, de las metrópolis y ciudades de la región. Desde hace tiempo esto no se ajusta a la realidad y elude la distinción de las muchas formas que adopta la migración dentro de un país, entre otras, las diferentes escalas en que cabe ser examinada (Rodríguez y Busso, 2009).

En Chile, es claro que la migración interna es una experiencia que muchas personas experimentan alguna vez en su vida. Esto es particularmente notorio cuando se considera la migración entre divisiones político-administrativas menores (DAME), que se refiere a los traslados entre comunas, los que suelen ser menos onerosos y, por ende, más frecuentes.

Un ejemplo elocuente de lo anterior son los desplazamientos intra-metropolitanos que, en principio, implican bajos costos, cortas distancias y un ajuste sencillo al lugar de destino (Rodríguez y Busso, 2009). El examen de estos movimientos resulta extremadamente específico y se inscribe en el estudio de la movilidad en general.

Distinto es el caso de los desplazamientos entre divisiones político-administrativas mayores (DAM), que son más costosos, sobre todo en los países con mayor superficie o larga configuración como Chile. En efecto, las tasas de migración reciente a escala de DAM en varios países sugieren menores intensidades, por lo cual el entorno regional se convierte en el medio permanente para la mayor parte de la población.

No es menor advertir que el avance de la urbanización en varios países ha modificado el perfil de los migrantes internos, ya que ahora se trata de personas que se trasladan mayoritariamente entre ciudades o dentro de ellas, lo que reduce las asimetrías históricas que rodeaban la inserción de los migrantes del campo en las ciudades (Rodríguez y Busso, 2009; Rodríguez y González, 2006).

La migración interna en Chile a escala de DAM ocurre principalmente desde zonas desfavorables a zonas más favorables en cuanto a dotación de infraestructura social, empleo, educación y otros factores que se vinculan con el desarrollo humano. No más de un 5 por ciento de la población chilena mayor de 4 años cambió su región de residencia en los cuatro últimos períodos quinquenales registrados por los censos desde 1970. La intensidad migratoria de las regiones es menor que la de otros países de la región, como señalan Rodríguez y Busso (2009), pero en cualquier caso la migración interregional ha sido clave para el contrapunto entre regiones de alto y bajo crecimiento demográfico.

Hasta 1992 el panorama era el siguiente: la Región Metropolitana registró tasas de migración neta positiva, mostrando una *"inercia" concentradora y/o "capacidad de adaptación"*, que se aunaba a la existencia de un *"núcleo duro de expulsión"* compuesto por cuatro regiones del centro-sur del país y una región del centro norte. De otro lado, se observaba una trayectoria errática de varias regiones, debido a una migración neta fluctuante entre 1965 y 1992. Por último, se apreciaba una polarización entre dos regiones *"atractivas"* y once *"expulsoras"* (Rodríguez y Busso, 2009).

Desde 2002 en adelante, es posible que se estén presentando tendencias de cambio, debido a varias circunstancias. Por ejemplo, la Región Metropolitana registró migración neta negativa y tres regiones históricamente expulsoras (IV, VI y X) registraban migración neta positiva. Habría, además, un virtual equilibrio entre regiones de inmigración y de emigración neta, sumado a la persistente condición expulsora del conglomerado de regiones centro-sureñas (tres regiones *"perdedoras"*, con niveles de pobreza, de ruralidad y de población indígena superiores al promedio nacional).

CUADRO 19

Chile: Tasa de migración neta reciente por regiones,
períodos 1970-1965; 1982-1977; 1992-1987; 2002-1997
(tasas por mil habitantes)

Región	Migración neta (por mil habitantes)			
	2002-1997	1992-1987	1982-1977	1970-1965
Tarapacá	0.58	2.63	13.93	10.73
Antofagasta	1.27	-0.99	-2.09	3.71
Atacama	-5.16	4.15	-11.28	0.81
Coquimbo	4.56	-1.00	-3.15	-11.64
Valparaíso	3.12	0.84	0.60	0.90
Gral. B. OHiggins	1.25	-0.36	-4.75	-4.67
Del Maule	-0.42	-4.83	-6.32	-7.43
Bio Bio	-2.21	-3.49	-7.20	-3.95
Araucanía	-0.48	-3.02	-7.01	-11.19
Los Lagos	0.76	-2.81	-9.34	-8.95
Aisén	-0.59	-0.20	2.47	6.87
Magallanes y Antártica	-6.69	-2.57	29.88	9.78
Metropolitana	-0.45	2.71	6.54	7.73

Fuente: CELADE, Proyecto MIALC. Procesado con REDATAM + SP, 22-12-2007. Se excluyen las categorías de ignorados, residentes hace 5 años en el extranjero, residentes en el extranjero y no aplicables. Se excluye a los menores de 5 años.

SEGUNDA PARTE

MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL

En Chile, la normativa y la institucionalidad pública en materia migratoria han estado generalmente enmarcadas en una política de discreta apertura. La más importante excepción a esta tendencia se da durante la dictadura militar, período en el cual se restringe visiblemente la acogida de extranjeros por motivos de seguridad nacional. Pero más que un paréntesis en la historia política migratoria, este período ha mostrado ser la raíz de una serie de anacronismos y restricciones normativas con las que la sociedad civil, las instituciones y las autoridades públicas han debido lidiar, a veces infructuosamente, para implementar una gestión de mayor acogida y afín a las convenciones internacionales actuales.

Dictada en plena dictadura y vigente aun después de treinta años de democracia, la actual Ley de Extranjería ha mostrado ser la principal piedra de tope en la evolución de la política migratoria chilena. Y aunque ha habido avances en la integración de los migrantes internacionales mediante la creación de ciertas políticas sectoriales y la ratificación de otros compromisos internacionales, un nuevo proyecto de ley migratoria que rompa con la herencia de la seguridad nacional, sigue sin salir a la luz.

Otras iniciativas, como las relacionadas a la vinculación con los emigrados chilenos, también permanecen estancadas, y no ha habido mucha innovación en materia de institucionalidad especializada en la gestión migratoria.

Promisoria ha sido la política orientada a la población refugiada, área en la que se han impulsado programas de reasentamiento, diagnósticos participativos y se ha elaborado una nueva ley de refugio. Se trata de avances que dejan entrever una actitud de mayor acogida a la migración internacional, una actitud que también es esperable se refleje en el marco de las políticas públicas del país.

1. Evolución de la política pública migratoria en Chile

No está de más hacer hincapié en que la historia política migratoria en Chile ha demostrado ser sobre todo fluctuante y errática, variando entre posiciones de mayor apertura a la llegada de extranjeros a otras de excesiva restricción, y construyendo o enmendando una serie de normativas, instructivos y leyes que han intentado responder a las contingencias pero que, cada cierto tiempo, se han mostrado anacrónicas. Es difícil, por tanto, hablar de una *evolución* política propiamente tal.

Con todo, si pudiéramos fijar algún punto de partida en la historia de las políticas migratorias en Chile, el impulso colonizador del Estado durante el siglo XIX y comienzos del XX sería un apropiado comienzo. Fue en plena época republicana cuando se establece la Ley de Colonización (18.11.1845), la primera normativa

nacional orientada a regular la migración y que marca el inicio de una etapa más dinámica en la historia migratoria, en la que se fomentó oficialmente la llegada de colonos europeos para poblar y ejercer soberanía en las zonas más extremas del territorio nacional (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

Como se detalla en Cano, Soffia y Martínez (2009), la institucionalidad específica se estableció con cierto desfase: casi treinta años después de la primera ley migratoria, en 1872, se creó la Oficina General de Inmigración, primer organismo dedicado a regular las entradas y salidas y a gestionar la instalación de los extranjeros en el país. Luego, en 1881, se delegó, por ley, al Servicio Nacional de Agricultura la tarea de situar a los colonos extranjeros que llegaran al país. Al año siguiente se promulgó también una ley que creó el cargo de Agente de Colonización en Europa, con presencia en algunos países como España, Francia, Suiza y Alemania, encargado de activar la venida de extranjeros al país.

Ya en 1895 la institucionalidad migratoria da señales de mayor especialización según los criterios de admisión que reinaban en aquella época (Cano, Soffia y Martínez, 2009). Ese año se derivó legalmente la administración de la inmigración de trabajadores agrícolas a la Inspectoría General de la Colonización, y la de la inmigración de trabajadores industriales a la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA).

En 1940 se elaboró el primer documento oficial sobre inmigración, a cargo del gobierno de Pedro Aguirre Cerda. Aunque dicho proyecto nunca logró la aprobación del Senado (Mezzano, 1995), lo que buscaba era anticiparse a un supuesto aumento en la llegada de inmigrantes tras la Segunda Guerra Mundial, estableciendo claras distinciones entre la admisión de los inmigrantes *libres* y los *colonizadores*.

Para el primer caso, algunos autores explican que se establecieron requisitos raciales, sanitarios, morales, culturales y económicos, mientras que para el segundo se instauraron normas sobre los beneficios, la concesión de títulos de dominio y la transferencia de las propiedades otorgadas, entre otros (Cano, Soffia y Martínez, 2009). En este período se dispuso, además, que todo lo relativo a la inmigración dependiera desde entonces del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Hacia mediados del siglo XX empieza a adoptarse más marcadamente una política de inmigración *libre* o espontánea, que permitió la llegada de inmigrantes motivados por situaciones coyunturales, tales como la explotación del salitre y el cobre, el tráfico naval, el comercio o la invitación de parientes. Pero varios autores explican que simultáneamente se continuaron aplicando criterios selectivos, según la calificación técnica o el origen nacional, entre los que siempre se privilegió al europeo (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

En 1954, mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 69, se creó el Departamento de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de ahí en adelante de administrar los flujos migratorios, y se estableció la categoría de *inmigrante* como el extranjero que ingresaba al país con el objeto de trabajar.

Se puede apreciar que, hasta este punto de la historia, aun cuando se adoptaron políticas de inmigración libre durante ciertos periodos, las leyes migratorias nunca propiciaron la inmigración intensiva, sino más bien se enmarcaron en una política

cerrada y restrictiva. Constantemente inspirado en un ideario nacional de progreso económico, social y cultural, el Estado promovió activamente la migración selectiva de colonos europeos, con la expectativa de modernizar y "mejorar la raza chilena" (Stabili, 1986).

No es noticia, sin embargo, que desde siempre *"esa inmigración fue superada ampliamente por la libre y espontánea, que sin estar protegida por el gobierno presentó las características de ser más masiva y más constante en el tiempo"* (Norambuena, 1990: 25). Lo rescatable de esta postura es que, aun aplicando criterios fuertemente restrictivos, dejaba entrever una valoración positiva de las contribuciones de algunos migrantes, nada menos que como protagonistas del desarrollo y la modernidad.

Avanzado el siglo XX, el carácter restrictivo de la política migratoria se torna mucho más ostensible, esta vez prohibiendo la entrada de potenciales subversivos del régimen militar. La creación del Decreto Ley 1.094, dictado por el General Pinochet en 1975, ha sido, desde entonces, el hito más significativo de la historia migratoria nacional, en tanto aún permanece vigente. Reglamentada por el Decreto Supremo 597 de 1984, y posteriormente modificada en materia de refugiados por la ley 19.476, de 1996, esta norma rige el ingreso al país, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de los extranjeros.

La Ley de Extranjería, como se le conoce en la actualidad, es una "norma sumamente selectiva en la admisión de extranjeros y muy rigurosa en el control de las entradas y las salidas (Cano, Soffia y Martínez, 2009:50), aspectos que reflejan fielmente la fuerte ideología de seguridad nacional de la época promovida por el régimen de Pinochet.

El vuelco a una actitud de apertura, aunque aún no extensible a nivel normativo, comienza a evidenciarse con la llegada de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia desde 1990, y de manera más manifiesta, durante la administración de la socialista Michelle Bachelet (2006-2010).

En un comienzo, recién restaurado el régimen democrático, la administración de Patricio Aylwin impulsó una reforma legal tendiente a facilitar la movilidad de las personas entre las naciones de la región. Posteriormente, el gobierno de Eduardo Frei buscó modernizar la gestión respecto de la atención de los usuarios del Departamento de Extranjería y Migración y llevó a cabo, en 1998, la primera regularización migratoria que acogió a más de 40.000 inmigrantes. Fue durante la administración de Ricardo Lagos que se propuso la explicitación escrita de una política migratoria y, lo más importante, se ratificó en 2005 la Convención internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, así como los Protocolos de Palermo.

Ya en la administración de Bachelet, el esfuerzo formal por instalar una imagen de "país de acogida" incorporó tres líneas de gestión principales: la recepción no discriminatoria de los extranjeros que desean residir en el país, el fomento de programas de acogida humanitaria para refugiados y, adicionalmente, los prolegómenos de iniciativas destinadas a la vinculación con los emigrados chilenos.

La del gobierno de Bachelet se trató de una novedosa voluntad de asumir la migración como un derecho (Martínez y Soffía, 2009), voluntad que vino a precisarse con la incorporación del tópico de la migración en los objetivos estratégicos del Ministerio del Interior, y con el dictamen explícito del *Instructivo presidencial N° 9 sobre Política Nacional Migratoria en Chile*, el 2 de septiembre de 2008, cuando la ex presidenta promediaba su mandato.

Dicho instructivo define al país como “adecuadamente abierto a las migraciones, buscando la recepción no discriminatoria de los migrantes que decidan residir en el país, en acuerdo a las Convenciones y Tratados Internacionales vigentes y suscritos por Chile, en un contexto de respeto a la institucionalidad democrática, la Constitución y las leyes del país” (Chile, Presidencia de la República, 2008).

El documento enuncia los principios de la política nacional migratoria, recogiendo los estándares internacionales que rigen la materia: residencia y libertad de circulación; libertad de pensamiento y de conciencia; acceso a la residencia en condiciones igualitarias y debidamente informadas; acceso a la justicia; integración y protección social de los migrantes; respeto a los derechos laborales de los trabajadores extranjeros en Chile; no discriminación; regularidad de los flujos migratorios; reunificación familiar; y participación ciudadana en la gestión migratoria.

Asimismo, como resalta Courtis (2011), el instructivo señala como uno de los ejes de la política migratoria la integración de los inmigrantes en la comunidad, respetando su especificidad cultural e incluyéndolos en la estructura social, económica y cultural del país.

El Instructivo de Bachelet también estableció la creación de un Consejo de Política Migratoria, destinado a la planificación de políticas transversales para la integración de la población migrante y a la coordinación de las acciones entre las distintas reparticiones públicas vinculadas al tema. Aun cuando a la fecha del cambio de gobierno dicho Consejo todavía no se había constituido en pleno, el poder ejecutivo logró concretar algunos avances que merecen reconocerse, tanto a nivel de programas sectoriales en vivienda, salud y educación, así como en la suscripción de un conjunto de tratados de derechos internacionales.

Pero los esfuerzos fueron notablemente más erráticos en relación a la modernización de la Ley de Extranjería y la creación de un documento explícito de política migratoria.

La actual vigencia del decreto ley 1.094 ha sido la principal piedra de tope en la evolución de la política migratoria chilena. Treinta y cinco años después de la sanción de esta ley, y a la luz de los avances en el contexto nacional, regional e internacional, distintos sectores de la sociedad civil, actores del ámbito eclesiástico y académico y organismos internacionales reclaman la modificación de la norma y su armonización con los Tratados de Derechos Humanos ratificados por Chile. Y como muchos autores coinciden (Martínez y Soffía, 2009; Courtis, 2011, entre otros) el gobierno saliente de Michelle Bachelet se planteó la tarea de reformar la ley migratoria pero, aunque generó avances en esa dirección, no logró dar cumplimiento a su promesa.

Tras la salida del último gobierno "concertacionista" y la instalación de la coalición de partidos de centro-derecha Alianza por Chile, en 2010, el panorama se volvió más inconcluso. La actual administración del Presidente Sebastián Piñera no ha incluido, entre las propuestas que ha hecho públicas hasta el momento de la elaboración de este estudio, información explícita y reconocible, sea sobre su postura frente a las migraciones, sea sobre un plan de acción en este ámbito (Courtis, 2011). Más allá de algunas intervenciones de voceros oficiales matizadas por situaciones particulares, sigue abierta, por lo tanto, la interrogante si la nueva línea de gobierno seguirá el mismo perfil de gestión política que sus antecesores (Martínez y Soffia, 2009).

La ausencia de propuestas políticas explícitas que se ha dado hasta ahora, sumado al hecho de que la tarea de reconstrucción emprendida luego del terremoto de febrero de 2010 ha absorbido gran parte de la atención y los esfuerzos del gobierno, estaría mostrando que se ha dado una preocupante baja prioridad de la temática migratoria en la agenda pública, interrumpiendo una tendencia que parecía levemente más promisorio (Courtis, 2011; Martínez y Soffia, 2009).

Con todo, a fines de 2011 la administración de gobierno se proponía redactar un anteproyecto de legislación migratoria, como forma de responder a un proceso iniciado pero inacabado por los gobiernos "concertacionistas" antecesores. Aunque la iniciativa seguía sin concretarse al momento de elaboración de este informe, Martínez (2012) releva que algunos puntos críticos ya se vislumbraban en las discusiones recientes, como la pretensión de distanciar al país del vecindario en cuanto a criterios compartidos, las mayores facilidades para las deportaciones y la implementación de nociones como la selectividad y la temporalidad, que requerirían ser conocidas para su discusión.

Podría decirse que la política de la acogida vía regularización es una de las características de la gestión migratoria que ha permanecido inalterable en relación al período anterior. En términos generales, esto quiere decir que no se ha buscado fomentar la llegada de extranjeros ni la apertura desregulada de las fronteras, sino promover una migración ordenada y segura, que permita garantizar los derechos y deberes tanto de los nacionales como de los extranjeros (OIM, 2003). En ese sentido, la irregularidad de los migrantes se ha concebido generalizadamente como un problema social grave, que se traduce en desprotección y exclusión del sistema social y económico, así como eximición de deberes (Martínez y Soffia, 2009).

