



ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS EN BOLIVIA

REFLEXIONES PARA EL DEBATE

Índice

Presentación.....	3
I. El estado de las migraciones.....	4
II. Análisis de la legislación boliviana en materia migratoria.....	13
III. Políticas migratorias a nivel regional.....	25
IV. Algunas consideraciones para la formulación de políticas migratorias en Bolivia: Los Derechos Humanos.....	32
V. Algunas consideraciones para la formulación de políticas migratorias en Bolivia: Migración y Desarrollo	37
VI. Necesidad de la formulación de políticas migratorias en Bolivia.....	47
Bibliografía	

PRESENTACIÓN

Las comunidades de emigrantes bolivianos y bolivianas en el exterior donde se encuentren, son enormemente susceptibles a la vulneración de sus derechos fundamentales por diferentes situaciones y circunstancias que atraviesan en los lugares de destino como la indocumentación y la irregularidad, al igual que y sus familias y sus hijos en los lugares de origen. La escisión familiar generada por la migración produce un cúmulo de efectos sociales sobre todo en niños, niñas y adolescentes expuestos a la vulneración sistemática de sus derechos, expuestos a un maltrato físico y psicológico y a una doble violencia, por omisión y por acción; por omisión por la falta de la presencia efectiva y el abandono de sus padres y el segundo a consecuencia del primero, expone el maltrato físico y otras formas de abuso.

Por otro lado, la globalización ha transformado las relaciones de producción generando nuevas formas de plusvalía y ha creado una nueva categoría social de obreros a escala mundial: “los trabajadores migratorios” la mayoría de los cuales se encuentran despojados de sus derechos fundamentales. Trabajadores y trabajadoras que se debaten en la clandestinidad de las economías sumergidas del primer mundo facilitando mano de obra barata en los mercados laborales secundarios y segmentados donde los nacionales no lo realizan.

La problemática de las migraciones que es muy amplia y con varias aristas, convoca a la reflexión y debe llamar la atención de la sociedad en general y a las autoridades pertinentes en particular. Resulta urgente la necesidad de extender la protección a estos colectivos vulnerables.

En este sentido, la Asociación de Cooperación Bolivia España ACOBE y la Asociación de Migrantes Bolivia España AMIBE presentan esta publicación a través del Observatorio de las Migraciones Bolivianas, esta publicación que contiene algunos elementos importantes para la reflexión para la formulación de políticas públicas migratorias en Bolivia. El presente texto, en una primera parte describe la situación de las principales migraciones bolivianas al interior como al exterior del país, luego analiza la legislación boliviana más relevante al respecto y las iniciativas a nivel regional como las políticas migratorias del actual gobierno, para luego considerar algunos elementos necesarios para la formulación de políticas migratorias como los derechos humanos de los trabajadores migratorios y la vinculación de las migraciones con el desarrollo, finalmente expone la necesidad de generar, entre todos los actores, una política migratoria en Bolivia además de presentar algunas propuestas.

I

EL ESTADO DE LAS MIGRACIONES

Bolivia desde hace varios años atrás, presenta un movimiento de población al interior del país y una inusitada migración hacia el exterior generando efectos económicos, sociales, culturales en las comunidades rurales, las poblaciones urbanas y el país en su conjunto. Las explicaciones que generan estos movimientos no se agotan sólo en los factores de pobreza y desempleo, sino que responden a situaciones complejas y a diversos agentes que pueden influir para que esto suceda¹. Asimismo existe una marcada presión migratoria en el imaginario de gran parte de la población que cree que la migración podría cambiar su situación económica familiar².

Según cifras oficiales del Servicio Nacional de Migraciones (SENAMIG), alrededor de 2.3 y 3.3 millones de bolivianos y bolivianas radican en el extranjero lo que significa aproximadamente el 20% a 25% de la población boliviana, esta presencia numerosa de personas que radican fuera del país, trastoca el esquema del Estado - nación y cuestiona el concepto de ciudadanía en el sentido tradicional donde el territorio nacional ya no es referente de este esquema. Las nuevas demandas del ejercicio de los derechos políticos y los derechos que la nueva constitución reconoce a los ciudadanos bolivianos o bolivianas dentro y fuera del país, colocan de manifiesto la necesidad de construir lo que Yosemite Soysal denomina la “ciudadanía posnacional” y de configurar un nuevo sentido de pertenencia al Estado nación.

A partir del reconocimiento del voto de los bolivianos y bolivianas en el extranjero, el Estado adquiere una mayor responsabilidad con los compatriotas emigrados cuya situación no es nada fácil fuera de nuestras fronteras, son colectivos sociales sumamente sensibles a diferentes situaciones negativas como a la vulneración de sus derechos fundamentales. A partir de estos hitos sin precedentes en la historia de Bolivia, los procesos electorarios y la política nacional dejan de ser domésticos para convertirse en procesos transnacionales. Los partidos políticos o agrupaciones ciudadanas sensatas que realicen una lectura cabal de esta realidad, seguramente tomarán en cuenta este potencial electorado en el extranjero y presentarán propuestas que llamen la atención a estas colectividades y motiven a la participación ciudadana en procesos de consulta popular y procesos electorarios. Las elecciones de diciembre presenta limitaciones en la participación política, pero que en futuros procesos, los organismos responsables tienen el deber de complementar en base a las experiencias que puedan salir de esta primera práctica, queda pendiente la ampliación de la participación de la totalidad de ciudadanos bolivianos y bolivianas que se encuentran en el extranjero y definir la concreta participación de un sufragio activo y la representatividad política en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

¹ Las teorías macroeconómicas explican que la migración se genera a raíz del juego de la oferta y la demanda de los mercados laborales y la diferencia de los salarios reales en un mundo globalizado, este movimiento se genera desde países con fuerza de trabajo pero sin capital para la inversión, a países donde cuentan con capital para la inversión, pero carecen de fuerza de trabajo dentro de mercado duales o segmentados. Otra explicación indica que en los lugares de origen, se generan determinados factores de expulsión (pull) de población y por otro lado, los lugares de destino activan, en forma simultánea factores de atracción (push) que hacen que la gente se dirija a determinados lugares y no a otros. La teoría microeconómica trata de explicar que la migración se genera a consecuencia de un cálculo personal de costo - beneficio que hace esperar una rentabilidad neta positiva como consecuencia de su desplazamiento. Las intermedias explican que la migración se activa por estrategia familiar, es decir, las decisiones no son hechas por individuos aislados sino por hogares en las cuales las personas buscan maximizar sus ingresos luego de una inversión económica familiar para enviar al extranjero a la persona más calificada para este fin. Otro factor es la insatisfacción familiar a partir de la desigualdad de los ingresos económicos a raíz de la comparación de familias que no reciben remesas con otras que reciben y han logrado elevar su nivel de vida. También sucede que las familias emigran para invertir después en las comunidades de origen, como estrategia para proporcionar el capital que las inversiones locales requieren.

² Según la empresa Apoyo, Opinión y Mercado, seis de cada diez bolivianos quiere emigrar, lo que equivale al 61% de la población. El 24% de los sondeados quisiera irse a España; el 18% a EE.UU.; el 11% a Argentina; el 10% a Brasil; el 5% a Japón; y otro tanto a Inglaterra.

1. El desempleo: principal generador de la migración

De acuerdo a un estudio de mercado laboral en Bolivia del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA, el desempleo en Bolivia alcanzará este año a un índice mayor al 10,2%; la ciudad de El Alto registró el porcentaje más elevado de desempleo (13,5%) equivalente a 57.908, Le siguen La Paz con 11,6% (43.840 desempleados), Potosí con 9,4% (5.444 desempleados), Cochabamba con 8,7% (20.031 desocupados) y Santa Cruz de la Sierra se ubicó como la ciudad con menos desempleo 8,2% (54.885 desempleados). El incremento del desempleo en Bolivia según este estudio, esta determinado por tres factores fundamentales: 1) la caída de los precios internacionales de los minerales, 2) la pérdida de las Preferencias Arancelarias de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA) y 3) la contracción de la demanda de los hogares de los países compradores de productos bolivianos. El retorno de emigrantes afectados por la crisis mundial, el descenso en las exportaciones y la disminución de las remesas incidirán en la economía nacional y puede agravar la situación del desempleo en el país.

La tasa de desempleo urbano en Bolivia se ha duplicado en los últimos 12 años, según un informe del Panorama Laboral de la Organización Internacional del Trabajo; sin duda el problema del empleo ha sido la situación más apremiante de todos los gobiernos en los últimos 20 años que han vivido bajo el asedio constante de las protestas sociales originadas por la frustración de contar con ingresos que permitan una vida digna a las familias lo cual ha generado la pérdida de credibilidad en el sistema político nacional.

Si bien el indicador del desempleo en Bolivia no parece muy elevado en comparación con otras regiones, este indicador resulta ser una cifra engañosa ya que se trata de un empleo eminentemente precario que se considera como un subempleo masivo que alcanza al 80% de la población ocupada. Según estimaciones de la Fundación INASET, el 46% de la población total es población ocupada; 20% en las áreas rurales y 26% en la urbana. La ocupación rural es fundamentalmente en la agricultura tradicional que se caracteriza por ser un empleo precario y tener un bajo ingreso que bordea una media de 500 \$US/año alrededor de 4000 Bs. En las áreas urbanas el panorama no es muy distinto, el 35% de la población ocupada cuenta con empleo formal, de esta, la tercera parte es empleo del sector público, el resto esta ocupado en el sector informal y el comercio que igual puede clasificarse como subempleo masivo y precario. Según esta misma fuente, el empleo formal sólo alcanza al 20% de la población total, los cuales viven con el Jesús en la boca ya que son acosados por el fantasma de la desocupación lo cual les significa ingresar en la exclusión social y la pobreza. Asimismo, esta población ocupada se caracteriza por tener un empleo con un bajo índice de productividad, es decir el valor producido por cada trabajador año es del orden del \$US 2,500 en Bolivia mientras que el Latinoamérica bordea los 10,000 \$US. La baja productividad explica el nivel salarial y la capacidad de consumo de cada trabajador y sus familias; en Bolivia el salario medio alcanza a los 575,5 Bs. que no consigue cubrir la canasta básica y menos al incremento constante del costo de vida. Es decir, el tener un empleo en Bolivia en las condiciones informales que se desenvuelve la mayoría, no significa que el trabajador y su familia tengan la posibilidad de escapar de la pobreza.