En el presente, persiste la necesidad de asumir la migración como un derecho inherente a todo ser humano y de responder a ello con una normativa que rompa con la actual herencia de la dictadura militar y se atenga a las obligaciones internacionales y nacionales contraídas. Una política estatal explícita y contundente que trascienda los gobiernos sigue siendo, entonces, un desafío pendiente en la historia política migratoria chilena.

2. Marco jurídico nacional y su relación con los marcos jurídicos internacionales

Es de interés examinar los principios constitucionales que orientan de manera general o están asociados de manera concomitante con la migración. En particular, la regulación sobre la adherencia a los principios establecidos en el Artículo 5º, párrafo segundo, de la Constitución Política de la República de Chile acerca de la preeminencia de los tratados internacionales suscritos en materia de derechos humanos representa un asunto central para las normativas, programas y políticas que busquen afectar la migración internacional en Chile.

Seguidamente, y en este contexto, se describe la norma vigente sobre migraciones: el Decreto Ley de Extranjería 1.094 de 1975, dictado por el General Pinochet en 1975, durante la dictadura militar. En este análisis, es posible desprender algunas hipótesis explicativas acerca de su vigencia.

Un último acápite está destinado al examen de los vínculos de la institucionalidad legal con los instrumentos internacionales y otros acuerdos bilaterales y regionales sobre migración internacional, situación en que se destaca la fuerte adhesión formal del Estado chileno y la asimétrica adecuación de sus normas e institucionalidad.

2.1. Principios constitucionales

La Constitución Política de la República de Chile que rige actualmente fue aprobada en un plebiscito nacional el 11 de septiembre de 1980, entró en vigor transitoriamente en 1981 y plenamente en 1990, y desde entonces ha sido reformada quince veces, la última, en 2012.

El primer principio constitucional, y probablemente el único, que orienta de manera general el tratamiento de la migración internacional en Chile está establecido en el Capítulo I de la Constitución sobre las bases de la institucionalidad, específicamente, en su Artículo 5º, párrafo segundo, donde se indica que:

"el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana" y que "es deber de los órganos del Estado promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes".

El Capítulo II de la Constitución, relativo a los principios de nacionalidad y ciudadanía, comprende dos artículos en los que se hace mención a la figura del extranjero. El primero, el artículo 10º establece que son chilenos:

- Los nacidos en el territorio de Chile, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Chile en servicio de su Gobierno, y de los hijos de extranjeros transeúntes, todos los que, sin embargo, podrán optar por la nacionalidad chilena (inciso 1º);
- Los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero. Con todo, se requerirá que alguno de sus ascendientes en línea recta de primer o segundo grado, haya adquirido la nacionalidad chilena en virtud de lo establecido en los números 1º, 3º o 4º (inciso 2º);

- Los extranjeros que obtuvieron carta de nacionalización en conformidad a la ley (inciso 3°);
- Los que obtuvieron especial gracia de nacionalización por ley (inciso 4°).

El artículo 14°, en tanto, establece las reglas para el ejercicio del derecho a sufragio de los extranjeros avecindados Chile, como la residencia mínima de cinco años. Entre las modificaciones incluidas en la reforma constitucional de 2005 (Ley N° 20.050), se elimina el requisito de avecindamiento en el país por un año como medio de adquisición de la nacionalidad chilena para hijos de chilenos nacidos en el extranjero, bastando ahora ser hijo de chileno, sin importar el lugar de nacimiento, para adquirirla. Esto reafirma la obtención de nacionalidad por *ius sanguinis*.

Más adelante, el Capítulo III de la Constitución Política de la República establece los derechos y deberes constitucionales para todos sus habitantes, entre los que cabría incluir también a los extranjeros residentes. Algunas de las garantías estipuladas en este conjunto de artículos son: el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona, la igualdad ante la ley, la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, el respeto y protección a la vida privada y pública y a la honra de la persona y de su familia, la libertad de conciencia, el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual, el derecho a la protección de la salud, el derecho a la educación, la libertad de emitir opinión y de información, el derecho de reunión, el derecho de asociarse sin permiso previo, la libertad de trabajo y su protección, el derecho a la seguridad social, el derecho a la sindicación, el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica, el derecho de propiedad.

En este tercer capítulo de la Constitución pueden subrayarse algunas disposiciones del artículo 19 que orientan soslayadamente el tratamiento de la migración como una materia de política pública. En particular, se puede mencionar el inciso 2° sobre la igualdad ante la ley, donde se establece que *"en Chile no hay persona ni grupos privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley"*.

Adicionalmente, el inciso 16° sobre la libertad de trabajo y su protección indica que:

"toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución. Se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos".

Un primer aspecto a relevar del panorama constitucional aquí descrito es que, a diferencia de otros países de la región, como Argentina, Bolivia y Ecuador, en el caso de Chile no existen alusiones directas ni estándares explícitos sobre la figura del migrante dentro de la Constitución Política, más allá de la mención a la persona extranjera hecha en el Artículo N°10 sobre los principios de nacionalidad y ciudadanía.

Lo anterior no hace más que evidenciar la generalizada ambigüedad de la postura del Estado hacia la admisión de población migrante y al reconocimiento de sus derechos (Machin, 2011).

En este escenario, la adherencia estricta a los principios establecidos en el Artículo 5º sobre la preeminencia de los tratados internacionales suscritos por Chile en materia de derechos representa el pilar más sólido desde el cual se puedan sostener el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y programas sobre migración internacional en Chile.

Existen algunos documentos oficiales en los que se ha intentado plasmar y reglamentar esta adherencia del marco político nacional a los compromisos internacionales. Por ejemplo, el oficio ordinario N°07/1008 (1531) de agosto del año 2005 señala que la Constitución Política de la República de Chile y la *Convención de los Derechos del Niño*, garantizan a todos los niños, niñas y jóvenes el ejercicio del derecho a la educación; que es el deber del Estado garantizar a todas las personas la igualdad ante la ley y la no discriminación; y que, en particular, debe asegurar que los establecimientos educacionales no discriminen arbitrariamente a los alumnos inmigrantes en razón de su nacionalidad u origen.

2.2. Normativa migratoria chilena y los proyectos para su reforma

Como ya se ha mencionado, la temática migratoria a nivel nacional es regulada por el Decreto Ley de Extranjería 1.094 de 1975, el cual fue dictado por el General Pinochet en 1975, durante la dictadura militar chilena, y es conocido como Ley de Extranjería. Esta norma fue reglamentada por el Decreto Supremo N° 597 de 1984, y posteriormente en el año 1996 fue modificada por la ley 19.476, que introduce cambios en materia de refugio. Dichas normas rigen el ingreso al país, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de los extranjeros.

La norma establece las distintas categorías de visa que podrán ser otorgadas (véase Cuadro 1), sin embargo estas reglas coexisten con disposiciones que, tal como se mencionaba, dejan entrever el carácter restrictivo y discriminatorio de la norma. Así, en su artículo 13 indica que las atribuciones que corresponden al Ministerio del Interior para el otorgamiento de visas, prórrogas y permanencia definitiva serán ejercidas discrecionalmente por éste, en función de la conveniencia o de la utilidad que le pueda reportar al país.

Seguidamente, los artículos 15 y 16 establecen los impedimentos de ingreso para los extranjeros, algunos de los cuales resultan contrarios al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos y son discriminatorios. Por ejemplo, el Decreto Ley prohíbe la entrada al país de aquellas personas que no tengan o no puedan ejercer su profesión u oficio, o carezcan de recursos que les permitan vivir en Chile sin constituir carga social.

CUADRO 1

Tipos de visa otorgados por el estado de Chile según el Decreto Ley 1.094

Turistas	Extranjeros que ingresan con fines de recreo, deportivos, de salud, estudios, gestión de negocios, familiares, religiosos u otros similares, sin propósito de inmigración, residencia o desarrollo de actividades remuneradas.
Residentes - Sujetos a contrato	Extranjeros que viajan al país con el objetivo de dar cumplimiento a un contrato de trabajo, y también sus familiares. Esta visa caduca desde el momento en que cualquiera de las partes pone término a la relación contractual, luego de lo cual el extranjero tiene 30 días para presentar una nueva solicitud de residencia, acompañada del finiquito y un nuevo contrato de trabajo. Visa vigente por dos años, con posibilidad de prorrogarla por dos periodos iguales.
- Estudiantes	Extranjeros que ingresan con el objeto de estudiar en establecimientos estatales o particulares reconocidos por el Estado. Visa vigente por un año o renovable hasta completar los estudios; no autoriza el desarrollo de actividades laborales.
- Temporarios	Extranjero que tenga el propósito de radicarse en Chile siempre que acredite vínculos familiares o intereses en el país, y cuya residencia se estime útil y conveniente. Permite realizar cualquier actividad, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes. Se expide por un periodo máximo de un año, renovable hasta completar dos años, al término de los cuales el extranjero deberá solicitar la Permanencia Definitiva o abandonar el país.
- Oficiales	Miembros de cuerpos diplomáticos y consulares acreditados ante el gobierno y los organismos internacionales reconocidos por Chile, así como sus familiares. Visa con permiso de trabajo.
- Por asilo y refugio político	Extranjeros en resguardo de sus seguridad personal y que en razón de las circunstancias políticas de su país se vean forzados a recurrir a alguna misión diplomática chilena. Visa con permiso de trabajo.
Permanencia definitiva	Extranjeros que vayan a residir indefinidamente en el país, para realizar cualquier actividad permitida por la ley.

Fuentes: Carolina Stefoni, "Inmigración en Chile. Nuevos desafíos", en FLACSO (ed.), *Chile 2001-2002. Impactos y desafíos de las crisis internacionales*, Santiago de Chile, FLACSO, 2002, y Katia Araujo y otros, *Migrantes andinos en Chile: el caso de la migración peruana*, Santiago de Chile, Fundación Instituto de la Mujer, 2002, a partir del Decreto Ley N° 1.094 (1975) y el sitio web del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior <<http://www.extranjeria.gov.cl>> [fecha de consulta: 19 de diciembre de 2008].

Paradójicamente, la inaceptable vigencia del Decreto Ley 1.094 en el presente, ha posibilitado, aunque sea implícitamente, comenzar este proceso de integración con algunas ventajas, logrando efectos muy diferentes para los cuales fue pensada.

Tal como lo han subrayado representantes del DEM y algunos investigadores, nos referimos a que “esa misma legislación permite hoy que los extranjeros ingresen al país como turistas y puedan solicitar visas sujetas a contrato laboral o residencia temporaria con fundamento en vínculos con chilenos, embarazo o tratamiento médico, o varios vínculos laborales de tiempo parcial, entre otros” (Flores, 2008).

Asimismo “permite que un número creciente de extranjeros ingrese a Chile buscando la protección de su vida, integridad y libertad que no ha encontrado en otros países” (Contesse, 2009: 245). Este carácter flexible para cambiar la categoría de residencia una vez dentro del país es un aspecto destacable de la Ley de Extranjería, ya que es fundamental para contener la irregularidad migratoria dentro de un marco gobernable (Flores, 2008).

Sin duda, se vislumbra un clima de esperanza en lo que se refiere a migración en el país, pero lo cierto es que todos los avances legales y compromisos internacionales suscritos se ven ensombrecidos por el hecho que Chile aún no cuenta con una nueva legislación y una política migratoria de Estado, que sirvan de perspectiva global y explícita para la gestión de la migración desde un enfoque de derechos.

Durante el gobierno de la presidenta Bachelet se elaboró un proyecto de ley de migraciones. Dicho proyecto no se hizo público ni fue plenamente compartido con las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la temática y al término de su mandato no había sido presentado ante el Parlamento.

El proyecto sobre una nueva ley de migraciones también ha estado desarrollándose durante los años recientes en la administración del Presidente Piñera, pero ha sido persistente el hermetismo con el que este se ha tratado frente a los distintos actores de la sociedad civil interesados.

El anunciado documento sigue sin presentarse ante los órganos legisladores, pero es de esperar que el actual gobierno realice los esfuerzos necesarios para avanzar con la presentación del proyecto de ley, así como para garantizar que refleje los principios del derecho internacional de los derechos humanos.

En el ámbito del refugio, es preciso mencionar que, hasta la década de 1990, la protección de esta población estaba básicamente regulada por la misma ley migratoria, que asimilaba la categoría de refugiado a un tipo de visa sin contemplar las particularidades del derecho internacional de los refugiados, dejando grandes brechas en su protección.

Sin embargo, desde ese entonces, el tema ha registrado importantes avances. En 1996 se aprobó una reforma a la ley que incorporó disposiciones específicas sobre la temática del refugio, seguido por el antes mencionado instructivo presidencial N° 9 que también abarcó el tema del asilo y, el 15 de abril de 2010 fue publicada una nueva Ley de protección de refugiados (Ley N° 20.430). Esta ley, que ya ha sido reglamentada por el Decreto N°837 de 2011, incorpora los principios fundamentales del derecho internacional de refugiados y establece la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado, con carácter de asesora del Ministerio del Interior.

2.3. Vinculación con los instrumentos internacionales y otros acuerdos bilaterales y regionales sobre la materia

Chile ha adherido a una importante cantidad de instrumentos internacionales que regulan el tratamiento de la migración y lo enmarcan en un contexto regional y mundial. Tal como se expuso anteriormente, el respeto y promoción de estos tratados por parte de todos los órganos estatales están garantizados en el artículo 5° de la Constitución Política de Chile. No obstante, la adecuación del marco normativo nacional a estos instrumentos, en algunos ámbitos específicos del derecho, ha sido más bien lenta y errática.

2.3.1. Tratados del ámbito internacional y de Naciones Unidas

El siguiente Cuadro muestra los principales tratados internacionales adoptados por las Naciones Unidas relacionados con el tratamiento de los asuntos migratorios y que tienen rango constitucional en Chile en virtud del artículo 5° de la Constitución.

CUADRO 2

Principales instrumentos de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y otras materias vinculadas a la migración internacional suscritos por el estado chileno, 2012

Tratado	Firma	Ratificación
Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial	03/10/1966	20/10/1971
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	16/09/1969	10/02/1972
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16/09/1969	10/02/1972
Convención contra la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)	17/07/1980	07/12/1989
Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	23/09/1987	30/09/1988
Protocolo facultativo a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	06/06/2005	12/12/2008
Convención sobre los derechos del niño	26/01/1990	13/08/1990
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo al involucramiento de niños en conflictos armados	05/11/2001	31/07/2003
Protocolo Facultativo a la Convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	23/06/2000	06/02/2003
Convención internacional contra la delincuencia organizada transnacional	13/12/2000	29/11/2004

Protocolo para prevenir, reprimir sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.	08/08/2002	29/11/2004
Protocolo contra la trata de migrantes por tierra, mar y aire	08/08/2002	29/11/2004
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares ²⁸	24/09/1993	21/03/2005
Convención sobre el estatuto de los refugiados ²⁹		28/01/1972
Protocolo facultativo de la Convención sobre el estatuto de los refugiados		27/04/1972

Fuente: *United Nations, Treaty Collection*, [en línea] <http://treaties.un.org>, accedido el 08 de mayo de 2012.

La Convención de Naciones Unidas es el instrumento de mayor relevancia que ha suscrito el gobierno chileno para la protección de sus inmigrantes, y es considerada la plataforma mínima a partir de la cual se pretende orientar toda gestión migratoria. Consecuentemente, cualquier política y regulación legal vinculada con los inmigrantes debiese ser pensada desde el respeto de sus derechos humanos más básicos (Martínez y Soffia, 2009), en este caso: el derecho a no migrar, el derecho a la libre movilidad, a la justicia social y laboral en igualdad de condiciones que los nacionales, y a la conservación de la identidad cultural.

Además de los tratados detallados en el Cuadro anterior, es preciso señalar que Chile no ha ratificado ninguno de los principales instrumentos de la Organización Internacional para el Trabajo (OIT) que versan de manera específica sobre el trabajo migrante, que son:

- Convenio N°97 sobre trabajadores migrantes (revisado) (1949),
- Recomendación N°86 sobre trabajadores migrantes (revisada) (1949),
- Convenio N°143 sobre trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) (1975),
- Recomendación N°151 sobre trabajadores migrantes (1975).

El Convenio N°97 obliga a los Estados miembros a poner a disposición de la OIT y de otros Estados parte, cuando lo soliciten, información sobre la política y legislación nacional referentes a la migración; sobre las disposiciones especiales relativas al

²⁸ Con reserva a lo preceptuado en el párrafo 5 del artículo 22, que se considera inaplicable en Chile: "Cuando una decisión de expulsión ya ejecutada sea ulteriormente revocada, la persona interesada tendrá derecho a reclamar indemnización conforme a la ley, y no se hará valer la decisión anterior para impedir a esa persona que vuelva a ingresar en el Estado de que se trate" (*United Nations, Treaty Collection*, en línea <http://treaties.un.org/>).

²⁹ Para el caso de Chile, el estatus de esta convención y su respectivo protocolo figuran como "adhesión", que es el acto mediante el cual un Estado acepta la oferta o la oportunidad de ser parte en un tratado ya negociado y firmado por otros estados, y tiene los mismos efectos jurídicos que la ratificación (*United Nations, Treaty Collection*, disponible en <http://treaties.un.org/>).

movimiento de trabajadores migrantes y a sus condiciones de trabajo y de vida; sobre los acuerdos y arreglos especiales celebrados en estas materias.

El Convenio N°143, por otra parte, manda a los Estados miembros a respetar los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes, sin distinción alguna, y promueve la igualdad de oportunidades y de trato entre nacionales y trabajadores extranjeros regularmente establecidos.

A diferencia de los convenios, las recomendaciones de la OIT no requieren la ratificación de los estados miembros, y su aceptación tampoco tiene carácter vinculante. De ahí que las denuncias y sugerencias han estado más que nada abocadas a la adopción de los Convenios antes señalados.