Por consiguiente, el desafío de la administración estatal y de la sociedad en su conjunto consiste en generar oportunidades de empleo sostenible y con un alto índice de productividad capaz de ofrecer al trabajador, por cuenta ajena o por cuenta propia, un salario digno que le permita salir de la pobreza; la mejor forma de dignificar al país, consiste en generar empleo digno, sostenible y productivo. La discusión social en los diferentes sectores se ha centrado en los últimos años en

la lucha por el poder político y nos hemos olvidado de los temas fundamentales y apremiantes. De qué manera generamos riqueza y agregamos valor a nuestras materias primas, de qué forma salimos de la pobreza, cómo atraemos inversión de capital (inversión pública o privada), cómo fortalecemos el tejido productivo, que hacemos para fortalecer la débil institucionalidad asediada por la corrupción como principales promotores del desarrollo social y económico, como articulamos a los sectores productivos y las instituciones del Estado en una visión compartida del desarrollo; estos deberían ser los temas centrales de las discusiones en el debate público y ser prioritarios en la agenda social y política, buscando respuestas concertadas entre la administración pública del Estado y la sociedad civil, las administraciones territoriales, la empresa privada, los sectores sociales, las organizaciones de trabajadores, las universidades y la educación que se encuentran alejadas del proceso productivo, la generación de riqueza, la cultura del trabajo y el emprendimiento.

Al no dar respuesta a las demandas de empleo digno y la proliferación del subempleo masivo y precario con bajos salarios que no permiten una vida digna en los últimos 20 años, se ha generado la migración y aún existe en la actualidad una presión migratoria por salir del país, pese a la actual crisis mundial que ha disminuido la demanda laboral en los mercados globales. Muchas personas hoy en día ven en la migración una buena alternativa frente al panorama nacional nada alentador, ya que hasta ahora tampoco se resuelve el problema. Según estimaciones del Banco Mundial, en Bolivia se debe generar alrededor de 160.000 nuevos puestos de trabajo cada año. Estimaciones de acuerdo a la cantidad de jóvenes en edad económicamente activa que ingresan anualmente al mercado laboral, al no ver satisfechas sus expectativas y no encontrar oportunidades de empleo, ven la alternativa de la migración extranjera como una estrategia de generar recursos. La mayor inversión familiar, muchas veces, consiste en enviar a un pariente al extranjero con el fin de conseguir divisas que paguen las deudas contraídas y los envíos permitan enfrentar el día a día. La salida de personas alivia al Estado de una mayor presión social, de mayores demandas de empleo, vivienda, salud, educación, etc. y las remesas juegan un rol importante dando una respuesta positiva a la ineficiencia del Estado y la sociedad.

Esta salida de personas obligadas por las circunstancias económicas y sociales, debe ser gestionada por el Estado velando por la seguridad laboral de estos trabajadores migratorios a través de convenios bilaterales de seguridad social que permitan ejercer a estos trabajadores sus derechos laborales, se debe promover situaciones viables que faciliten los procesos migratorios para quienes quieran o tengan deseos de salir considerados como potenciales emigrantes y que los que tiene que migrar por motivos económico laborales, lo hagan en condiciones dignas de trabajo, de respeto a los derechos fundamentales y los derechos sociales y que además conozcan los pormenores de la condición migratoria. Sólo a través de la gestión de las migraciones se podrá garantizar un trato digno a nuestros compatriotas en territorios extranjeros y evitar abusos y explotación laboral.

2. Breve referencia de la migración interna en Bolivia

Después de la Revolución Nacional de 1952 se ejecutaron políticas de colonización con el objetivo de poblar las tierras bajas y hacerlas productivas como parte del plan denominado “Marcha hacia oriente”. Antes de 1952, la población de los departamentos de explotación tradicionalmente minera: Oruro, Potosí y La Paz, concentraban el 57.5% de la población boliviana, Cochabamba, Sucre y Tarija el 30.1% y las zonas de los llanos orientales sólo el 12.2%.

La vinculación del resto del país con la región de los llanos orientales se facilita a través de la construcción de la carretera Cochabamba – Santa Cruz, las líneas férreas hacia la Argentina y Brasil, las reservas de petróleo, convierten a Santa Cruz en principal polo de atracción. La política económica del Nacionalismo Revolucionario dirigida al establecimiento rápido de mayor población en esta región, fue uno de los factores importantes para el desarrollo nacional³. Los gobiernos militares que sucedieron al Nacionalismo Revolucionario y continuaron con esta política económica; fortalecieron la agroindustria en torno a la plantación de la caña de azúcar, el algodón, la soya y otros productos para la exportación, la explotación petrolera y la producción del gas, funcionaron como factores de atracción de población.

Otro acontecimiento trascendental se dio a partir de 1985, donde se inicia un verdadero éxodo de población sobre todo de los centros mineros hacia las principales ciudades del eje de desarrollo económico como el exterior del país. El Decreto Supremo 21060 dirigido a controlar una hiperinflación del sistema monetario y a parar la enorme crisis en la que se debatía Bolivia, condujo al gobierno del MNR a desarrollar una política de “relocalización⁴” de miles de trabajadores mineros, situación que funcionó como elemento de expulsión de población rumbo a las principales ciudades del eje conformando las conurbanizaciones y los cinturones marginales ejerciendo una fuerte presión social a los gobiernos municipales en la dotación de servicios básicos y otras demandas.

2.1. Migraciones internas y desequilibrios económicos

Ambos hechos históricos - la política de colonización en la marcha al oriente y el fenómeno de la relocalización - son los principales acontecimientos que motivaron fuertes movimientos poblacionales del occidente boliviano - Oruro, Potosí y Chuquisaca – hacia - Santa Cruz Beni, Pando y Tarija, es decir, estos desplazamientos, se desarrollaron desde los departamentos que presentan tasas de desarrollo inferiores y los departamentos que cuentan con mayores niveles de crecimiento.

El desarrollo humano y crecimiento económico de una determinada región, tiene una relación directa con la inmigración y la recepción de población; en cambio las zonas de mayor pobreza y menor desarrollo se relacionan con la emigración siendo expulsoras de población. Estos movimientos poblacionales, tienden a incrementar la enorme brecha existente entre regiones, haciéndose cada vez más favorecidas las zonas expulsoras y más beneficiadas las otras. Los inmigrantes que salen de sus regiones, son personas emprendedoras que buscan nuevas oportunidades de empleo, de desarrollo personal y familiar para mejorar sus condiciones de vida y son las personas que más aportan al crecimiento de la economía de los lugares de llegada gracias al enorme esfuerzo que realizan por salir adelante.

Los movimientos migratorios de occidente boliviano hacia el oriente, perturban la composición étnica, despiertan prejuicios étnicos y raciales que están generando conflictos sociales. La migración campo – ciudad genera el abandono de las áreas rurales que se van despoblando vertiginosamente emprendiendo procesos migratorios a las ciudades del eje; la ciudad de El Alto es la más representativa de este proceso. Las personas que no encuentran oportunidades de empleo en las ciudades del eje, ven a la migración internacional como una estrategia para conseguir los recursos que la familia necesita.

³ CODEPO, Estudio de la migración interna en Bolivia, 2004.

⁴ Eufemismo que encubría el despido de trabajadores.

3. Los flujos migratorios internacionales desde Bolivia

3.1 Migración fronteriza

La oferta del transporte y el abaratamiento de sus costos, la existencia de carreteras más adecuadas que en el pasado no existían, las facilidades de ingreso y salida debido a la proximidad territorial y la relación comercial con los países vecinos, son factores que influyen en el desplazamiento continuo de población que traspasa las fronteras y de ingreso de extranjeros. El contrabando y del narcotráfico también son otras actividades que movilizan gente en el cruce de las inmensas fronteras donde no existe la suficiente ni adecuada presencia del Estado.

Los movimientos poblacionales más significativos en el ámbito fronterizo, son las que se desarrollan hacia la Argentina, Chile y Brasil.

3.2. Migrantes bolivianos en Argentina

La presencia masiva de bolivianos en Argentina se remonta a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, campesinos e indígenas inicialmente fueron quienes se trasladaban para trabajar en las cosechas agrícolas de Salta y Jujuy, en forma temporal durante determinados ciclos agrícolas retornando a sus comunidad en otras⁵. Desde los años 1950 aproximadamente, los flujos de trabajadores con rumbo a la Argentina ya no provienen sólo de las áreas rurales, sino de las áreas urbanas y centros mineros luego de la relocalización de 1985.

La Dirección de Asuntos Consulares de la Cancillería informó que en Argentina radican actualmente 947.503 migrantes bolivianos; el 38,8% residen en el área metropolitana de Buenos Aires, mientras el 34,7% se ubican en el noroeste argentino, en las provincias de Salta (14,3%) y Jujuy (20,4%). El resto se distribuyen en otros lugares del país entre los que se destacan las provincias de Mendoza (9,6%) y otras zonas de la provincia de Buenos Aires (6,5%)⁶. Estas cifras oficiales no siempre revelan la verdadera cantidad de bolivianos en la Argentina ya que existen inmigrantes que se encuentran en situación de irregularidad y están indocumentados, algunas organizaciones de inmigrantes indican que la presencia de bolivianos pasa del millón de personas.

La migración hacia la Argentina se caracteriza por sus constantes desplazamientos, regresos y asentamientos que provocan variaciones en los indicadores migratorios. A estas constantes idas y venidas algunos autores lo denominan “*comunidades transnacionales*” de intensa movilidad, en este caso son comunidades transnacionales de aymaras y quechuas que conservan el lenguaje materno en su proceso migratorio trascienden la frontera nacional entre Bolivia y Argentina; el espacio de vida de estas comunidades indígenas se entiende como la porción del espacio donde las personas ejercen sus actividades construyendo redes sociales y familiares en un espacio transnacional.

3.3. Migrantes bolivianos en Chile

El movimiento migratorio hacia Chile proviene en mayor cantidad del occidente del departamento de Oruro de las comunidades indígenas Aymaras, Urus y Chipayas, y en menor cantidad de comunidades Quechuas de Cochabamba y Potosí, indígenas y campesinos de estas

⁵ Este tipo de migración estacionaria, aún es práctica habitual en comunidades quechuas y aymaras del occidente boliviano, haciendo coincidir ciclos agrícolas con la migración temporal.