2.3.2. Acuerdos multilaterales y participación en procesos regionales de consulta e integración

A nivel multilateral, el marco normativo de la política migratoria en Chile también ha incluido la suscripción a documentos emanados de conferencias y procesos de consulta regionales sobre la materia, tales como las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Asimismo, se ha incorporado con su firma e implementación a importantes acuerdos surgidos de los mecanismos de integración regional, entre los que se destaca el Acuerdo de Libre Residencia en el Marco del Mercosur Ampliado.

Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y Gobierno

Desde que iniciaron su proceso en 1991 en Guadalajara, Chile ha participado en las 21 reuniones llevadas a cabo anualmente por los Jefes de Estado y Gobierno de los países miembros de la Organización de Estados Iberoamericanos, para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Los roles más protagónicos los ha tenido como anfitrión de la VI Cumbre de 1996 y de la XVII Cumbre de 2007.

Con todo, la migración internacional de personas entre países, regiones y continentes ha sido relevada como tema de discusión durante las últimas siete cumbres y, particularmente, a partir de la XVI Cumbre de Montevideo, en 2006, ocasión en la que se aprobó el *Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo*, documento que estableció la convocatoria para un Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo.

En la XVII Cumbre de Santiago, los jefes de Estado y de Gobierno firmaron la Declaración de Santiago, en la que se reitera el Compromiso de Montevideo y además se adopta el *Convenio Multilateral Iberoamericano sobre Seguridad Social*. El pacto, que fue ratificado por Chile en febrero de 2011, busca la conservación de los derechos sociales de los trabajadores migrantes iberoamericanos trasladados fuera de su país. El texto regula el derecho a las prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, las normas generales sobre totalización de periodos de seguro, cotización y empleo, el procedimiento para tramitar las prestaciones y la notificación de resoluciones y prestaciones derivadas de accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

Courtis (2011) explica que si bien dicho convenio aún no está en vigor, existe un Acuerdo de Aplicación, válido para los países ratificantes, que fija el procedimiento y los mecanismos necesarios para su implementación. La importancia de la participación de Chile en este Convenio es que puede representar una oportunidad fundamental para la protección los trabajadores migrantes y sus familias, “pues sostiene en sus considerandos que el trabajo es uno de los factores esenciales en el fortalecimiento de la cohesión social de las naciones, y que las condiciones de seguridad social tienen una dimensión muy importante en el desarrollo del trabajo decente” (CELADE-CEPAL, 2008).

Otra instancia importante del proceso de las Cumbres Iberoamericanas en la que Chile ha tomado parte es el *Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD)*, adoptado en el marco de las XVIII y XIX Cumbres. Se trata de un mecanismo informal de consulta y coordinación cuya constitución merece valorarse bajo el consenso de que “en el espacio iberoamericano el unilateralismo migratorio no es una opción de gobernabilidad” (CELADE-CEPAL, 2009).

Chile tuvo una participación relevante en el I FIBEMYD celebrado en 2008 en Cuenca, Ecuador (Courtis, 2011). En él se sentaron las bases de un Programa de Acción que incluye propuestas sobre buenas prácticas migratorias, todas ellas sustentadas en el respeto a los derechos humanos, para ser desarrollado por los veintidós países que integran la Comunidad Iberoamericana.

Entre las propuestas consensuadas se incluyen la reducción de costos en el envío de remesas y la creación de programas para su utilización en el desarrollo productivo; programas especiales de migración vinculados con el trabajo temporal y de integración de los migrantes y sus familias en los países receptores; programas para promover el respeto a la diversidad cultural de los migrantes; planes tendientes a eliminar todas las formas de discriminación contra los migrantes y a informar sobre los derechos humanos de los migrantes; y propuestas de acciones especiales en el campo de Juventud, Migración y Desarrollo.

En el II FIBEMYD, celebrado en San Salvador, en julio de 2010, Chile tuvo una representación de bajo perfil político y con poca participación, según puede consignarse en la agenda y composición de los representantes (Courtis, 2011).

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)

La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones es un proceso regional de diálogo y concertación en materia migratoria en el que participan delegaciones oficiales de los gobiernos de los países del Cono Sur y la Región Andina, además de Guyana y Surinam. Desde la I Conferencia, efectuada en 2000 en Buenos Aires, se han realizado doce reuniones anuales a la fecha.³⁰

³⁰ Véase www.csmigraciones.info

En agosto de 2009, Chile participó de la IX CSM realizada en Quito. Allí, los países participantes acordaron, a través de la suscripción de la Declaración de Quito, instar a los países receptores de la migración a adecuar sus políticas, normas y prácticas de acuerdo a los estándares internacionales, en especial del derecho internacional de los Derechos Humanos, así como a impulsar procesos de regularización de las personas migrantes y su plena integración.

En la Declaración, firmada por el gobierno chileno, se señala que el endurecimiento de las políticas migratorias vulneran los derechos fundamentales de las personas migrantes y que además estimulan formas de migración irregular, la trata de personas y el tráfico de migrantes. Asimismo, entre otros puntos, se acordó que los trabajadores migrantes y sus familias deberán recibir igualdad en el trato laboral y en el acceso para ellos y sus familias a las políticas y programas sociales de los países de recepción.

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Chile participa oficialmente del MERCOSUR, en calidad de miembro asociado, desde 1996. Desde entonces, uno de los hitos más importantes en materia migratoria del que el país ha formado parte ha sido la firma del *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, implementado en Chile a partir de diciembre de 2009.

A grandes rasgos, el Acuerdo autoriza a los consulados de Chile en el extranjero, el DEM y las gobernaciones provinciales a emitir permisos de residencia temporaria a los nacionales de Paraguay, Uruguay, Brasil, Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia. Habiendo acreditado la nacionalidad del Estado parte y la ausencia de antecedentes penales, la visa permite residir y trabajar en Chile por un año, prorrogable por otro año y con la posibilidad de transformarse en permiso de residencia definitiva si el extranjero se acoge a tal solicitud dentro de los noventa días anteriores al vencimiento de la visa.

Este impulso implica un avance en términos del desarrollo de la política pública migratoria en tanto confirma la voluntad de tratar el tema migratorio dentro de un marco multilateral de consenso, desdibujando la paradoja "libre comercio-migración limitada" y proporcionando a los migrantes un ambiente más seguro en el que se les garantice el ejercicio de sus derechos (Martínez y Soffia, 2009).

Algunos autores, sin embargo, han advertido algunas insuficiencias en torno a esta medida y es que, además de la demora en su implementación,³¹ el Acuerdo parece haber sido adoptado con una interpretación limitada, puesto que los dos años de residencia temporaria que este permite se reducen en Chile a un año, con posibilidad de prórroga (Jiménez, 2010).

³¹ Chile implementa el Acuerdo siete años después de que este fuera firmado en 2002 en Brasilia, Brasil.

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

Chile ha estado vinculado oficialmente a la UNASUR desde noviembre de 2010, cuando ratifica la firma de su Tratado Constitutivo, adoptado durante la tercer Cumbre del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno en 2008. El objetivo central de la Unión es construir

*“un espacio de integración y unión en la cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías”.*³²

Asimismo, tres de sus objetivos específicos versan directamente sobre los derechos de los migrantes, que son:

- la consolidación de una identidad suramericana, a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana;
- el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud;
- la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas.

Aunque aún no se ha redactado ningún acuerdo específico sobre el proceso migratorio entre los países miembros de la UNASUR, se debe relevar este espacio de integración como un campo promisorio para la adopción de compromisos internacionales que sirvan de marco normativo orientador de la gestión migratoria nacional.

Comunidad Andina (CAN)

La CAN fue creada con el objetivo de alcanzar “un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo de los países que la conforman, mediante la integración andina, suramericana y latinoamericana”.³³ El tema de la migración intercomunitaria ha estado oficialmente presente en las discusiones y deliberaciones de este órgano, las que generalmente han estado enfocadas en facilitar la libre circulación de los habitantes de la subregión, ya sean motivadas por razones de turismo u otros fines que impliquen un cambio de residencia habitual o de larga duración.

³² Véase www.unasursg.org

³³ Véase www.comunidadandina.org

Desde 2006, Chile participa en la Comunidad en calidad de miembro asociado,³⁴ desde donde también le toca asumir responsabilidades ante los tratados o declaraciones consensuadas en torno a los procesos migratorios. Además, ha participado activamente en dos instancias de reunión sobre la temática, que son el Foro Andino de Migraciones, realizado en Quito en septiembre de 2008 y el II Foro Andino de Migraciones, celebrado en Lima en octubre 2009.

2.3.3. Acuerdos en el ámbito bilateral con Perú y Argentina

En el ámbito bilateral, la búsqueda de mayor protección para la población migrante se ha reflejado en la suscripción de algunos acuerdos de cooperación e integración con Perú y Argentina, principales países de origen de los inmigrantes en Chile, en los que se abordan asuntos de seguridad social y control fronterizo.

Convenios en materia de seguridad social

Chile ha suscrito cerca de veinte convenios de seguridad social con distintos países de América, Europa y Oceanía (Courtis, 2011), los cuales buscan principalmente beneficiar a los ciudadanos chilenos en el exterior. Los Convenios de Seguridad Social signados con Perú en 2002 y con Argentina en 2009 también benefician a las comunidades de inmigrantes más numerosas residentes en Chile.

Particularmente, estos convenios buscan que los ciudadanos de los Estados partes puedan mantener la continuidad en su historia de cotizaciones previsionales, permitiéndoles pensionarse en cada uno de los Estados donde trabajan por un monto que determina la legislación nacional respectiva, y otorgándoles el derecho a percibir la pensión fuera del país que da el beneficio, además de sumar los períodos de seguro que se reconocen en ambas naciones y evitar así la doble cotización.³⁵

El más reciente Convenio de Seguridad Social Chile-Argentina, por ejemplo, permitirá a los trabajadores argentinos residentes en Chile y a los chilenos residentes en Argentina trasladar sus fondos de pensiones de un país a otro. Al reconocer y hacer compatibles las imposiciones previsionales en ambos países, se reconocen los años de trabajo realizados en cualquiera de ellos, evitando, de ese modo, lagunas en las cotizaciones y haciendo factible la jubilación de los migrantes (Courtis, 2011). Este convenio se aplicará a profesionales y técnicos afiliados a algún régimen previsional en alguno de los dos países, tanto a los sistemas de reparto como al de las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP) de Chile y al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

³⁴ Inicialmente Chile fija su participación como país miembro de la CAN en 1969, cuando firma el Acuerdo de Cartagena, instrumento fundador del bloque, pero dicho Acuerdo es abandonado en 1976 por disposiciones del General Pinochet durante la dictadura militar. No es hasta 30 años después, en 2006, cuando se anuncia la reincorporación de Chile a la Comunidad, mediante la Decisión N° 645.

³⁵ Véase www.extranjeria.gov.cl/acuerdos_intern.html

Pactos de cooperación económica e integración fronteriza

Durante la última década, Chile ha puesto en marcha diversos acuerdos con sus vecinos Perú y Argentina, orientados a una mayor complementación económica. En estas acciones Chile le ha dado una adecuada relevancia a facilitar el tránsito de trabajadores migrantes.

En primer lugar, se puede mencionar el memorándum de entendimiento sobre cooperación laboral y migratoria entre Perú y Chile, en el marco del tratado de libre comercio suscrito por ambos países en 2006. Dicho memorándum busca promover el desarrollo de políticas y prácticas laborales y migratorias que mejoren las condiciones de trabajo y los niveles de vida en los territorios, y la protección de derechos reconocidos internacionalmente, tales como el derecho de asociación, la prohibición del trabajo forzoso, el respeto de edad mínima para el empleo de niños, la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, entre otros (Courtis, 2011).

El memorándum, que entró en vigencia en 2009, también busca alentar el desarrollo de estadísticas y el intercambio de información sobre legislación, instituciones y políticas públicas en materia laboral, migratoria y de seguridad social.

En el caso de los compromisos bilaterales entre Chile y Argentina deben destacarse, además del mencionado Convenio de Seguridad Social, el *Acuerdo Operativo sobre Cooperación en los Controles Migratorios Fronterizos*, orientado a simplificar y agilizar los controles migratorios en pasos prioritarios, como Pehuenche, Dorotea, Integración Austral y San Sebastián.

La medida refleja la voluntad de ambos gobiernos de priorizar la libre circulación del capital humano en un contexto de creciente integración económica, tal como fuera declarado por los ministros del Interior de ambos países en la II Reunión Binacional de Ministros Argentina-Chile, el 6 de agosto de 2009. Bajo esta misma tónica, Courtis (2011) ha destacado la suscripción del *Acuerdo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo* que facilita el control migratorio en fronteras terrestres que unen Argentina y Chile, para los ciudadanos que residen en las localidades fronterizas lindantes, mediante un procedimiento ágil y diferenciado de las otras categorías migratorias.

2.3.4. Consideraciones generales sobre la vinculación de los compromisos internacionales con la normativa nacional

En general, se ha observado una preocupación del Estado chileno por adaptar la actual legislación del país a los preceptos de estos instrumentos y acuerdos internacionales, lo que puede reconocerse como un certero avance en materializar la voluntad de asumir la migración internacional desde la perspectiva de los derechos humanos y aprovechar sus oportunidades para el desarrollo (Martínez y Soffia, 2009).

A nivel de gobiernos regionales y locales la situación registra algunos matices, en tanto hay territorios donde se han implementado iniciativas de integración y atención de inmigrantes, atendiendo especificidades de la inmigración (es el caso de la Región de Tarapacá, por ejemplo).

Sin embargo, tal como se desprende del examen del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de la CTMF, ante el informe nacional presentado en 2011 (CPTMF, 2011), Chile aún expone fuertes asincronías entre los marcos normativos nacional e internacional relativos a la migración internacional. La permanencia de una legislación heredada de la dictadura militar ha representado el principal obstáculo en el proceso de adecuación a la norma internacional. Y las elaboraciones de política a contar de los años noventa tampoco han avanzado en una dirección segura.

El Comité ha resaltado como avances la reciente promulgación de la Ley N° 20507 sobre trata de personas (2011), la firma de acuerdos intersectoriales para fomentar la integración de la población migratoria; los acuerdos internacionales en materia de seguridad social; los acuerdos firmados por Chile en su condición de miembro asociado del MERCOSUR; y un acuerdo de cooperación firmado entre la Gendarmería de Chile y la Organización Internacional de las Migraciones; así como la ratificación de diversos instrumentos internacionales, aunque no necesariamente relacionados a las personas migrantes (CPTMF, 2011).

Aunque estas acciones son celebradas como un respaldo generalizado a la gestión gubernamental, lo cierto es que “solo introducen en las llamadas preocupaciones que sí deberían ser examinadas en detalle” (Martínez, 2012).

Por otra parte, entre las preocupaciones, sugerencias y recomendaciones mencionadas por el CPTMF se subraya la falta de legislación y se sugiere la pronta adopción del cuerpo legal que fuera informado en etapa de elaboración.

También se advierten varios puntos acerca de la discriminación presente en las prácticas institucionales y la estigmatización social de trabajadores migratorios y sus familiares, que se recomienda combatir mediante la adopción de medidas positivas, como campañas de mejora de la conciencia y el discernimiento, dirigidas al público en general, así como a maestros, funcionarios de inmigración y profesionales de los medios de comunicación (CPTMF, 2011).

Diversas redes de la sociedad civil y agrupaciones de migrantes han desplegado influencias y esfuerzos en exigir este mismo tipo de mejoras en la gestión migratoria nacional y el cumplimiento de los compromisos internacionales, pero pareciera que su voz no ha sido mayormente articulada y sus voluntades no han sido del todo exitosas.

Lo paradójico del caso de Chile es que éste ha ratificado todos los instrumentos internacionales de derechos humanos y otro conjunto importante de acuerdos bilaterales y regionales pertinentes a la política migratoria, lo cual debiera interpretarse no solo como compromiso internacional sino especialmente como *obligación nacional que cabe exigir* (Martínez, 2012).

Es necesario destacar el papel que le cabe a las normativas internacionales en toda intervención con poblaciones migrantes, cuestión que en América Latina encuentra una atención bastante comprometida en comparación a otras regiones del mundo (Martínez, 2012). Es claro, en todo caso, que sin la adopción del enfoque de derechos en las políticas públicas, tampoco se podrá avanzar mucho.

3. Marco institucional

Cabe reconocer que en el aparato público chileno coexisten diversos actores, con mandatos específicos en los temas migratorios, que expresan un interés por coordinar acciones, pero que actúan en el marco de una normativa antigua y una adecuación lenta a los compromisos adquiridos. Por otra parte, se presentan también las modalidades de coordinación interinstitucional, atendidas las circunstancias anteriores. Finalmente, se expone un acápite sobre el papel de los poderes legislativo y judicial, en especial en cuanto a su dedicación expresa o no en la creación de comisiones *ad hoc*, y en el aseguramiento de garantías del debido proceso. Se menciona además, la existencia del Instituto Nacional de Derechos Humanos, que podría tener un papel protagónico en los próximos años.

3.1. Funciones de las principales instituciones que trabajan el tema migratorio en el poder ejecutivo

En el ámbito del poder ejecutivo nacional, existen diversos Ministerios y dependencias que participan directamente en el manejo de los asuntos migratorios, sea en la formulación e implementación de la legislación migratoria, o en la atención y protección de los derechos de inmigrantes y emigrados chilenos.