⁶ Grismón Paz Soldan, migrantes bolivianos en la Argentina, cuadernos de futuro N° 7.

comunidades se desplazan a través de la frontera de Colchane y Tambo Quemado con rumbo principalmente al norte de Chile para trabajar en la producción de frutas y hortalizas. La primera, segunda y tercera región chilena tiene una composición poblacional mayoritariamente de origen aymara, cuyos valores étnicos y culturales son compartidos por las comunidades aymaras de Bolivia. En la actualidad, la intensa actividad económica y comercial con los puertos chilenos y las facilidades de acceso⁷, origina un movimiento intenso de población entre ambos territorios. Las características de esta migración fronteriza responde a fuertes vínculos entre las comunidades de origen y destino que han ido conformando comunidades transfronterizas que comparten una cultura homogénea, pero que por circunstancias históricas, se encuentran separadas por fronteras artificiales.

Llama la atención en estos flujos el incremento de menores provenientes de las comunidades indígenas del occidente boliviano que ingresan generalmente en forma irregular al territorio chileno para realizar trabajos de temporada; según la investigación realizada por Lazo Valera⁸, las condiciones laborales del trabajo infantil son precarias y en las cuales concurren diversas formas de explotación infantil.

En el año 2006, según los datos de Extranjería de Chile, había 14.716 bolivianos, se estima que actualmente radican más de 20.000 inmigrantes de Bolivia⁹; las colectividades se encuentran concentrados mayoritariamente en las regiones de Tarapacá, Atacama y Antofagasta en escaso porcentaje en Santiago. Existen al menos dos asociaciones bolivianas, el Comité de Residentes Bolivianos y el Club Boliviano Virgen de Copacabana, en agosto de 2008, se creó la Secretaría Civil del Migrantes en Chile.

3.4. Migrantes bolivianos en Brasil

La migración hacia Brasil empieza en la década de los 70, con el flujo de obreros poco cualificados para trabajar generalmente en los talleres de costura. Entre 1980 y 1990, se incrementa el flujo de bolivianos con rumbo al Brasil. A consecuencia de la crisis que vive Argentina en estos años, la migración boliviana cambia de tendencia migratoria para dirigirse a las principales ciudades del país carioca, que ha diferencia de Argentina, la situación económica era diferente; uno de los factores de atracción de esta nueva tendencia es el crecimiento económico de ciudades como Sau Paulo y otras, que además se caracterizan por ser ciudades cosmopolitas con la presencia de inmigrantes de diversas latitudes del planeta que generaron sociedades multiculturales donde los bolivianos pueden incluirse socialmente con mayor facilidad.

Los bolivianos registrados en la Policía Federal dan una idea del gran crecimiento de la comunidad boliviana en Sao Paulo: en 1995 constaban en las estadísticas de la Policía Federal sólo 255 bolivianos, para 1999 el número alcanzó 17. 897 personas según datos oficiales. Sin embargo estas cifras no representan la cantidad real de bolivianos y bolivianas en Brasil ya que existe otro tanto de personas en situación indocumentada. Las estimativas sobre el real tamaño de la comunidad boliviana en São Paulo presentan una enorme variación: el Consulado de Bolivia calcula 50 mil indocumentados, la Pastoral de los inmigrantes cree que habitan más de 70 mil bolivianos indocumentados en São Paulo, siendo 35 mil sólo en el barrio del Brás; el Ministerio del Trabajo y Empleo tiene una estimativa que varía entre 10 y 30 mil

⁷ Existe un acuerdo para el ingreso y tránsito de nacionales chilenos y bolivianos en calidad de turistas con documentos de identidad.

⁸ Lazo Valera Jorge, Explotación laboral infantil de niños migrantes, investigación en provincias del occidente del departamento de Oruro (Bolivia), la I y II Región del Norte de Chile (Iquique y Calama) y la frontera binacional boliviana – chilena.

⁹ Red Bolivia Mundo.

indocumentados; el Ministerio Público habla en 200 mil bolivianos en total (regulares e irregulares) el Sindicato de las Modistas calculan alrededor de 80 mil trabajadores irregulares de origen boliviano.

4. Migración transoceánica

La migración transoceánica comenzó en los años 70 con la salida de refugiados y sus familias a países de Europa como Suecia, Holanda, la Unión Soviética, etc. producto de los continuos golpes de Estado perpetrados por los militares de la época. Asimismo, en esta década se han iniciado procesos de migración con rumbo a Europa, los Estados Unidos y el Canadá. Bolivianos encontramos en todas partes del mundo, sobre todo de origen cochabambino; pero los destinos con mayor presencia de bolivianos y bolivianas son los Estados Unidos y España.

4.1. Migración a Estados Unidos

La teoría histórico - estructural en su explicación sobre las causas de los movimientos migratorios contemporáneos y las preferencias de destino migratorio, concluye que los flujos de sur a norte, se dirigen rumbo a aquellos países que los colonizaron en el pasado, o que en el presente se ven afectados en su economía por países más poderosos¹⁰. En efecto, los flujos migratorios desde Bolivia tienen estas características, sobre todo en los países donde se concentra mayoritariamente la migración boliviana, como es el caso de la presencia de bolivianos en los Estados Unidos, España y Argentina¹¹.