3.1.1. Ministerio del Interior y Seguridad Pública

Departamento de Extranjería y Migración (DEM)

Dependiente de la Subsecretaría del Interior del Ministerio del Interior, el DEM es el principal organismo de gestión de los asuntos migratorios en el país. Este Departamento tiene como misión "garantizar el cumplimiento de la legislación de extranjería vigente relativa al ingreso, egreso, residencia definitiva o temporal, expulsión y regulación de los ciudadanos extranjeros que permanecen en el territorio nacional, en el marco de los principios orientadores de la Política Nacional Migratoria del Gobierno de Chile".³⁶

Parte importante de sus funciones es analizar las solicitudes de residencia temporal, permanente, refugio y nacionalización, pero sus competencias no se limitan únicamente a la administración de los flujos de migrantes. Liderar el desarrollo de una Política Nacional Migratoria es también uno de sus principales propósitos para lo cual el DEM ejecuta las siguientes funciones:

- Promover acciones de acogida que incentiven la integración de los inmigrantes;
- Promover la modernización institucional, legislativa y de gestión migratoria en Chile;
- Desarrollar e implementar el Instructivo Presidencial de Política Migratoria.

³⁶ Véase www.extranjeria.gob.cl

En términos de estructura organizacional, el DEM está conformado por nueve secciones, ocho de las cuales están dedicadas a prestar asesoría, resolver tramitaciones legales y atender las solicitudes presentadas por los usuarios chilenos y extranjeros en materia migratoria: Sección Jurídica, Sección Estudios, Sección Refugio, Sección Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias (OIRS), Sección Atención de Público, Sección Visas, Sección Permanencia Definitiva y Sección de Nacionalización.

Los principios jurídicos que sustentan las funciones del DEM en materia migratoria son principalmente el Decreto Ley N° 1.094 de 1975, el Decreto Supremo N° 597 de 1984, que es reglamentario del anterior, el Decreto Supremo N° 5.142 de 1960, sobre la nacionalización de extranjeros, y el Instructivo Presidencial N°009 de 2008 que "Imparte Instrucciones sobre la Política Nacional Migratoria".

Unidad de Pasos Fronterizos

La Unidad de Pasos Fronterizos es un servicio público dependiente y coordinado por el Ministerio del Interior, cuyas funciones están directamente vinculadas a la administración del movimiento terrestre de personas, mercancías y vehículos. Sus tres grandes ejes de acción son:

- Inversión en diseño, construcción y mejoramiento de la infraestructura de Complejos Fronterizos;
- Administración de los gastos operativos e inversiones menores de las dependencias, en coordinación con las Gobernaciones Provinciales, enfatizando la profesionalización y capacitación de los equipos respectivos;
- Coordinación con las distintas reparticiones públicas que operan en el ámbito del control fronterizo, participando, además, en distintas instancias de integración con los países vecinos a fin de "promover el desarrollo de las relaciones y establecer acuerdos para concretar en forma efectiva el tránsito fronterizo terrestre junto con la integración vecinal".³⁷

Sobre todo a través de este último objetivo, la competencia de la Unidad de Pasos Fronterizos toca directamente el ámbito de las políticas migratorias en su dimensión internacional, en tanto colabora activamente con las políticas de integración entre los países vecinos y los acuerdos sobre circulación de personas. En efecto, entre sus desafíos se contempla el de implementar la Declaración Presidencial Conjunta sobre la Libre Circulación de Personas, adoptada entre Chile y Argentina en 2003, según la cual se permite

*"el libre ingreso y egreso de ciudadanos argentinos y chilenos y de residentes permanentes en ambos países por puestos fronterizos terrestres, aéreos y marítimos, con la sola exhibición del documento de identidad o viaje, sin que ello implique modificar la legislación de cada país en materia de radicación de personas y de trabajo en sus distintas categorías".*³⁸

³⁷ Véase www.pasosfronterizos.gov.cl

³⁸ Véase www.imldb.iom.int, Base de Datos relativa al Derecho Internacional sobre migraciones, OIM.

3.1.2. Ministerio de Relaciones Exteriores

Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración

La política del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia consular y migratoria es ejecutada por la Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración (DIGECONSU). Sus funciones están dirigidas principalmente a los chilenos que residen fuera del país y son:

- Estudiar, analizar, coordinar y dirigir las diversas actividades y funciones que realizan las oficinas consulares de Chile;
- Desarrollar una gestión eficiente y moderna del servicio consular para así satisfacer los requerimientos de los connacionales que residen en el exterior.

Las tres direcciones que conforman la DIGECONSU son la Dirección de Política Consular, la Dirección de Servicios Consulares y la Dirección para las Comunidades de Chilenos en el Exterior (DICOEX).

Dirección de Política Consular

La Dirección de Política Consular es el área destinada a estudiar, proponer, planificar y realizar seguimiento a las políticas definidas por la DIGECONSU, funciones que efectúa a través de sus dos departamentos: de Inmigración y de Planificación Migratoria Internacional.

El Departamento de Inmigración está particularmente dedicado a analizar y gestionar las visas de los extranjeros que se encuentran fuera de Chile y desean ingresar al país a residir temporalmente por motivos de turismo, estudio, trabajo, salud u otros. Entre sus funciones más importantes está la de informar al público respecto de trámites para visas de extranjeros; coordinar con el DEM las resoluciones sobre reconsideraciones o prórrogas de certificados de permanencia definitiva; coordinar acciones con la Policía Internacional, el Servicio Nacional de Turismo y otras reparticiones públicas y privadas; proveer a los Consulados de Chile del material necesario para la expedición de visas; informar a las Misiones Diplomáticas y Consulares de Chile respecto de los convenios o acuerdos de exención de visas de turismo.

El Departamento de Planificación Migratoria Internacional, por otra parte, está orientado a contribuir en la formulación y definición de contenidos de la Política Migratoria Internacional; coordinar y preparar la participación de Chile en foros y encuentros mundiales, regionales, interregionales y especializados sobre migración internacional; formular propuestas para la implementación de tratados y acuerdos internacionales suscritos por el país en la materia; y también implementar aquellos proyectos y programas especializados sobre migración impulsados por los organismos internacionales como la OEA, OCDE y la Unión Europea.

Dirección de Servicios Consulares

Esta área tiene como finalidad supervisar, coordinar y responder a las solicitudes y requerimientos de los ciudadanos chilenos, tanto en Chile como en el exterior, en materia de registro civil, legalizaciones, pasaportes y previsión, así como todas aquellas solicitudes que tienen relación con los servicios consulares que otorga la DIGECONSU.

Dirección para las Comunidades de Chilenos en el Exterior

Teniendo en cuenta el importante número de chilenos que reside en el extranjero y la necesidad de recobrar y mantener los vínculos con ellos, se creó la *Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (DICOEX)* que tiene como principal objetivo formular, coordinar e implementar las políticas públicas para la vinculación y el desarrollo de los chilenos que residen fuera del país.

Las tareas que ha asumido la DICOEX para dar cumplimiento a dicho objetivo son: vincular a los chilenos con su país; promover la defensa de sus derechos humanos y sociales; promover su inclusión en el quehacer y desarrollo del país; fortalecer su identificación cultural y pertenencia a la realidad del Chile actual; entregar información en materias de seguridad social, leyes de reparación y de homologación de estudios y grados así como de las políticas públicas que les conciernan; impulsar la formación de redes para promover los talentos chilenos; capacitar a líderes y dirigentes comunitarios; fortalecer sus organizaciones y asociatividad; fomentar la cultura, identidad y pertenencia entre las comunidades de chilenos; coordinar los "servicios en terreno" que atienden a los connacionales en el exterior; elaborar estudios sobre las cuestiones migratorias internacionales y proponer los componentes de la agenda migratoria internacional.

La Dirección está compuesta por el Departamento de Vinculación y Desarrollo y por el Departamento de Comunicación y Cultura. El primero tiene por objetivo elaborar, coordinar y gestionar los programas y políticas para la vinculación y el desarrollo de la comunidad chilena en el exterior, estableciendo las correspondientes relaciones con entidades públicas que prestan servicios a los ciudadanos. El segundo está encargado de fomentar la difusión de los derechos ciudadanos y políticas públicas; reforzar la cultura, identidad, raíces y pertenencia de las comunidades chilenas con su país; así como apoyar el trabajo de la DICOEX en materia de comunicación, difusión e información.³⁹

Dirección de Derechos Humanos

La Dirección de Derechos Humanos también depende administrativamente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y su objetivo es coordinar la acción internacional de Chile en materia de Derechos Humanos, lo que implica "presentar la posición del país en los foros internacionales de protección y promoción de los derechos humanos e incentivar el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos en este ámbito".

³⁹ Véase www.chilesomostodos.gov.cl

En este propósito caben todos aquellos acuerdos internacionales, regionales y bilaterales suscritos por Chile en lo relativo a los derechos humanos de los migrantes internacionales, especialmente la Convención de Naciones Unidas y los Protocolos de Palermo.

Asimismo, sus funciones comprenden la promoción y protección de todo el abanico de derechos humanos en el ámbito civil, político, económico, social y cultural, y los derechos relativos a grupos específicos de la población, como los de la mujer, del niño, de los indígenas, de las minorías y de otros grupos vulnerables los cuales, ciertamente, están integrados por muchas personas migrantes internacionales.

3.1.3. Ministerio de Salud

Grupo Asesor en salud de inmigrantes y refugiados del Ministerio de Salud

Aunque tras la llegada del último gobierno en 2010 se congelaron las funciones de este organismo, cabe mencionarlo como una instancia reciente de participación del ejecutivo en la que se concretaron avances significativos en el tratamiento de la migración internacional y sus interrelaciones con la salud.

El Grupo fue coordinado por el Departamento de Estudios del MINSAL y los objetivos que motivaron su creación son:⁴⁰

- Velar por que exista la debida coordinación entre las diversas dependencias internas del Ministerio en lo que se refiere al grupo de trabajo asesor SIR-Minsal;
- Participar en las comisiones interministeriales e internacionales sobre migraciones y refugio;
- Asesorar respecto de los impactos en salud de iniciativas de organismos externos nacionales e internacionales en materias migratorias;
- Realizar estudios y proponer normativas y acciones en el campo de la protección y promoción de la salud en inmigrantes y refugiados;
- Difundir los estudios y las normativas que se adopten en materia de salud de los inmigrantes y refugiados.

Parte de las contribuciones realizadas por el grupo y que ahora han quedado como legado de conocimientos para las instituciones interesadas en trabajar en el tema de la salud de migrantes y refugiados fueron los estudios patrocinados por la OIM y ejecutados por Demoscópica (2009) y la Clínica Psiquiátrica de la Universidad de Chile (2008) respectivamente, el primero sobre políticas locales de salud para inmigrantes en la Región Metropolitana, y el segundo sobre políticas globales de salud mental para inmigrantes de la misma zona.

⁴⁰ Véase www.minsal.gob.cl (accedido el 24-05-2012).

3.2. Modalidades de coordinación interinstitucional

La primera disposición legal para crear un espacio de articulación interinstitucional en materia migratoria fue el Decreto N° 888 del 26 de agosto de 1977, mediante el cual se dispuso la creación de la *Comisión de Asesoría y Coordinación sobre Migraciones*, que estaría integrada por representantes del Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Tierras y Colonización, Ministerio de Agricultura, Corporación de Fomento de la Producción y Oficina de Planificación Nacional. Además, participarían como miembros permanentes de la Comisión el Jefe del DEM, el Director Consular y de Inmigración, el Jefe del Departamento de Extranjería y Policía Internacional de Investigaciones de Chile y el Jefe del Departamento de Fronteras y Límites de Carabineros de Chile.

A esta Comisión le correspondía asesorar al Ministerio del Interior en el diseño de una política nacional migratoria, como también impulsar medidas de coordinación administrativa de los servicios públicos relacionados.

Sin haber concretado el objetivo de elaboración de un documento de política nacional migratoria, años más tarde, en 2001, el Ministro del Interior se comprometió nuevamente a presentar al Senado un documento oficial que plasmará y registrará la política migratoria de Chile, propuesta que consideraba el trabajo de una comisión interministerial, que debería acopiar los antecedentes necesarios, discutir y analizar las actuales regulaciones migratorias para modificarlas, eliminarlas o incorporar nuevas normas.

Sin embargo, ni la elaboración del documento de política ni la conformación de la mencionada comisión interministerial, llegaron a consumarse.

En la actualidad, pueden mencionarse dos instancias de trabajo, aunque todavía incipientes, en las que las distintas agencias del Estado y algunas de la sociedad civil han podido coordinar acciones de política en el área de la migración: el Consejo de Política Migratoria y la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas.

Consejo de Política Migratoria

El Instructivo Presidencial N° 9, promulgado el 2 de septiembre de 2008, durante la administración de Bachelet, estableció la creación de un Consejo de Política Migratoria, ente gubernamental de carácter asesor y multidisciplinario cuyo objeto principal sería actualizar información y analizar el fenómeno migratorio, y a partir de ello elaborar propuestas de políticas públicas transversales para su administración, coordinando las acciones entre todos los agentes del ámbito estatal y de la sociedad civil involucrados en la materia.

De acuerdo al Instructivo, el Consejo sería presidido por el Subsecretario del Interior, y actuaría como secretaría técnica del Consejo el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior,

Aunque en el Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2009, elaborado por la Universidad Diego Portales, se denuncia que hacia agosto de 2009, el Consejo no había concretado ninguna sesión (Contesse, 2009), hay evidencia de que el

Departamento de Extranjería y Migración en su carácter de Secretaría Técnica de dicho Consejo, ha promovido reuniones bilaterales con algunas instituciones miembros del Consejo.

Como ejemplo, en 2009 el Consejo realizó una convocatoria a los actores más relevantes involucrados en la atención de solicitantes de asilo y refugiados para conformar una Mesa de Trabajo en Materia de Refugio con el propósito de consensuar estrategias para un programa único y optimizado de atención de esta población. El primer resultado de esta Mesa fue la elaboración por parte del ACNUR de un diagnóstico de la situación de la atención a solicitantes de asilo y refugiados en Chile (Courtis, 2009).

Con todo, no existe información sobre nuevas reuniones o acciones del Consejo de Política Migratoria durante la administración actual del gobierno de la Alianza, por lo que diversos actores de la sociedad civil han emplazado a las autoridades pertinentes a reponer su conformación.

Mesa intersectorial sobre trata de personas

Otra instancia de coordinación interinstitucional en materias que conciernen a la migración internacional de personas en Chile es la *Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas*, creada en agosto de 2008 por el Decreto Exento N° 2821 del Ministerio del Interior.

Como muestra de armonización entre la normativa nacional y el marco jurídico internacional, esta medida fue implementada tomando en consideración la suscripción del Estado a los Protocolos complementarios a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y al Plan de Acción del MERCOSUR para la Lucha contra la Trata de Personas.

La Mesa estaría conformada por representantes de distintas reparticiones públicas, tales como los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, de Justicia y del Trabajo, así como el Servicio Nacional de la Mujer, el Servicio Nacional de Menores, la Agencia Nacional de Inteligencia, la Policía de Investigaciones de Chile y Carabineros de Chile.

El objetivo central de la Mesa es proporcionar asesoría permanente y coordinar las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en materia de prevención, represión y sanción de la trata de personas, especialmente de mujeres y niñas.

En el examen de los informes periódicos quinto y sexto presentados por Chile ante el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se aseguró que “esta instancia se encuentra actualmente en pleno funcionamiento y generando productos en los ámbitos de sensibilización y protección de víctimas y capacitación” (CEDAW, 2011). No obstante, el mismo Comité ha recomendado al Estado chileno que le proporcione información respecto de las acciones y programas concretos que ha realizado dicha Mesa, como también respecto del número de veces que ha sesionado hasta la fecha y sus efectos, indicando “si abarca la sensibilización en lo relativo a la denuncia de actos de trata de personas” (CEDAW, 2012).

3.3. Tratamiento del tema migratorio en el poder legislativo

El Congreso Nacional, a través del parlamento bicameral, integrado por la Cámara de Diputados y el Senado de la República, es la institución legislativa a la que le compete la elaboración y tramitación de todos los proyectos de ley en el país. Por extensión, también le cabe el tratamiento de aquellos proyectos normativos en materia migratoria. Además, sus atribuciones incluyen la aprobación o rechazo de los tratados internacionales presentados por el Presidente de la República antes de su ratificación (Artículo 54° de la Constitución Política).

El Congreso Nacional ejerce sus funciones mediante el trabajo de comisiones parlamentarias, que son grupos internos de diputados y/o senadores, constituidas de manera permanente o temporal, para la discusión e información especializada de un proyecto de ley o estudio de un tema particular sometido a su conocimiento, los que, una vez cumplidos los trámites constitucionales, son sometidos a consideración de los respectivos plenarios. Estas instancias pueden contar con la asesoría de expertos en la materia respectiva y también pueden abrirse a audiencias con las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el área correspondiente.

En Chile no ha existido ninguna comisión parlamentaria abocada de manera particular al tema de la migración internacional. Las únicas comisiones que han tocado de manera indirecta esta temática han sido las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados sobre "Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana", y sobre "Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía".⁴¹ Esta última, por ejemplo, ha presentado dos mociones de proyectos de ley relacionados a la migración: el primero, que establece disposiciones sobre nacionalización de extranjeros,⁴² en tramitación desde mayo de 2003; y otro reciente, que "impide el ingreso de extranjeros a nuestro país que mantengan procesos pendientes en materia de Derechos Humanos, en sus países de origen", también en fase de tramitación desde mayo de 2012.⁴³

Lo cierto es que son escasos los legisladores formados e involucrados de manera especializada en el tema migratorio y, consecuentemente, son muy pocas las iniciativas para tratarlo desde el punto de vista de las políticas públicas (Cano, Soffia y Martínez, 2009). Si bien la situación admite especificidades regionales y locales, todo ello explicaría, en gran medida, buena parte de la lentitud con que ha avanzado el desarrollo de una nueva Ley de Extranjería y el congelamiento que han enfrentado otras iniciativas legales relacionadas.

⁴¹ Véase www.camara.cl

⁴² En particular, el proyecto de ley solicita reducir de 21 a 18 años la edad mínima requerida para que el hijo de un extranjero nacido en Chile pueda optar a la nacionalidad chilena (boletín N°3238-17).

⁴³ Boletín N° 8248-17.

3.4. Tratamiento del tema migratorio en el poder judicial

La Corte Suprema de Justicia es el más alto tribunal existente en el país abocado a la administración del poder judicial. Constitucionalmente, este órgano tiene la facultad de conocer las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado en todo ámbito normativo, incluido el de la migración internacional. Las acciones administrativas del Estado también admiten ser reguladas por otros órganos previos, como los Tribunales de Justicia, el Tribunal Constitucional y la Contraloría General de la República.

La más importante injerencia del poder judicial en el campo de las políticas migratorias está dada por su responsabilidad en hacer efectivo el derecho al debido proceso al que toda persona migrante tiene acceso en cualquier asunto judicial. Según este principio, las personas tienen derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar la justicia y equidad del proceso al cual están sometidas, con el fin último de evitar arbitrariedades o abusos por parte de las autoridades responsables.

Además, "el debido proceso está consagrado como un derecho fundamental y, por consiguiente, como criterio inspirador de la interpretación y aplicación jurídica en los Estados Democráticos de Derecho" (Machín, 2011).

Las garantías que contempla el derecho al debido proceso son, entre otras: el derecho a ser juzgado conforme a la ley; el derecho a ser informado de manera inmediata y comprensible de sus derechos, de los motivos de la detención y de la autoridad que la ordena; el derecho a disponer del tiempo necesario y de los medios adecuados para su defensa; el derecho a la defensa y a la asesoría letrada; el derecho a ser asistido por abogado; el derecho a no ser juzgado dos veces por la misma causa; el derecho a no ser encarcelado por el incumplimiento de deudas o de obligaciones contractuales; el derecho a no ser obligado a declarar ni a confesarse culpable; el derecho a usar la propia lengua y a ser auxiliado por un intérprete; el derecho a la imparcialidad y presunción de inocencia; el derecho a la celeridad del proceso; y el derecho a indemnización por error judicial (Machín, 2011).

De esta forma, en todo procedimiento migratorio, sea de índole judicial, penal, administrativo u otro, es responsabilidad de las autoridades aplicar el principio del debido proceso de manera íntegra a fin de proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas migrantes involucradas y asegurar la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia. Se trata de un principio transversal a la implementación de cualquier normativa y ley migratoria, a cualquier tipo de decisión jurisdiccional o administrativa adoptada por las autoridades y a cualquier situación administrativa en la que se encuentre el extranjero, sea regular o irregular.

En el caso de Chile, se han constatado varias falencias en la aplicación del debido proceso para procedimientos que involucran a extranjeros. Las más denunciadas han sido la falta de acceso a intérpretes y la imposibilidad de disponer del tiempo necesario para la defensa.

En relación a esto último, la ausencia del principio de la doble instancia en los casos de reclamo contra una notificación de expulsión ha sido una situación ampliamente denunciada por algunas organizaciones de la sociedad civil. Según cifras recientes, provenientes de la Corte Suprema, en 2008 se presentaron apenas cinco recursos contra decretos de expulsión, en 2009 se ingresaron catorce y en 2010 otros dieciocho.

Esta evidencia viene a confirmar que

"se trata de una acción legal utilizada sólo en condiciones excepcionales por aquellos inmigrantes que pueden acceder a un abogado que los represente. En consecuencia, esta no es una vía efectiva para ejercer su derecho a un debido proceso, pues resulta tan costosa, difícil y de tan breve plazo de interposición que ni siquiera constituye una alternativa real para los inmigrantes" (REDMI, 2011).

3.5. Otras instituciones del Estado vinculadas al tratamiento de la migración internacional

El Instituto Nacional de Derechos Humanos

A diferencia de las instituciones revisadas anteriormente, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) es una corporación del Estado de derecho público, pero autónoma en su accionar. Fue creada en 2005 con el fin de

"promover y proteger los Derechos Humanos de todos los chilenos y chilenas establecidos en las normas constitucionales y legales; en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentran vigentes; así como los emanados de los principios generales del derecho, reconocidos por la comunidad internacional".⁴⁴

Sus principales funciones son:

- observar, informar e intervenir en la defensa de los derechos humanos amenazados o vulnerados;
- impulsar la construcción de una cultura que los reconozca y promueva en todos los ámbitos de la vida nacional.

Aunque este órgano no está aun directamente involucrado en las políticas públicas sobre migración, representa un área promisoría para el apoyo de las acciones de defensa y protección de los derechos de las personas migrantes. El propio Comité de la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares (CPTMF) ha recomendado en su último examen (2011) que el Estado adopte las medidas necesarias para velar por que los preceptos del INDH sean acordes a los Principios de París; ofrezca los recursos suficientes y un mandato específico sobre trabajadores migratorios; y procure beneficiarse del apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en este proceso cuando lo considere necesario.

⁴⁴ Véase www.indh.cl

4. Programas estatales sobre migraciones

4.1. Programas sobre inmigración

Los programas estatales focalizados en la población migrante en Chile han consistido más que nada en acciones coyunturales y de duración muy limitada. Nada comparable, en este sentido, a los proyectos emprendidos en países de marcada tradición migratoria como Argentina y México, y los ejemplos de sus programas *Patria Grande* o *Programa 3x1*, respectivamente.

En Chile, la última regularización de extranjeros llevada a cabo en 2008 vendría a conformar el mayor suceso en materia programática de los años recientes.

Regularización de extranjeros

En el país ha habido dos instancias de regularización extraordinaria para extranjeros en situación migratoria irregular o con solicitud de visa pendiente. La primera, llevada a cabo en 1998 durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se consolidó con la entrega de alrededor de 18.000 residencias definitivas. En la segunda, implementada diez años más tarde, durante el gobierno de Bachelet, se otorgó el permiso de residencia temporaria a aproximadamente 50.000 inmigrantes.

El mayor alcance cuantitativo que tuvo el segundo proceso no sólo fue consecuencia del aumento en el número de inmigrantes en relación al período anterior, sino también a la mayor flexibilidad de sus criterios de admisión. De esta forma, además de aquellos extranjeros con visa de turista vencida, en esta ocasión pudieron participar todos los inmigrantes con el permiso de residencia vencido o sin visa, aquellos que hubiesen entrado al país con el Convenio Fronterizo Arica-Tacna y violado las condiciones de ingreso o los que tuviesen una solicitud de visa pendiente. Se requería haber ingresado al país antes del 21 de octubre de 2007, fecha en que se iniciaba este proceso, además de ser nacional de un país de América Latina o el Caribe y de carecer de antecedentes penales.

Durante esta última regularización se habrían resuelto favorablemente alrededor del 90 por ciento de las solicitudes de visa presentadas. Al cabo del primer año de contar con una visa temporaria, los interesados podían solicitar la residencia definitiva, para lo cual era requisito acreditar una situación económica favorable que garantizara medios de subsistencia en el país. Sin la documentación demostrativa, la visa temporaria podía extenderse por un año, pero la oportunidad de renovarla nuevamente al cabo del segundo año se anulaba ante la imposibilidad de garantizar la capacidad de subsistencia económica.

Según el DEM, la mayoría de los beneficiarios del programa fueron peruanos (35.071), bolivianos (6.145), colombianos (2.003), ecuatorianos (1.958) y 2.403 provenientes de otros países latinoamericanos. Las regularizaciones se concentraron fuertemente en la Región Metropolitana.

Desde el punto de vista de algunos autores, aunque el resultado de esta regularización extraordinaria pueda considerarse exitoso en sus alcances, se trata de una acción puntual y *de excepción* que no resuelve el obstáculo de fondo y que es esperable replique para muchos otros la situación que buscó revertir (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

En este sentido, “la acogida que ha tenido el programa de regularización da cuenta, por un lado, de la voluntad de los inmigrantes de sumarse a la convivencia social manteniendo una relación normada con el Estado chileno y, por el otro, del obstáculo que la normativa migratoria actual representa a dicha voluntad” (Courtis, 2011).

Medidas intersectoriales para la integración de la población inmigrante en las áreas de salud y educación

Junto con facilitar la circulación intrarregional de personas, en el ámbito nacional también se han dado pasos legales para promover la integración de los migrantes internacionales, facilitándoles el acceso a los distintos sectores del Sistema de Protección Social del Estado.

El Instructivo Presidencial que fuera distribuido en septiembre de 2008, por ejemplo, comunicaba instrucciones concretas a los órganos estatales para la administración política intersectorial de la migración internacional, incitándoles a que “consideren en sus programas actuales y por desarrollar, los acuerdos y convenios internacionales firmados por Chile en esta materia” (Chile, Presidencia de la República, 2008, p.1).

Los principales avances se han consumado en el área de la protección y garantía de derechos de salud y educación de las poblaciones más vulnerables, niños, embarazadas, refugiados y solicitantes de asilo, siempre priorizando la vía de la regularización (Martínez y Soffia, 2009; Cano, Soffia y Martínez, 2009).

En primer lugar, en materia de educación, el principal avance ha sido la normativa del MINEDUC, que desde 1995 permite que todos los niños inmigrantes sean aceptados y matriculados provisionalmente en los establecimientos del país, en igualdad de condiciones que los niños chilenos y con independencia de la condición de irregularidad de sus padres. Esta matrícula provisoria considera al alumno como regular para todos los efectos académicos, curriculares y legales a que diera lugar.

En consonancia con la medida anterior, el oficio ordinario N°07/1008 (1531), emitido en 2005, reitera que el hecho de ser extranjeros o la situación migratoria de los padres no puede ponerse como un impedimento para permitir el ingreso de los niños a la escuela. Asimismo, establece que los establecimientos educacionales tienen la obligación de facilitar la incorporación de los alumnos a dichos establecimientos, su permanencia y progreso en el sistema.

Por otra parte, en el ámbito de la salud, puede destacarse el convenio suscrito entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud, que desde 2003 incorpora a las mujeres migrantes embarazadas a los sistemas de salud, no obstante puedan encontrarse en situación irregular y con la posibilidad de solicitar un permiso de residencia temporal en

los casos que controlen regularmente su proceso de embarazo en el consultorio de su municipio. Entre 2004 y 2008 habrían recibido esta visa 1.208 embarazadas en situación irregular, cerca del 80 por ciento de ellas peruanas (Martínez, 2009).

Posteriormente, en 2008 se aprobó un nuevo Convenio entre el Ministerio de Salud y el Ministerio del Interior, a través del cual se acordó proporcionar a todos los niños y niñas menores de 18 años extranjeros atención de salud en los establecimientos de la red pública de salud, en igualdad de condiciones que sus pares chilenos. Lo anterior es válido para todos los menores de 18 años, independiente de su condición migratoria en Chile y la de sus padres, tutores o representantes legales.

El Convenio prevé que para dar cumplimiento a esta medida será necesario inscribir a los niños y niñas menores de 18 años que se encuentren en situación migratoria irregular en los establecimientos de atención primaria correspondientes a su domicilio. Con fundamento en esta inscripción, el menor podrá solicitar ante la autoridad migratoria que corresponda a su domicilio un permiso de residencia temporaria, en caso de no asistir a un establecimiento educacional. Si se encuentra matriculado en un establecimiento educacional reconocido por el Estado, entonces podrá solicitar un permiso de residencia de estudiante (Agar y Saffie, 2010).

Esta regularización no se condiciona al hecho de estar estudiando, consecuentemente, permite cubrir al segmento de la población de hasta 4 años, que no está en edad de estudio, y también a los niños desertores del sistema educativo.

Asimismo, los extranjeros en Chile, independientemente de su situación migratoria, pueden acceder a la atención de urgencia y acceso a bienes públicos en salud (por ejemplo, campaña de vacunación (Agar y Saffie, 2010).

Por último, en el año 2009 se estableció que se debe mantener la atención en la red pública de salud a los inmigrantes con credencial de FONASA, que se encuentren tramitando su permiso de residencia y tengan su cédula de identidad vencida.

En el caso de la población solicitante de asilo, en 2007, y a través de un Convenio firmado entre el DEM y FONASA, se acordó facilitar su acceso a la red pública de salud mientras dure el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Para ello, aproximadamente dos semanas después de la formalización de la solicitud de asilo, se les facilita a los solicitantes de asilo un número de registro FONASA que los faculta para acceder a la red de salud pública.

Es preciso tener en cuenta que, en general, el Estado de Chile confiere el acceso de los inmigrantes a todos los programas de su Sistema de Protección Social, en la medida que ellos estén en situación regular y que posean una Ficha de Protección Social (FPS) vigente.

4.2. Programas sobre emigración y vinculación con chilenos en el exterior

Existen poderosas razones para que la vinculación con los emigrados chilenos y el impulso de su contribución al desarrollo nacional sea considerada materia de política pública.

La primera es de carácter cuantitativo y está dada por el gran número de chilenos que, según las últimas estadísticas disponibles, residen actualmente en el exterior: cerca de 700.000 chilenos emigrados, correspondientes al 4 por ciento de la población nacional.

Otro importante motivo lo conforma el imperativo moral de reconciliación y acogida hacia la gran proporción de exiliados que debió abandonar el país durante la década de 1970 por motivos de persecución política.

Finalmente, la intensificación de la emigración de profesionales y trabajadores altamente calificados, que ha tenido lugar desde los años noventa del siglo pasado, ha significado una pérdida importante de capital humano, pero también una oportunidad de desarrollo para los campos de la ciencia, la tecnología, la innovación y la educación en Chile, oportunidad sobre la cuál merece la pena invertir.

Programas como el *Primer Registro de Chilenos en el Exterior* y *Chileglobal* han dado pasos en esta dirección, pero aún permanecen importantes obstáculos para la vinculación con los emigrados, el más importante de los cuales es el no reconocimiento efectivo del derecho a voto.

Registro de chilenos en el exterior

Ejecutado por la DICOEX en conjunto con el INE y la colaboración de la OIM, el Primer Registro de Chilenos en el Exterior se realizó entre 2003 y 2004, con el objeto de orientar la elaboración de políticas públicas enfocadas en esta población. El proyecto, precursor en América Latina, consistió en un recuento de los emigrados chilenos residentes en más de 100 países y la recopilación de información estadística sobre su estado civil, nacionalidad, ocupación y educación, entre otros, así como sobre el nivel de vinculación que mantienen con la sociedad chilena, y las facilidades o dificultades que han encontrado en su incorporación a las sociedades donde residen.

Mediante una metodología de encuesta individual, en la que los chilenos con más de seis meses fuera del país, así como sus hijos nacidos fuera de Chile, acudían voluntariamente a sus respectivos consulados para responder un cuestionario, se logró recopilar información sobre cerca de 260.000 personas. Sin considerar la segunda generación, los 151.406 nativos registrados representan menos de la cuarta parte del *stock* registrado por los censos en otros países del mundo (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

Los resultados de este primer registro, si bien derivan de un procedimiento que no ha sido probado en su representatividad como fuente de información, han buscado ser guía para la planificación de políticas y programas del Estado dirigidas a satisfacer las

demandas de esta comunidad. Sin embargo, en lo concerniente específicamente al ejercicio de derechos políticos y voto, pareciera que la información recabada no ha logrado la efectividad esperada, lo que queda demostrado por el permanente estancamiento de los proyectos normativos en la materia.

Chileglobal

Chileglobal es una red de empresarios y altos ejecutivos chilenos residentes en el exterior que aspira a “contribuir al desarrollo de Chile a través de la transferencia de conocimiento y generación de nuevas oportunidades de negocios”.

Esta iniciativa es apoyada por la Fundación Chile y, a grandes rasgos, se trata de un mecanismo de generación y atracción de nuevas oportunidades empresariales, de conformación de alianzas comerciales, transferencia de tecnología, información, *know-how*, y de recursos empresariales, tecnológicos y financieros desde y hacia Chile.⁴⁵

Los programas de pasantía y *mentoring* que desarrolla Chileglobal apuntan a “convertir la emigración de profesionales chilenos altamente capacitados en un proceso beneficioso tanto para los que se quedan en el país como para los que se van” (Coutis 2011). En ese sentido, esta iniciativa, animada desde el ámbito privado, constituye una acción novedosa en el camino de reconversión de la “fuga de cerebros” en “circulación de cerebros”.

Voto de los chilenos en el exterior

El derecho a voto los chilenos residentes en el extranjero es un tema que ha formado parte de las prioridades gubernamentales desde el retorno de la democracia. Sobre todo desde el gobierno de Michelle Bachelet se han emprendido diversas alternativas para promover la aprobación de una nueva ley que permita el ejercicio efectivo de este derecho.

Primeramente, en marzo de 2009 se envió a la Cámara de Senadores un proyecto de ley que regula la inscripción automática, el sufragio voluntario y el voto de los chilenos en el extranjero, pero a más de un año de su presentación, el proyecto de ley continúa en el Senado. Posteriormente, en abril de 2010, durante su gira a los Estados Unidos, el presidente Sebastián Piñera se habría comprometido a permitir que los chilenos en el exterior, bajo ciertas condiciones, puedan votar en las elecciones presidenciales. A mediados de 2011, el Senado rechazó la nueva propuesta legislativa que concedía el voto en el extranjero sólo a chilenos que mantuviesen un vínculo con el país, del mismo modo como lo mencionó el Presidente Piñera en su cuenta pública de 2012, apelando a que “es necesario analizar el vínculo o compromiso mantenido con el país”.

En la situación actual, conforme al artículo 13 de la Constitución Política, pueden votar los chilenos nacidos en Chile y nacionalizados, mayores de 18 años y que no hayan sido condenados a pena aflictiva. Asimismo, pueden votar los chilenos nacidos

⁴⁵ Véase: www.chileglobal.org.

en el extranjero de padre o madre chileno(a), y los nacionalizados por gracia, mayores de 18 años, que no hayan sido condenados a pena aflictiva y que tengan un año de avecindamiento en Chile. Según lo que establece el artículo 14, los extranjeros también pueden ejercer su derecho a voto si son mayores de 18 años de edad, sin condena a pena aflictiva y con cinco años de avecindamiento en Chile.