La relación de Bolivia y de Latinoamérica en general con los Estados Unidos es histórica, ya que este país ha perturbado las economías de los países latinoamericanos alterando e influyendo en sus estructuras productivas, es decir, las débiles economías de estos países se volvieron dependientes de la economía fuerte y poderosa de los Estados Unidos; esta perturbación no sólo es económica, también se podemos referirnos a una fuerte influencia de una cultura hegemónica y la dependencia de culturas subalternas. Los casos patéticos de esta situación son de algunos países centroamericanos y de México en particular, cuyas economías se han visto afectadas de tal modo que ya no pueden seguir subsistiendo sin el influjo norteamericano; en este sentido, efectivamente son los habitantes de estos países que emigran masivamente a los Estados Unidos buscando el “sueño americano”.

Estas migraciones masivas, no sólo de naciones centroamericanos sino de todos los países sudamericanos, para los Estados Unidos se convirtieron en un problema prioritario de seguridad nacional, más aún luego del atentado del “11 de septiembre del 2001”. Las políticas migratorias de este país se han vuelto por demás severas y los controles sumamente rigurosos al punto de criminalizar la migración, estas políticas restrictivas y de control efectivo llevó al reforzamiento de la seguridad en sus fronteras construyendo una muralla¹² entre este Estado Unidos y México (Tijuana – San Diego) con el objetivo de impedir el ingreso a su territorio de inmigrantes indocumentados.

Según Paz Soldán, en los Estados Unidos radican alrededor de 25 millones de habitantes de origen hispano, entre ellos, unas 500 mil personas de origen boliviano en la regularidad¹³ y otros

¹⁰ Andrés Tornos, Humanismos y teorías de las migraciones.

¹¹ La explicación a cerca de las causas de la migración, no termina en los argumentos de este paradigma.

¹² Más de 225 millas de acero (unos 360 km.), en la frontera de Estados Unidos y México, el muro con una altura de 4 metros incluye tres bardas de contención, iluminación de muy alta intensidad, detectores de movimiento, sensores electrónicos y equipos de visión nocturna conectados a la policía fronteriza estadounidense (*Border Patrol*), así como vigilancia permanente con camionetas todo-terreno y helicópteros artillados. Este hecho es conocido como el “Muro de la vergüenza”.

¹³ Edmundo Paz Soldán, Obsesivas señas de identidad: los bolivianos en los Estados Unidos.

tantos indocumentados; esta comunidad boliviana se diluye entre la numerosa población latina que cada vez adquiere mayor importancia en el plano político, social y cultural. Los bolivianos y bolivianas que migraron al país del norte, se concentran mayoritariamente en las ciudades de Arlington y Washington donde alcanzan a ser la segunda comunidad hispana después de la salvadoreña, pero también existen otras comunidades en San Francisco, los Ángeles, Nueva York, Miami y Chicago. La migración masiva de bolivianos rumbo a este país data desde los años 70 y 80 procedentes de comunidad quechuas de los valles cochabambinos quienes son los precursores de esta ruta migratoria como también hacia otros destinos. En la actualidad existen diversas organizaciones de migrantes consolidadas que tiene vínculos muy interesantes con sus comunidades de origen que apoyan en forma filantrópica al desarrollo de sus municipios a través de remesas comunitarias para co – financiar proyectos de inversión con contraparte municipal, es decir una forma de vinculación de las migraciones y de los migrantes con el desarrollo local, una suerte de co – desarrollo espontáneo sin la intervención de los Estados implicados, pero con la participación activa de las autoridades municipales (alcalde y concejales) y las organizaciones de residentes en los Estados Unidos¹⁴.

4.2. Migración a España

La migración rumbo a España comienza en forma paulatina a partir de la década de los 90, este desplazamiento de personas hacia Europa es parte del cambio de tendencia migratoria durante esta década que tradicionalmente se dirigían a la Argentina. Estos movimientos han adquirido competencias migratorias y han construido una cultura de la movilidad, además de competencias laborales, sobre todo en los habitantes de los valles de Cochabamba precursores de la migración boliviana transfronteriza y transoceánica.

El año 1995 alcanzó la cifra de 888 bolivianos y bolivianas en España, incrementándose a 1283 en 1999 los residentes regulares, la regularización del 2001 contabilizó a 2574 personas. A partir del año 2000 se multiplica por 5 el número de residentes legales hasta el 2003, de este año hasta el 2006 se mantuvo este ritmo acelerado de crecimiento como se constata a través del número de regularizados, desde el 2003 (7,058) a (52,583) en el 2006, estos datos reflejan este incremento significativo en poco tiempo.

El rápido aumento de bolivianos/as en España se produjo gracias a las facilidades de ingreso que existían antes de la imposición del visado del 1 de abril del 2007 fecha en la que se da inicio a la solicitud de visa de turismo; hasta aquel momento, los bolivianos podían ingresar al reino de España con solo una carta de invitación de algún familiar o amigo para demostrar el lugar de estancia durante el tiempo de permanencia en territorio español. Los factores que hacen de España un país atractivo tienen que ver con el idioma y ciertas afinidades culturales producto de la colonización, quizás el factor más relevante es el denominado “efecto llamada”, generado por el vertiginoso crecimiento económico de España en la última década y la demanda de mano de obra inmigrante en la economía sumergida y en los mercados de trabajo segmentados.

De acuerdo al estudio de ACOBE y la Universidad de Comillas realizado el 2006, en España radicaban aproximadamente 350 mil bolivianos y bolivianas de las cuales alrededor de 72 mil tenían una situación regular. Las características de este colectivo en términos generales, indica que existen una mayor cantidad de mujeres 57,7% frente a los hombres 42,3% porcentaje que se va incrementando ya que la actual crisis perjudica más a los hombres que a las mujeres. El grueso de la colonia se encuentra en edad económicamente activa: el 39,2% de la población está entre los 26 y los 35 años, el 27% entre los 19 y 25 años y 20% entre los 36 y 45 años, siendo

¹⁴ Sobre las migraciones y el desarrollo local, existen interesantes investigaciones de emigrados en los Estados Unidos y la vinculación con sus comunidades de origen de Leonardo de La Torre.

un colectivo joven y adulto joven, en edad productiva y re-productiva, la media de edad es de 31,7 años. El colectivo de personas en situación irregular es de más peso 62.5%, seguido de los regularizados, un 30.7% y el 6.8% de personas que se encuentran tramitando sus papeles. La situación de irregularidad coloca a este grupo en una situación de vulnerabilidad lo cual genera precariedad e inseguridad laboral, movilidad geográfica e inestabilidad en el trabajo y la dificultad de acceder a puestos cualificados y mejor remunerados¹⁵.

El colectivo boliviano empadronado¹⁶ en toda la península, según el INE de España, el 2007 alcanzaba a 200749 personas, el 2008 á 242.496 y el 2009 á 227.145¹⁷, es decir entre el 2008 y el 2009 se ha producido un descenso significativo en la presencia de bolivianos y bolivianas en España, esta diferencia de 15.351 personas, podría facilitarnos un cifra relativa de la cantidad de inmigrantes que han retornado a Bolivia, también es posible que algunos se hayan desplazado hacia otros países de Europa buscando mejores condiciones laborales.

¹⁵ “Situación de los migrantes bolivianos en España”, ACOBE, Universidad de Comillas, 2006.

¹⁶ Inscripción y registro en los ayuntamientos de la población extranjera, con este registro puede un extranjero en condición irregular en España, tener acceso a los servicios de salud en forma gratuita.

¹⁷ Nota de Prensa del Instituto Nacional de Estadística de España.

II

OBSERVANDO LA HISTORIA; ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN BOLIVIANA EN MATERIA MIGRATORIA

5. Políticas legislativas de in-migración

El Estado boliviano en 1825, nació a la vida independiente convencido de la existencia de un enorme desequilibrio entre población y territorio¹⁸; es decir, la existencia un extenso territorio y de escasa población. A este hecho se suma la lógica del pensamiento liberal y republicano, que con el influjo del darwinismo social, los sectores dominantes calificaban a los indígenas de incapaces de aportar al desarrollo del país; los pueblos originarios significaban para ellos un estorbo para los objetivos de progreso y desarrollo¹⁹. Paradójicamente, veían a los extranjeros como sinónimo de adelanto tecnológico y científico sumamente importante para el progreso de la nación. Por lo tanto, era imperativo determinar políticas demográficas para canalizar estos recursos humanos, esta políticas se concretizaron en programas y acciones deliberadas desarrolladas por el Estado boliviano en forma directa, por medio de agentes consulares en el extranjero, a través de entidades internacionales y otros gobiernos para motivar la colonización de territorios deshabitados, sobre todo en el oriente boliviano. El objetivo principal de estas políticas estaba dirigida a incorporar al Estado y al territorio nacional, en forma acelerada, población extranjera, generalmente de origen europeo, que aporte con experiencia y conocimiento al progreso de la nación boliviana, con mayor relevancia profesionales, técnicos industriales, agropecuarios y mano de obra calificada. Estas estrategias de crecimiento demográfico de los sectores dominantes marca la línea de la política migratoria boliviana desde la Ley del 24 de mayo de 1826 del Mariscal Sucre, hasta el Decreto Ley de Banzer en 1976.

Consecuente a la naturaleza inmigratoria de la política demográfica boliviana, con la visión racista de menosprecio al mundo indígena y el halago de lo foráneo, se otorgaron una serie de facilidades a los extranjeros para su asentamiento en territorio nacional; redujeron los costos para el ingreso de maquinarias y equipos, se concedieron franquicias para el acceso a la tierra y el trabajo agropecuario, como principal medio de producción de la época.

5.1. Ley del 4 de enero de 1950

Esta ley concedió tierras en forma gratuita a los colonos que se asentaron en el oriente boliviano, además de conceder exenciones en la tramitación de visados, la dispensa del pago de impuestos y las facilidades de créditos del Banco Agrícola entre otras ventajas.

5.2. Decreto Ley dictado por Banzer en el año 1976

Este Decreto ley, considera trascendental la llegada al país de mayor número de inmigrantes para lo cual es necesario brindar a estos las máximas facilidades para su asentamiento. En forma textual este Decreto ley indica en su Capítulo I:

Artículo 1.- El Estado Boliviano reconoce la inmigración como un instrumento de política demográfica, destinado especialmente a crear o impulsar proyectos de colonización, mediante la

¹⁸ Población, territorio y el cuerpo legislativo son los tres elementos esenciales del Estado.

¹⁹ Esta situación cambiaría paulatinamente a partir del trágico encuentro de las diversas clases sociales y la diversidad étnica y cultural en la contienda del Chaco que concluye con el levantamiento popular en la Revolución Nacional

utilización de recursos humanos para cubrir el déficit poblacional y lograr el incremento de la producción agropecuaria del país.