Estas normas no restringen ni prohíben entonces el voto de los chilenos en el extranjero. Por el contrario, tienen derecho a voto todos aquellos chilenos que cumplan con los requisitos constitucionales, ninguno de los cuales establece la obligación del domicilio en el país. Sin embargo, aun gozando de dicho derecho, los chilenos que viven en el extranjero solo podían ejercerlo, hasta antes de las elecciones municipales de 2012, estando inscritos en los registros electorales del país y viajando a Chile para votar (Cano, Soffía y Martínez, 2009).

En la actualidad, aunque ninguna reforma legal específica sobre el voto de los chilenos en el exterior ha llegado a materializarse, el impedimento que tenían para ejercer su derecho a voto ha sido teóricamente superado con la entrada en vigencia de la nueva ley N°20.568, que "regula la inscripción automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones".

La normativa publicada el 31 de enero de 2012 permitiría el registro automático en el padrón electoral de todos los chilenos con derecho a sufragio, incluidos los chilenos de nacimiento que se encuentran residiendo en el extranjero. Según han señalado las autoridades pertinentes, la inscripción de estos connacionales se hará según el último domicilio en Chile que disponga el Registro Civil, o en su defecto según su lugar de nacimiento.

Por el momento, lo que facilita esta reforma es que los chilenos residentes en el exterior puedan votar en todas las elecciones que se realicen en el país, aunque debiendo estar dentro del mismo. Se ha dicho, además, que "en el futuro podrán emitir su voto desde el extranjero para las elecciones presidenciales, siempre que se apruebe la Reforma Constitucional y el consiguiente proyecto de ley que el gobierno tramita en el parlamento".⁴⁶

La principal razón para hacer de este debate materia de política pública radica, por una parte, en el beneficio que representa el ejercicio efectivo del derecho a voto para la vinculación contributiva de los chilenos con el desarrollo de su país, y por otra, en la oportunidad de que los chilenos emigrados recuperen el aspecto identitario de su nacionalidad como criterio de pertenencia y diferenciación que, como ya decía Pereyra (2000), se pone a prueba constantemente en la migración internacional.

⁴⁶ Véase "Inscripción automática y voto voluntario: preguntas frecuentes", sección *Especiales* en Sitio Web del Gobierno de Chile, [en línea] www.gob.cl, accedido el 04 de junio de 2012.

TERCERA PARTE

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOBRE MIGRACIONES

En este capítulo se presenta un ejercicio de análisis de la participación de la sociedad civil y del papel de los organismos internacionales en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y programas sobre migración internacional en Chile.

Con este objetivo, se ha sistematizado la información derivada de una entrevista semi-estructurada que se realizó durante el primer semestre de 2012 a una muestra de representantes de diversas instituciones de la sociedad civil presentes en aquellas regiones más emblemáticas de la dinámica migratoria (norte y centro del país). También se han utilizado antecedentes cualitativos sobre algunas organizaciones internacionales relevados en estudios e informes disponibles.

Si bien se ha tratado de recoger la opinión y antecedentes de un amplio espectro, la muestra de entidades sociales vinculadas a la migración y de organizaciones de migrantes que aquí se analiza no tiene necesariamente pretensión de representatividad. No todas las organizaciones que operan en Chile aparecen representadas y tampoco fue posible obtener respuestas de algunas otras que fueron contactadas.

Una primera sección está dedicada a la presentación de los resultados de las entrevistas que se indican, en un esfuerzo por sistematizar antecedentes de una tarea muy relevante para el país (el anexo 1 del capítulo contiene el listado de instituciones entrevistadas, el guión y la ficha empleada).

Luego presentamos el accionar de los organismos internacionales cuyo mandato incluye asuntos migratorios. Nos referimos en este último caso solo a los dos años recientes, debido a la intensa ejecución de mandatos, con lo cual no se consignan muchas iniciativas precedentes.

1. Identificación y características de los actores de la sociedad civil que participan en acciones sobre migraciones

El desarrollo del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en Chile en materia de migración se ha hecho visible en la actualidad con nuevas líneas de acción estratégicas que han emergido en la última década. Este hecho ha dado una gran relevancia al accionar de estas organizaciones que, de una u otra forma, han reemplazado, complementado o apoyado las iniciativas que le corresponderían al Estado.

En este ámbito, pueden reconocerse en Chile instituciones de carácter eclesiástico, centros de estudio, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales de

base, entidades conformadas por migrantes, y también alianzas estratégicas de gran incidencia, como la Red Chilena de Migración e Interculturalidad (RedMI).

La trayectoria, las acciones, los recursos y el impacto que tiene la sociedad civil en los procesos migratorios y en la atención a los migrantes es una materia por evaluar en una perspectiva de mediano plazo. No obstante los antecedentes recabados sugieren que se ha venido desarrollando una valiosa tarea de carácter afirmativo, que merecería un sostenido apoyo desde el propio Estado, incluyendo a los gobiernos locales.

1.1. Organizaciones eclesiales

Las organizaciones de Iglesia vinculadas a la migración internacional en Chile suelen desarrollar una labor de intermediación y atención directa de las necesidades de los migrantes, además de promover un diálogo permanente con los organismos del Estado encargados de la gestión migratoria.

Las organizaciones eclesiales son las que tienen más larga trayectoria en este quehacer y también las de mayor alcance en materia de atención. Ello se debe, probablemente, al carácter pastoral que las distingue, haciéndolas más asequibles y acogedoras hacia la población migrante. La vasta experiencia que han mostrado tener en el trabajo con inmigrantes ha sido aprovechada para la defensa de sus derechos y para la generación de conocimientos que aporten al acervo teórico en esta materia.

A este respecto, la Congregación de los Misioneros de San Carlos Borromeo, Scalabrinianos, la Fundación Scalabrini, la ONG Scalabrini, el Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI), el Centro Integrado de Atención al Migrante (CIAMI), la Vicaría de la Pastoral Social y de los Trabajadores del Arzobispado de Santiago, la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC), y el programa Ciudadano Global (ex Servicio Jesuita a Migrantes y Refugiados), son algunas de las organizaciones eclesiales que pueden mencionarse.

1.1.1. Misioneros de San Carlos – Scalabrinianos y Fundación Scalabrini⁴⁷

En sus más de 60 años de presencia en Chile, la Congregación de los Misioneros de San Carlos Borromeo, Scalabrinianos, acompañó muy de cerca a los procesos migratorios presentes en el país con programas de atención específica para cada período de la historia nacional.

Los misioneros Scalabrinianos llegaron a Chile en 1952, instalándose en Santiago en la Parroquia de San Carlos, que en ese entonces pertenecía a la comuna de Ñuñoa y actualmente a la comuna de La Reina. Ellos acompañaban pastoralmente a la comunidad italiana en el templo de la Iglesia de Las Agustinas, en el centro de Santiago. El 26 de julio de 1954, el Arzobispo de Santiago, Cardenal José María Caro, otorgó la personalidad de derecho público canónico a la "*Missio cum cura animarum*" para la asistencia espiritual y social de los italianos en la Arquidiócesis de Santiago, cuya sede era el templo de Las Agustinas.

⁴⁷ Antecedentes provistos por el Archivo Scalabriniano en Santiago.

El 18 de diciembre de 1966 el Arzobispo de Santiago, Cardenal Raúl Silva Henríquez, bendijo solemnemente la nueva Parroquia Italiana Nuestra Señora de Pompeya, con sede en la Avenida Bustamante 180, comuna de Providencia, la cual se convirtió en un centro de vida espiritual y de actividades sociales a favor de los migrantes italianos residentes en Santiago.

En las dos primeras décadas de presencia en Chile, los Misioneros Scalabrinianos acompañaron los procesos de integración de los inmigrantes europeos que llegaban a Chile huyendo de la Segunda Guerra Mundial o buscando mejores condiciones de vida. Para ello, en 1955, estuvieron presentes en la constitución de la Fundación Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI), organismo de la Conferencia Episcopal de Chile encargado de la promoción y coordinación de la Pastoral Migratoria en el país.

Entre las décadas de 1970 y 1990, la Congregación Scalabriniana focalizó sus programas y actividades en el acompañamiento de los chilenos en el exterior, en coordinación con el Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI).

Con el retorno de la democracia y el contemporáneo incremento de las corrientes inmigratorias limítrofes hacia Chile, principalmente la peruana, los Scalabrinianos desarrollaron nuevos programas de inserción socio-laboral y cultural para los inmigrantes, en coordinación con el INCAMI.

Dado el creciente incremento en la demanda de los servicios para la inserción e integración social, laboral, cultural y jurídica por parte de los inmigrantes, en Junio de 2002, la Congregación Pía Sociedad de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos, implementó el Centro Integrado de Atención al Migrante (CIAMI), ubicado en la Calle Malaquías Concha, 0327, comuna de Ñuñoa, en Santiago. Este Centro brinda servicios de capacitación laboral, bolsa de trabajo, asistencia social, jurídica y médica a los inmigrantes ubicados en la Región Metropolitana de Santiago de Chile. Con ello facilitan su inserción e integración a la sociedad chilena buscando mejorar su calidad de vida.

Para fortalecer la base institucional necesaria para la administración de las actividades asistenciales y de promoción humana integral, tendientes a facilitar el proceso de inserción de los inmigrantes en la sociedad chilena, en 2003, la Congregación de los Misioneros Scalabrinianos constituyó la Fundación Scalabrini y la ONG Scalabrini, dos organizaciones de derecho privado, vinculadas a la misma Congregación. Estas dos organizaciones han permitido a la Congregación Scalabrinianos ampliar sus programas sociales, asistenciales y de promoción de la inserción e integración de los inmigrantes a la sociedad chilena y de los emigrados chilenos en exterior.

La Fundación Scalabrini⁴⁸ es también miembro de la Red Internacional Scalabriniana de migración denominada *Scalabrini International Migration Network* (SIMN).⁴⁹ Su tarea consiste en asesorar y asistir a personas, grupos y comunidades que

⁴⁸ Véase: www.fundacionscalabrini.cl

⁴⁹ Véase: www.scalabrinimigration.org

se encuentran en situaciones de pobreza y vulnerabilidad, y que tengan la condición de migrantes. Su visión consiste en otorgar a la movilidad humana una fuente de recursos, una oportunidad para el encuentro y el diálogo entre los pueblos, culturas y diferentes religiones.

La misión de la Fundación es proteger y promover la dignidad y los derechos de los migrantes con acciones de acogida y capacitación, así como de incidencia y sensibilización de la sociedad sobre el tema de la movilidad humana.

La Fundación Scalabrini apoya las actividades tanto del INCAMI como del CIAMI.

En Junio de 2003, el Arzobispo de Santiago, Cardenal Francisco Javier Errázuriz Ossa, constituyó la nueva Parroquia Personal para Migrantes Latinoamericanos y el Departamento Arquidiocesano de Pastoral Migratoria en la misma sede de la Parroquia Italiana para los Migrantes Nuestra Señora de Pompeya de Santiago. Se facilitó así la animación y coordinación de las actividades pastorales de acompañamiento de las comunidades de migrantes latinoamericanos. Desde ese entonces, la Parroquia se ha convertido en un lugar de acogida y encuentro de las distintas colectividades latinoamericanas.

1.1.2. Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI)⁵⁰

Las actividades de participación en materia migratoria de INCAMI, como Organismo de la Conferencia Episcopal de Chile, datan de su fundación, en 1955. En ese año, INCAMI instaló el primer Hogar del Migrante en la comuna de Quinta Normal. A lo largo de los años, INCAMI ha establecido su presencia en distintas regiones del país, sobre todo en las de mayor incidencia migratoria.

Actualmente INCAMI anima el trabajo de 14 delegaciones de Pastoral de Movilidad Humana en todo el país: Arica, Iquique, Calama, Antofagasta, Copiapó, Valparaíso, Santiago, Melipilla, Concepción, Temuco, Villarrica, Osorno, Puerto Montt y Punta Arenas. Cada una de estas delegaciones corresponde al territorio que abarca la respectiva Arquidiócesis y/o Diócesis.

En general, las acciones y programas de INCAMI han mostrado una estrecha vinculación a las contingencias nacionales, adecuándose a los cambios de los patrones migratorios del país. De esta forma, en una primera etapa, entre las décadas de 1950 y 1960, el Instituto estuvo orientado especialmente a los inmigrantes europeos que llegaron a Chile.

En una segunda etapa, especialmente entre las décadas de 1970 y 1990, su labor estuvo principalmente orientada al importante contingente de emigrados y retornados chilenos. En este período las Diócesis del sur de Chile implementaron oficinas y servicios específicos para los emigrados chilenos, principalmente para los que residían en Argentina, y con la cooperación de la Comisión Católica Argentina de Migración llegó a completar más de 9.000 documentos de regularización migratoria al año.

⁵⁰ Véase www.incami.cl. Las entrevistas fueron una contribución del INCAMI.

También se realizaron varios encuentros binacionales entre obispos y delegados diocesanos de las Pastorales Migratorias de ambos países para coordinar actividades de acompañamientos pastoral y social a los emigrados y retornados chilenos.

En 1989 INCAMI organizó el seminario internacional sobre "Migración forzada y las dificultades de la Transición", poniendo de relieve el problema del retorno. Luego se editó durante más de dos décadas la llamada "Carta de Chile", con noticias e informaciones sobre Chile y las actividades de INCAMI al servicio de los emigrados chilenos, instrumento de difusión postal gratuita que se estima llegó a más de 3.000 chilenos residentes en 20 diferentes naciones.

En una etapa posterior, tras el incremento de la inmigración limítrofe y del número de refugiados y solicitantes de asilo en Chile, las actividades de INCAMI se vuelcan hacia la población inmigrante residente en el país.

Desde su origen, INCAMI siempre ha buscado la promoción integral del migrante y, con ella, el diálogo con organismos del Estado y de la sociedad civil. En general, las sedes regionales se van perfilando a partir del trabajo cada vez más especializado que realizan los organismos de la Iglesia. La delegación de Iquique, por ejemplo, nace ante la necesidad de atender a los trabajadores migrantes que estaban ingresando a Chile para buscar nuevas fuentes de trabajo, desafío para el cual se creó el Área de Migraciones del Departamento Laboral del Obispado de Iquique, que luego se transformaría en la Pastoral de Migraciones.

La misión de INCAMI es transversal entre sus distintas delegaciones a lo largo del país, y consiste en brindar atención y acompañamiento pastoral a las personas en situación de movilidad permanente o temporaria, además de promover y coordinar los programas y actividades tendientes a su integración socio-cultural y religiosa. Concretamente, sus objetivos son:

- sensibilizar a la Iglesia, organismos gubernamentales y de la sociedad civil sobre el hecho de la movilidad humana y la necesidad de acogida e inserción de los migrantes;
- difundir y aplicar la Doctrina Católica sobre la movilidad humana;
- animar y coordinar entre las Delegaciones diocesanas de Pastoral Migratoria, parroquias, capellanías y agentes pastorales la asistencia a las personas migrantes;
- procurar la consecución y legalización de documentos y ofrecer asesoría jurídica, previsional y laboral;
- acompañar a las colectividades de inmigrantes residentes en su proceso de inserción e integración socio-cultural y religiosa;
- promover misiones y visitas pastorales a inmigrantes y chilenos emigrados;
- apoyar a hogares y centros de atención para migrantes y personas en movilidad.

La población beneficiaria de INCAMI abarca a todas las personas en situación de movilidad permanente o temporaria, que llegan al país en busca de trabajo y que presentan en su mayoría una precaria situación socio-económica. Entre ellos se

incluyen inmigrantes, retornados, migrantes internos, emigrados chilenos, refugiados, marinos, circenses, nómadas, turistas y trabajadores del transporte terrestre y aéreo. Se estima que en total llegan a atenderse 30 mil personas por año, un quinto de las cuales corresponde solo a la delegación de Iquique. La mayoría proviene de países de la región como Perú, Colombia y Ecuador.

Gran parte de las actividades de asistencia directa que realiza la institución se sostiene por la participación de trabajadores voluntarios, recurso humano altamente valorado por la organización.

La principal fuente de recursos financieros de INCAMI se obtiene a través de la Colecta Nacional, promovida anualmente con motivo del día del migrante. También se cuenta con la colaboración económica de organismos estatales e internacionales. Los proyectos actualmente en marcha de la delegación de Iquique, por ejemplo, son financiados por la Fundación Scalabrini, mientras que en Concepción se reciben aportes de la Pastoral Social del Arzobispado de esa diócesis.

A nivel central y regional, la intervención de INCAMI ha mostrado ser notablemente integral, abarcando una variedad de temas relativos a la vida de los migrantes. INCAMI realiza actividades de información en el exterior sobre Chile y acerca del ingreso al país, articuladas con otros organismos internacionales de atención al migrante, del ámbito civil y eclesiástico, y con las embajadas presentes en Chile.

En el área de la gestión migratoria, una de las más antiguas y permanentes de la institución, su quehacer comprende orientación legal, patrocinio jurídico y tramitación de documentación para la regularización migratoria de inmigrantes, emigrados y retornados, ante los organismos estatales correspondientes. También provee asistencia provisional en el área habitacional, mediante la habilitación de espacios para alojamiento (casas de acogida) y alimentación (comedores solidarios) de migrantes en lugares de tránsito.

En la pretensión de que el proceso de regularización e integración sea integral y estable, INCAMI da asistencia en temas laborales, implementando bolsas de trabajo, capacitaciones prácticas para el desarrollo de habilidades – como peluquería y cocina, en el caso de Iquique – y charlas periódicas informativas respecto de las leyes sociales que rigen el sistema laboral en Chile.

Para los hijos de migrantes, el Instituto provee asistencia educativa que comprende desde guarderías hasta orientación en trámites, búsqueda y acceso a establecimientos educativos.

La asistencia psicológica y el debido acompañamiento espiritual han sido otra de las áreas de trabajo, extendiéndose a una variedad de grupos de migrantes. Por ejemplo, en el año 2000 el Instituto coordinó con el Ministerio de Obras Públicas y el Arzobispado de Santiago la apertura de la Capilla del Aeropuerto Internacional de Santiago para la atención pastoral de las personas que trabajan en transporte aéreo y los pasajeros en tránsito. También al alero de INCAMI, en 2004 la Iglesia chilena constituyó la Pastoral Circense, orientada al trabajo pastoral de los trabajadores en esta área.

INCAMI también ha promovido la participación de las comunidades de migrantes en actividades recreacionales y sociales. Con ello se ha contribuido a impulsar las redes de solidaridad y la organización asociativa entre los migrantes, además de darles mayor visibilidad ante la sociedad de llegada, dando muestras de su identidad nacional, con un sinnúmero de eventos culturales que incluyen exhibiciones gastronómicas y musicales, muy conocidas en los últimos años.

Siendo uno de los objetivos del Instituto la difusión y sensibilización sobre la movilidad humana ante la Iglesia, organismos gubernamentales y de la sociedad civil, se ha trabajado en la edición de la revista "Migrantes", en circulación desde 1975, y en la realización de las "Jornadas Migratorias", espacios de reflexión y análisis sobre la realidad migratoria en el actual contexto social y religioso.

En el ámbito de la defensa de los derechos de los migrantes, INCAMI se ha hecho muy conocido en el país. El Instituto participa en mesas de trabajo con organismos del gobierno y otros organismos de la sociedad civil, planifica jornadas de formación de los delegados y difunde material impreso con información relativa a los derechos de los inmigrantes en Chile y la oferta de programas sociales existentes en cada región del país. Además, participa en actividades de investigación y análisis de la cuestión migratoria, patrocinando y desarrollando proyectos de sistematización y publicación de estudios.

De esta forma, sin perjuicio de la atención directa y la sensibilización social, otro de los objetivos que ha orientado las intervenciones de INCAMI y que incide marcadamente en la formulación de políticas públicas sobre migración, ha sido mantener espacios de diálogo con las instituciones gubernamentales en los que se haga presente la realidad de los migrantes y se promueva el mejoramiento de la acogida, recepción y atención directa de éstos en Chile.

La acción más reciente en este aspecto fue la presentación ante el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) de un documento sobre los "Elementos imprescindibles en la Ley de Migraciones" a fin de promover la reforma de la legislación migratoria en el país y con ella el cambio de posicionamiento de la sociedad y el Estado frente a la movilidad humana.

Aunque las actividades planeadas generalmente no varían entre las diversas delegaciones, algunas sedes regionales como Iquique y Concepción reclaman que, al estar físicamente más alejadas, su participación en las instancias deliberativas que se llevan a nivel central es más acotada, y su participación se ha limitado a la asistencia en jornadas informativas organizadas por instituciones estatales en la ciudad de Santiago.

INCAMI ha privilegiado enormemente el establecimiento de alianzas institucionales y la modalidad de trabajo en red para llevar adelante las actividades antes descritas. En primer lugar, y en el plano internacional, el Instituto está relacionado con el Pontificio Consejo para la Pastoral de Migrantes e Itinerantes, es miembro de la Comisión Católica Internacional de Migraciones (CCIM), con sede en Ginebra, coopera con el Servicio Social Internacional (SSI) y se coordina con otros organismos internacionales vinculados a la movilidad humana.

En el plano nacional, las alianzas establecidas son mayormente con organismos eclesiales. La sede central depende de la Conferencia Episcopal de Chile y debe coordinar con las diócesis, parroquias y capellanías del país los distintos programas de atención a migrantes. Otros organismos de Iglesia con los que ha establecido relaciones de cooperación son Cáritas y el Hogar de Cristo.

La red de vinculaciones no se limita, sin embargo, a las instituciones de carácter eclesiástico. También existe una multiplicidad de convenios de cooperación con organismos del Estado para derivaciones, como el DEM, la Seremi de Salud, el Servicio Nacional para la Mujer (SERNAM), el Servicio Nacional de Menores (SENAME) y la Junta Nacional de jardines Infantiles (JUNJI).

En Iquique, por ejemplo, se ha trabajado en conjunto con la Policía de Investigaciones (PDI), Carabineros, el Gobierno Regional, los Tribunales de Justicia y la Dirección del Trabajo. Todos los servicios de gestión migratoria se realizan en coordinación con los Departamentos de Extranjería de cada gobernación provincial.

Además de convenios con fundaciones privadas, como la Fundación Elena Caffarena en Iquique y la Fundación Scalabrini en Santiago, INCAMI tiene vínculos con instituciones educativas como las Universidades Arturo Prat y de Tarapacá, en el norte del país, y con la Universidad Católica de la Santísima Concepción en el sur, para todo lo concerniente a la asistencia legal, asesoramiento y patrocinio jurídico. Paralelamente, trabaja en colaboración con todas las organizaciones sociales que conforman la Red de Migración e Interculturalidad (RedMI), incluidas las Clínicas Jurídicas que participan en la orientación y tramitación de documentos para la regularización.

Desde el punto de vista de INCAMI, la consolidación de un modelo de trabajo en red ha sido uno de los principales avances en materia de atención a migrantes, pues ha permitido ampliar el radio de acción de la institución.

La delegación de Iquique destaca sobre todo la fluidez y credibilidad de las relaciones logradas con las instituciones estatales de la región. En el plano pastoral, puede destacarse también la enorme cantidad de misiones populares promovidas con las familias y comunidades de migrantes tanto en Argentina como en Chile y las visitas a las comunidades de emigrados chilenos en Argentina, Brasil, Australia, Estados Unidos, Italia, Suecia y Noruega.

Otra de las experiencias mejor logradas que destaca la institución a lo largo de su historia son sus actividades de sensibilización sobre la realidad migrante, objetivo que ha sido alcanzable con proyectos muy consolidados hasta el día de hoy, tales como su revista "Migrantes" y las "Jornadas Migratorias".

INCAMI se ha constituido en un referente del accionar de la sociedad civil en materia de asistencia a los migrantes mediante el peso de sus opiniones y la circunstancia de haber llenado vacíos de las políticas públicas y contradicciones y falencias de las normativas.

Por ello, en lo que se refiere a sus relaciones con otros actores externos, INCAMI sostiene que hay obstáculos para su participación en los programas y políticas públicas

sobre migración internacional, que se expresan en la insuficiente sensibilización de los organismos del Estado y de la sociedad civil en estos temas.

En el plano interno, reconoce que una de las debilidades en la respuesta de la Iglesia frente a la realidad migratoria ha sido la marcada centralización de su institución en Santiago, siendo necesario ampliar las delegaciones de Pastoral de Movilidad Humana en las demás diócesis de Chile.

Algunas de las sedes regionales entrevistadas hacen ver, además, que la centralización institucional ha repercutido en ellas por la escasez de financiamiento para ampliar y mejorar la calidad de la atención al migrante en términos de infraestructura, material de trabajo de oficina, programas de capacitación y emisión de material de información. Claramente la presencia transversal de INCAMI a lo largo del país es una fortaleza, pero no ha sido del todo aprovechada en tanto persiste una fuerte centralización de la información, el financiamiento y la capacidad ejecutiva.

En 2013 INCAMI ha asumido nuevamente el rol de agencia implementadora en Chile del programa del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

1.1.3. Centro Integrado de Atención al Migrante (CIAMI)

Con el incremento de la inmigración limítrofe y del número de refugiados y solicitantes de acogida en Chile, en 1992 los Misioneros Scalabrinianos, junto con INCAMI, abrieron la Casa de Acogida Scalabrini, en la comuna de Macul, para brindar una solución habitacional transitoria a familias refugiadas y/o migrantes de escasos recursos.

En septiembre de 1996, el hogar fue trasladado a la Comuna de Providencia, en una casa adquirida por la Congregación de los Misioneros Scalabrinianos. Hasta el año 2002, el hogar brindó servicios de alojamiento para inmigrantes y refugiados, y de sala cuna para los niños migrantes e hijos de migrantes, provenientes principalmente de Perú, Bolivia y Ecuador.

En el año de 2003, los scalabrinianos implementaron el Centro Integrado de Atención al Migrante (CIAMI), para responder a la creciente demanda de servicios para la inserción socio-laboral, de servicios de alojamiento, comedor, capacitación laboral, asistencia psicológica y derivación para la asistencia de salud de inmigrantes, migrantes internos y personas en movilidad de la Región Metropolitana.

El Cardenal Francisco Javier Errázuriz Ossa, al inaugurar este centro, el 8 de agosto de 2006, señaló que

"Es un motivo de mucha alegría dar la bendición a esta casa de acogida que es un espacio de esperanza para muchos hermanos. Esta casa está abierta para acoger a cualquier persona que por motivos de necesidad y de búsqueda de mejores condiciones de vida llegue a nuestro país en calidad de migrante. A la Iglesia desde siempre le ha preocupado la situación de estos hermanos y ella nos enseña a acogerlos como tales, porque todos somos hijos de un mismo Padre".

CIAMI es una entidad de la Congregación de los Misioneros Scalabrinianos al servicio del migrante internacional e interno. Su atención se focaliza en las mujeres, atendiendo las condiciones migratorias del flujo femenino y la vulnerabilidad que afecta a muchas migrantes que llegan a Chile.

Sus objetivos son brindar acogida, confianza, orientación, fraternidad y consuelo, así como la facilitación de la inserción laboral para la integración de las personas migrantes en la sociedad chilena.

Desde una perspectiva de promoción de la dignidad y los derechos de las personas migrantes, los servicios que brinda CIAMI comprenden apoyo a la inserción laboral, capacitación a asesoras del hogar, alojamiento, suministro de comidas en un espacio de convivencia y asesoría jurídica.

En general, existe una amplia cobertura en la atención, por cuanto, por ejemplo, el alojamiento temporal que se brinda acoge a unas mil mujeres por mes. En la asistencia jurídica, se brinda orientación a la llegada, especialmente para conseguir una estadia regularizada, y también se brinda asesoría legal para la actividad laboral. Se colabora con las mujeres migrantes en la identificación de instituciones a donde dirigirse para la legalización de sus documentos, tales como ministerios, municipalidades, embajadas, consulados. CIAMI también ofrece de manera gratuita apoyo psicológico a quienes lo requieran.

1.1.4. Ciudadano Global – Servicio Jesuita a Migrantes y Refugiados (SJM)⁵¹

Ciudadano Global nace en 2000 como una ONG dependiente de la orden jesuita, pero con personalidad jurídica desde 2010. En ese momento, movilizados por los efectos migratorios del terremoto en Haití, la pequeña línea de incidencia de carácter voluntario que se insinuaba, se consolida oficialmente como un área de sensibilización, ampliando así la acción de la organización.

La misión del SJM está orientada a servir a los migrantes y refugiados que llegan a Chile en condición de vulnerabilidad “para que puedan constituir un plan migratorio”. Para ello busca contribuir a que en el país se genere una cultura de acogida en la que se respete, se acompañe y se defiende la dignidad y los proyectos personales y comunitarios de quienes migran.

En el Servicio Jesuita se brinda atención a grupos amplios de inmigrantes, incluidos niños y adultos, hombres y mujeres, predominantemente de nacionalidad peruana, boliviana y colombiana, si bien se han ido recibiendo demandas de población haitiana, china, palestina y senegalesa. La cifra de personas atendidas mensualmente en la actualidad va de 1.000 a 1.200 en Santiago –donde se concentra la mayoría de los casos– y de 300 a 400 personas en las oficinas de Arica y Antofagasta, en el norte del país.

⁵¹ Véase www.ciudadanoglobal.cl. En esta y en las siguientes entrevistas los autores recibieron la colaboración de Felipe Martínez Fernández.

El actual equipo de Ciudadano Global consta de 160 personas, y prácticamente el 80 por ciento de ellas corresponde a estudiantes en práctica y voluntarios. Lo que más distingue a los recursos humanos de esta organización es la diversidad de nacionalidades que la componen, contando con trabajadores provenientes de alrededor de 20 países distintos.

Sus actividades son financiadas principalmente por la organización jesuita (que provee el 75 por ciento de los recursos), otro tanto por el Hogar de Cristo (25 por ciento) y el resto de los recursos se obtiene de proyectos de intervención directa.

En conjunto, las intervenciones que ha realizado y realiza actualmente el SJM para los migrantes incluyen: asistencia legal, asesoramiento y patrocinio jurídico; asistencia laboral; asistencia sanitaria; asistencia educativa; organización de actividades recreacionales, culturales, sociales y deportivas; y difusión y sensibilización sobre los procesos migratorios.

Sus tres líneas de acción principales o áreas de trabajo son la incidencia pública, la sensibilización de la sociedad y la interculturalidad. A través de su área de incidencia pública, el SJM mantiene un contacto directo con las autoridades del DEM, haciéndole llegar propuestas legislativas resultantes de procesos de investigación que se consideran apropiados. Esta participación ha sido posible por dos ejercicios: el análisis crítico de la actual ley de extranjería y proyectos legislativos realizados, mostrando sus aspectos positivos así como sus contradicciones y ambigüedades, y la realización de estudios comparados de políticas de migración en la región.

Desde 2011, el área de sensibilización incluye un trabajo en conjunto con la Municipalidad de Santiago para la capacitación de funcionarios que atienden población migrante. En el área de la interculturalidad, se realizan acciones territoriales de integración en los barrios, talleres de educación idiomática, informática y desarrollo de habilidades sociales. En conjunto, el trabajo de estas áreas apunta a que en un futuro cercano la discriminación por lugar de origen sea una actitud socialmente reprochable.

Muchas de estas actividades se han iniciado y sostenido gracias a la colaboración con otras instituciones sociales. En la actualidad el SJM cuenta con alrededor de 20 alianzas estratégicas, siendo la más significativa la que tiene con la RedMi. Otras redes son las que mantiene con la Fundación Junto al Barrio,⁵² con el Hogar de Cristo⁵³ y con los Municipios de Santiago, Quilicura y Estación Central. Las redes se extienden a la esfera internacional, a través del trabajo colaborativo que desarrolla con instituciones como la OIM, la Cruz Roja, Fe y Alegría y América Solidaria, esta última destinada a fortalecer el trabajo de incidencia pública.

Los mayores logros reconocidos por esta organización, en lo que concierne al propio trabajo, es la estabilización de la oferta de servicios que entrega, teniendo la certeza de que la persona migrante que accede, es acogida y correctamente informada. Otro éxito identificable ha sido el desarrollo de modelos técnicos sobre atención y

⁵² Véase www.juntoalbarrio.cl

⁵³ Véase www.hogardecristo.cl

servicio al migrante, para asegurar un protocolo de acción frente a la jerarquización de las necesidades del o los migrantes.

Por otra parte, las aspiraciones por promover en la sociedad una perspectiva de interculturalidad han mostrado ser difíciles de alcanzar, pues la traducción cultural no es automática y toma tiempo, y la escasez de recursos disponibles para financiar los diversos proyectos de intervención hacen aún más difícil la participación de este tipo de organizaciones en el campo de las políticas migratorias.

A futuro, el SJM se ha propuesto aumentar el radio de alcance de sus intervenciones hacia las ciudades de Chile con mayor afluencia de migrantes, incluidas las de Santiago, Arica y Antofagasta. En el corto plazo, los proyectos de trabajo del área de incidencia pública están focalizados específicamente en el proceso de elecciones municipales y presidenciales, especialmente en las comunas de Quilicura, Estación Central, Santiago Centro, Recoleta e Independencia, donde la presencia de migrantes en situación de vulnerabilidad podría ser determinante. Se pretende desarrollar una plataforma para que los partidos políticos incorporen entre sus propuestas una preocupación seria sobre la población migrante y, además, proveer de la información adecuada y completa a aquellos que tengan la opción de ejercer el derecho a voto en Chile.

Como puede apreciarse, el SJM despliega acciones que el Estado parece no haber asumido en Chile, y de allí su indudable importancia. Es llamativa la metodología que ha venido empleando en la atención a migrantes, pues comprende proyectos y alianzas con diversos actores y gobiernos locales.

Finalmente, a las anteriores iniciativas cabe agregar la presencia de numerosas organizaciones religiosas integradas por migrantes con el apoyo de hermandades, como las del Señor de los Milagros de Santiago, Iquique, Valparaíso, Concepción, entre otras, que han adquirido presencia y reconocimiento entre las expresiones de fe en Chile.

1.2. Centros académicos de estudio y asistencia

La participación de los centros de estudio en las políticas y programas sobre migración en Chile es variada, creciente y de un aporte indiscutible. Si bien en el país no existe una tradición de estudios y un espacio institucional sólido y reconocido acerca de los asuntos migratorios, lentamente se va gestando una plataforma.

El desarrollo de investigaciones y programas dentro de distintos campos disciplinarios ha sido crucial para generar información más objetiva y cercana a los temas relacionados con la migración. Puede esperarse que en los próximos años esta tendencia se amplíe y configure un área de estudios más consolidada, con el desafío para que el conocimiento que se genere contribuya a la implementación de las políticas públicas del siglo XXI.

En Chile se distinguen, por una parte, aquellas instituciones preocupadas de manera más o menos permanente de generar y difundir conocimientos sobre la realidad migratoria a través de investigaciones y proyectos, así como la realización de foros y seminarios. El Departamento de Sociología de la Universidad Alberto Hurtado, el

Núcleo de Investigación en Integración de Migrantes Internacionales dependiente del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile y la Escuela de Psicología de la Universidad Católica de Chile, son algunas de las que han tenido una participación importante en este respecto.

Sin embargo, Santiago no es el único referente pues cabe mencionar el trabajo pionero de la Universidad Católica de Valparaíso a través de su Instituto de Historia, y el más reciente de la Universidad Arturo Prat de Iquique, la Universidad de Concepción y la Universidad de los Lagos, que sugieren una legítima y totalmente necesaria descentralización de la actividad académica sobre migración. En algunos de estos referentes, además, se constatan frecuentes trabajos de tesis en programas de pre y postgrado.

Por otro lado, están aquellas entidades y programas especializados en brindar asistencia directa a los inmigrantes, tanto en el área jurídica como en el de salud mental, que aportan insumos de investigación que suelen difundirse, por ejemplo, en informes, foros y seminarios.

Entre la primera categoría están las clínicas jurídicas de migrantes y refugiados de la Universidad Alberto Hurtado (UAH), de la Universidad Diego Portales y de la Universidad Central. En el área práctica de salud, en tanto, existe el Programa PRISMA de Salud Mental de la misma Universidad Alberto Hurtado, la Clínica Psicológica de la Universidad ARCIS, el Programa de Salud Mental Intercultural del Centro de Atención Psicológica (CAPS), perteneciente a la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, y el Programa CEAC de la Unidad de Salud Mental Intercultural de la Universidad Católica Silva Henríquez.

Comúnmente vinculados a las casas universitarias y, específicamente, a las carreras en el área de ciencias sociales, los centros de estudio son el tipo de instituciones que más ha proliferado durante el último tiempo, atrayendo con ello a muchos estudiantes de pre y post grado que se interesan por formar equipos de investigación especializados en una faceta muy necesaria en la migración internacional.

En esta ocasión, hemos querido recoger información característica de tres centros académicos representativos: el Departamento de Sociología de la UAH, que participa esencialmente en actividades de investigación social; el programa PRISMA, que participa en la asistencia psicológica; y la Clínica Jurídica de la UDP que participa en la asistencia legal.

1.2.1. Departamento de Sociología de la Universidad Alberto Hurtado⁵⁴

El Departamento de Sociología de la UAH se origina como herencia del programa de Licenciatura en Ciencias del Desarrollo, impartido en 1965 por el Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES). Actualmente posee tres programas académicos: la Licenciatura en Sociología, el Magister en Sociología y el Doctorado en Sociología, todos orientados en la misión de contribuir a la formación de sociólogos.

⁵⁴ Véase www.sociologia.uahurtado.cl

En la actualidad, el Departamento está conformado por alrededor de 10 académicos de planta, 20 académicos asociados y 4 académicos jóvenes egresados de la Universidad que también participan en labores de docencia e investigación.

Su principal objetivo es integrar a los estudiantes y egresados en actividades de investigación de nivel internacional, ya sea en temas establecidos dentro de la sociología, en temas emergentes que sean relevantes para Chile, América Latina y el mundo, dentro de los cuales cabe la migración internacional y el llamado transnacionalismo.

Son varias las modalidades a través de las cuales este Departamento ha introducido la temática migratoria en el quehacer universitario, contribuyendo a difundirla, profundizar la información existente y prestar espacios para el debate y la presentación de propuestas de política.

En primer lugar, puede mencionarse el curso optativo sobre "Migración y Transformaciones Sociales" que incluye el programa de Licenciatura. En éste, se busca que los estudiantes conozcan y analicen los procesos de cambio social que provoca la migración, además de las dinámicas culturales, económicas y políticas que se generan en las sociedades de destino.

Además de las cátedras regulares, el Departamento ha organizado numerosos Seminarios, Foros y Coloquios sobre la migración internacional. Algunos de los ejemplos recientes que pueden mencionarse son el seminario internacional sobre "El papel del Estado y la sociedad en el proceso de integración", realizado en conjunto con el Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos, y con la Secretaría Técnica de las Mesas Temáticas con la Sociedad Civil del Senado. También cabe destacar el Taller metodológico "Estudiando las condiciones laborales de los inmigrantes", dictado por Pierrette Hondagneu-Sotelo, del Departamento de Sociología de la Universidad de California del Sur.

Frecuentemente, el equipo de académicos e investigadores de la Universidad que se vincula al estudio de la migración participa en instancias externas de exposición y debates. Ejemplo de ello fue la reciente participación que tuvo como expositora la académica Carolina Stefoni en el taller "Formas de pensar la diáspora: migración y literatura en América Latina" (2012).

Existen también varias publicaciones afines que han sido elaboradas en el marco de la actividad investigativa de este centro de estudios, tales como el libro titulado "La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías" (2011), compilado por una de las académicas del Departamento de Sociología de la Universidad, 2011, junto a otras autoras (<http://www.scielo.cl/pdf/polis/v11n31/art27.pdf>).

En última instancia, merece mencionarse la gran variedad de proyectos que se han desarrollado en el área de investigación del Departamento, mediante la asignación de fondos concursables o el patrocinio del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico del Gobierno de Chile (FONDECYT). El proyecto sobre "Trayectorias Laborales de los Inmigrantes Peruanos en Chile: Estrategias de Estructuración de la

Movilidad Ocupacional Ascendente", es una de las muestras más recientes en este respecto.

1.2.2. Programa PRISMA de Salud Mental⁵⁵

El programa de Atención en Salud Mental para Migrantes y Refugiados (PRISMA), dependiente de la Facultad de Psicología de la UAH, opera desde 2008 y es una de las iniciativas de intervención psicológica interdisciplinar más importantes a nivel nacional. Su misión es reducir la brecha de los servicios públicos de salud mental para la atención de la población migrante, incorporando la dimensión cultural y la especificidad de la experiencia migratoria en el contexto regional.

Actualmente atiende a migrantes provenientes de Perú, Ecuador y Argentina, y a refugiados de Colombia y África. Cuenta con un equipo conformado por ocho personas, entre ellas, psicólogos, psiquiatras, trabajadores sociales, sociólogos y abogados.

Cada una de sus líneas de trabajo cuenta con una fuente de financiamiento específica, desde fondos concursables, aportes del ACNUR, capitales internacionales y de la propia Facultad de Psicología de la Universidad.

Los objetivos de su trabajo de intervención son apoyar a los migrantes y refugiados en su proceso de integración en el país, contribuyendo a promover la implementación de programas de salud pública que consideren su especificidad, así como aportar en la generación y divulgación de conocimiento en perspectiva de salud mental.

Las áreas temáticas en las que participa el Programa abarcan: 1) La asistencia en salud mental, mediante psicoterapia individual para adolescentes y adultos, terapia de pareja, familiar y co-terapia psiquiátrica; 2) La difusión y sensibilización sobre la realidad del migrante, a través de acciones de capacitación y divulgación de información sobre salud mental de migrantes en consultorios y asociaciones de migrantes orientada a la prevención; 3) Investigación y análisis de la cuestión migratoria, concernientes a los protocolos de atención interdisciplinar y líneas de malestar en salud mental de migrantes; y 4) También la participación y promoción de actividades de reflexión y difusión con equipos interdisciplinarios en torno a la salud mental.

Sus proyectos suelen ser de corto plazo, en tanto buscan responder a necesidades inmediatas de la población migrante. También realiza otras intervenciones de más largo plazo, vinculadas a la investigación interdisciplinar acerca de las líneas de malestar en salud mental de migrantes y de incidencia en políticas públicas de salud mental en el ámbito asociativo, universitario, internacional y gubernamental.

En general, el programa ha logrado responder y adaptarse a los contextos de la situación de la migración y refugio en el país, desde la dimensión de la salud mental. Se reconocen también logros concretos en el tratamiento de las problemáticas que afectan a parejas mixtas y de familias multiculturales.

⁵⁵ Véase www.psicologia.uahurtado.cl/migrantes

Para el desarrollo de sus acciones de asistencia en salud mental, PRISMA ha logrado mantener vínculos con la Cruz Roja, los Centros Comunitarios de Salud Mental (COSAM) y los consultorios locales. Además es una de las organizaciones que actualmente integra la RedMI.

En el futuro, esta institución contempla continuar con sus cuatro principales líneas de trabajo, consolidar prácticas de atención y atender las demandas del exterior que proporcionan material investigativo al programa.

Indudablemente, queda mucho por avanzar en términos de salud mental para migrantes en el área de la salud pública, lo que interpela abiertamente a las intervenciones del Estado ya que, por ahora, sólo se encuentran en un estado de constatación del problema.

1.2.3. Clínica Jurídica de la Universidad Diego Portales³⁶

El programa de la Clínica Jurídica de la Universidad Diego Portales (UDP) nace a raíz de la regularización migratoria realizada entre 2007 y 2008, con el objetivo de realizar una capacitación práctica a los alumnos de la carrera de Derecho interesados en ofrecer orientación y asesoría en la regularización de migrantes.

Inicialmente, y sobre una previa evaluación, se resolvió extender la iniciativa durante un año, tiempo en el que se consolidó como Clínica Jurídica. Actualmente, la Clínica de Migrantes y Refugiados es un curso semestral que conforma parte de la malla obligatoria. Inspirado en el modelo de las clínicas de migración de las universidades norteamericanas, se trabaja tanto en la orientación como en la representación jurídica gratuita de migrantes y personas que inicialmente llegan en condición de refugiados y deben esperar el proceso judicial para convertirse en migrantes.

La población atendida está conformada especialmente por los migrantes derivados por el INCAMI y el CIAMI, llegando a un promedio de 120 causas vigentes por semestre. El trabajo es coordinado por una de las profesoras de la institución, 4 ayudantes vinculados a la resolución de los casos, y una secretaria. Como curso académico, no recibe recursos financieros de la universidad.

Además de los servicios regulares de asesoría a migrantes y refugiados, la Clínica ha trabajado en proyectos conjuntos con otras instituciones de la sociedad civil, como el desarrollado en 2010 con el Instituto de la Mujer titulado "Soy migrante, tengo derechos". En 2011 la Clínica tuvo un rol central en la redacción de un capítulo sobre migración para el Centro de Derechos Humanos de la misma universidad, y actualmente se está desarrollando un proyecto con la Contraloría General de la República, en torno a los marcos de regulaciones dentro del servicio migratorio nacional.

³⁶ Véase www.clinicasjuridicas.udp.cl

Sus acciones están esencialmente concentradas en la ciudad capital de Santiago, pero actualmente también se está entregando apoyo jurídico en las ciudades nortenas de Iquique y Arica, mediante la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC).

La atención de la Clínica ha ido variando en el tipo de causas que se han tomado. En los inicios, se trataba de asesorías y representaciones jurídicas, tales como las solicitudes de visa. En la actualidad se trabaja en intentar revocar órdenes de expulsión que se considera que no tienen fundamentos, y que además tienen evidentemente consecuencias graves en el entorno del migrante.

Los casos en los que interviene esta institución incluyen temas de acceso al país y gestión migratoria relacionada al levantamiento de prohibiciones de ingreso, rechazos de visas y órdenes de abandono, e intervenciones en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También asistencia legal, asesoramiento y representación jurídica en conflictos laborales, familiares y controversias en el registro civil. Además, abarca actividades de difusión y sensibilización sobre migraciones, a través de la realización de charlas y talleres promocionales como las que se han realizado en el INCAMI, CIAMI y en la Asociación de Damas Peruanas.

Al igual que otros centros de estudio, la Clínica Jurídica forma parte de la RedMI, aunque se señala que las relaciones colaborativas más estrechas y antiguas son las que se mantienen con el INCAMI, Ciudadano Global-SJM, el propio programa PRISMA, el Servicio de Salud Mental de la Universidad Silva Henríquez y la Academia de Humanismo Cristiano.

Desde el punto de vista de la institución, el éxito de los resultados obtenidos ha estado en directa relación con la experiencia académica que ha generado el curso clínico en los estudiantes. La experiencia más valorada, en este sentido, ha sido la de aprender desde un punto de vista práctico sobre la vulnerabilidad y discriminación que enfrentan las personas migrantes, lo que genera un creciente interés y compromiso de parte de los alumnos para desarrollar su trabajo. En el futuro, los proyectos de la clínica contemplan la continuación del servicio clínico en la modalidad de casos individuales, y realizar investigaciones de más largo aliento en torno al debido proceso migratorio.

1.3. Organizaciones no gubernamentales

Las ONGs existentes en Chile que se vinculan al tema de la migración internacional han estado principalmente dedicadas a la incidencia política o *advocacy* para la defensa de los intereses de la población migrante, incorporando perspectivas cada vez más especializadas sobre determinados segmentos, tales como el enfoque de género, el enfoque de derechos y aquellas avocadas a la defensa de los derechos de los niños migrantes.

Algunos ejemplos de este tipo de organizaciones son la *Fundación Scalabrini*, la *ONG Scalabrini*, *Corporación Colectivo sin Fronteras*, la *Corporación ONG Raíces*, la *Fundación Instituto de la Mujer (FIMU)*, la *Fundación Alternativas de Salud Mental y Derechos Humanos*, la *Fundación Ideas*, *América Solidaria* y *Amnistía Internacional*.

1.3.1. Fundación Instituto de la Mujer (FIMU)⁵⁷

La Fundación Instituto de la Mujer nace en Chile en 1987, por la iniciativa de un grupo de mujeres que había retornado del exilio. La ONG fue creada con el objetivo de promover la igualdad de derechos de las mujeres en el marco de la lucha por la democracia y de sus procesos de democratización social. Así, entre fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, su quehacer se enfocó en la atención de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y en el desarrollo de propuestas de inclusión política para las mujeres. A partir del año 2000, la migración internacional comienza a ocupar un lugar importante dentro de la Fundación, buscando empoderar a las mujeres inmigrantes con las herramientas sociales necesarias para enfrentar su inserción cotidiana en la sociedad chilena.

Las principales funciones de la Fundación son la realización de talleres de liderazgo e información sobre derechos esenciales: laborales, reproductivos, de salud, vivienda y educación, entre otros. También promueve talleres de acompañamiento psicosocial en los que se aborda la experiencia migratoria de las mujeres y talleres laborales centrados en el enfoque de género, para hombres y mujeres, aunque con un 90 por ciento de participación femenina.

Mujeres peruanas, bolivianas, ecuatorianas y colombianas conforman la mayor parte de las participantes y, esporádicamente, argentinas y venezolanas. El registro del período 2007 a 2011 muestra que participan alrededor de 250 mujeres por año. Solo el año 2010 la cifra se elevó de manera extraordinaria a 1.600 participantes, a raíz de un convenio con la Unión Europea destinado a la realización del Taller "Ciudadanía y protección de los derechos humanos de la población inmigrante en Chile".

La Fundación además cuenta con una línea de investigación, incidencia pública para la reforma de la Ley de Extranjería vigente y protección de los derechos humanos de las mujeres inmigrantes. Algunos de los proyectos desarrollados en este ámbito específico han sido el lanzamiento de campañas comunicacionales y la difusión de información sobre derechos a través de afiches y programas radiales, con el objetivo de crear conciencia sobre la situación cotidiana de las mujeres migrantes en Chile.

Otro de los proyectos más notables ha sido la elaboración de una guía de apoyo al migrante que ya cuenta con cuatro ediciones reactualizadas.⁵⁸ En 2010 además elaboró un estudio sobre "Ciudadanía y protección de los derechos humanos de la población inmigrante en Chile", y en 2011 formó parte del equipo que elaboró el Informe Sombra presentado a las Naciones Unidas.

Dependiendo de los proyectos y talleres en curso, el equipo de trabajo puede ir variando en número. Sin embargo, generalmente se trata de un equipo reducido, integrado únicamente por mujeres. Las actividades suelen ser financiadas a partir de la

⁵⁷ Véase www.insmujer.cl

⁵⁸ A la fecha se cuentan cuatro versiones de la guía: "Mujeres migrantes, mujeres de Chile" (2007), "Mujeres migrantes, mujeres con derecho" (2008), "Con la integración todos y todas ganamos" (2009), y la última "Soy migrante tengo derechos" (2010).

postulación a fondos concursables, aunque en la actualidad (2012) la falta de financiamiento ha obligado al Instituto a permanecer en receso.

La participación del Instituto en la temática migratoria se circunscribía a la Región Metropolitana, principalmente en las comunas de Independencia, Recoleta y Santiago Centro donde la presencia de migrantes es más significativa. No obstante, en los últimos dos años, se ha extendido al norte del país, en las ciudades de Arica, Iquique y Antofagasta.

Además de las alianzas que mantiene con las instituciones integrantes de la RedMI, la FIMU ha establecido redes de trabajo con la Asociación de Damas Peruanas y otras ONGs de migrantes. En el marco del proyecto "Ciudadanía y protección de los derechos humanos de la población inmigrante en Chile", el trabajo fue realizado conjuntamente con INCAMI, CEDEMU, el Programa Género y Equidad de FLACSO-CHILE y el Centro de Derechos Humanos de la UDP.

La gran difusión lograda a través del trabajo en red, el desarrollo de campañas comunicacionales, la producción de investigaciones que han servido de insumo para el diseño de políticas públicas sobre migración, y la entrega de herramientas sociales a las mujeres migrantes mediante los talleres psicosociales, son todos logros altamente valorados por el Instituto en materia de participación social.

Entre los proyectos planificados para el futuro está la aspiración de profundizar el trabajo con el grupo de mujeres migrantes víctimas de violencia intrafamiliar y también consolidar un grupo de trabajo estable en el que se les pueda proveer acompañamiento de largo plazo.

1.3.2. Amnistía Internacional³⁹

El área de Migración, Refugio y Solicitud de Asilo de Amnistía Internacional se forma el año 2008, a partir de un grupo de trabajadores voluntarios interesados en la temática. Desde entonces, se establecieron líneas de acción coordinadas con los demás departamentos de Amnistía Chile, elaborándose una agenda local específica para abordar el asunto de la migración y el refugio, un plan estratégico bianual y una agenda internacional decretada por el secretariado internacional de Amnistía.

A grandes rasgos, la misión de Amnistía Internacional es bien conocida en el mundo, orientada a que todas las personas puedan disfrutar de los derechos humanos establecidos en las declaraciones e instrumentos universales. En el marco específico de las migraciones, su objetivo central se traduce en "defender a las personas desprotegidas en movimiento".

Las principales funciones del departamento de Migración, Refugio y Solicitud de Asilo son la incidencia política a través de la producción investigativa, el activismo como medio de sensibilización, la educación y la denuncia en casos de violaciones de derechos humanos. En este sentido, no ofrece servicios de asistencia directa a la

³⁹ Véase www.amnistia.cl