Artículo 2.- La inmigración en Bolivia constituye un medio de coadyuvar al desarrollo socio-económico y a la revitalización del agro como objetivo prioritario, con el aporte de nuevas tecnologías para beneficio de la agricultura y la creación de polos de desarrollo, originando oportunidades de trabajo en áreas incultivadas.

Artículo 3.- Se considera inmigrante al extranjero que ingrese al país, para asentarse definitivamente en el territorio nacional y con ánimo de integrarse a la sociedad boliviana, constituyéndose en un elemento productivo permanente.

5.3. Asentamientos en territorio boliviano

Las acciones de poblamiento vertiginoso del territorio nacional, no tuvieron grandes éxitos, ya que no sucedieron cambios significativos por una serie de factores, una de ellas quizás la más relevante, es la condición de enclaustramiento de Bolivia a partir de la guerra del pacífico y la pérdida de la salida al mar. Sin embargo, se asentaron en territorio boliviano colectividades de inmigrantes como los Menonitas, comunidades de chinos, inmigrantes de Europa del este que huían de sus regímenes autoritarios, ciudadanos alemanes y judíos huyendo del holocausto y posteriormente, políticos y militares del régimen nazi.

Actualmente, la comunidad extranjera con mayor población en Bolivia es la peruana que se concentra en el departamento de La Paz; se calcula que en este departamento este colectivo llega a 30.000 personas aproximadamente. El INEI (Instituto Nacional de estadística e Informática del Perú), registró, a través de una investigación, la existencia de 56.000 peruanos en Bolivia para el año 2006. el Consulado peruano ha registrado a 3.500 personas siendo el lugar de mayor concentración la ciudad de El Alto. Según la investigación sobre problemas migratorios en Bolivia, que desarrolla Mirko Marzadro, el dificultad de documentación es una de las dificultades principales que vive en la actualidad la comunidad peruana en Bolivia²⁰, además de la creciente xenofobia de los bolivianos hacia este colectivo de inmigrantes denunciada por ASPERBOL.

6. Políticas legislativas de e-migración

6.1. Decreto Supremo de Emigración y su reglamento de 1937

Realizando una revisión histórica, encontramos un Decreto Supremo y su Reglamento referido a la emigración, es decir de la salida de bolivianos y bolivianas al extranjero dictada el 5 de octubre de 1937 y su respectivo reglamento de emigración a través del D.S. de 30 de julio de 1938, de Control de la Emigración de Braceros Nacionales al Exterior. Esta normativa indica textualmente: “considerando la despoblación de los centros urbanos y las regiones fronterizas perjudica a las labores mineras y agrícolas, obstaculizando el desarrollo de otras actividades relacionadas con la economía nacional y el pedido constante de autoridades políticas y municipales para evitar la emigración de braceros nacionales”. Este Decreto establece que quienes opten por la salida del territorio nacional deberán solicitar el permiso a las autoridades correspondientes y contar con un contrato de trabajo; el boliviano sorprendido abandonando el territorio nacional clandestinamente será obligado a concurrir a trabajos públicos.

²⁰ ASPERBOL, Asociación de Peruanos Residentes en Bolivia.

El gobierno de esta época advierte una salida masiva de trabajadores bolivianos al exterior para lo cual toma decisiones drásticas con una política de cierre de fronteras; esta intensa salida de trabajadores en esta época, coincide con la demanda de mano de obra en la república de Argentina, es decir, en estos años se intensifica la migración fronteriza de bolivianos hacia este país vecino, sucede que la migración hasta entonces se caracterizaba por ser un trabajo temporal en las plantaciones de la caña de azúcar desarrollado en determinadas estaciones del año, es decir una migración estacionaria, pero a partir de la implementación de las plantaciones de tabaco rubio y la demanda de mano de obra en la construcción en la capital bonaerense, motivó a los bolivianos a quedarse en una sucesión de ocupaciones estacionales²¹.

7. La normativa en actual vigencia

7.1. El Decreto Supremo 24423 de 1996

Este Decreto es la norma en actual vigencia que rige en todo el territorio boliviano y es la más importante de la legislación migratoria que regula la permanencia, radicativa y naturalización de extranjeros en territorio boliviano, la condición de asilo y refugio, define los diferentes tipos de visados y determina las clases de pasaportes para los emigrantes, representantes oficiales y diplomáticos.

Este Decreto también está formulado bajo la óptica de una inmigración selectiva que establece quienes ingresan y quienes no al territorio nacional, además de las finalidades para su ingreso. A diferencia de la normativa anterior – Decreto Ley de 1976 inspirado en la doctrina de la seguridad nacional que prioriza la inmigración como un factor de desarrollo socioeconómico específicamente en el agro, el D.S. 24423 responde a las políticas neoliberales de segunda generación²² desarrollados por los partidos tradicionales a partir de 1994, esta normativa concede libertades y garantías a los extranjeros que ingresen al territorio nacional con el objetivo de contribuir con sus capitales o con su dedicación al desarrollo del país, entiende como inmigrantes a toda persona extranjera industrial, inversionista en empresas de producción o comercio de exportación o agricultor²³.

Respecto a este Decreto - D.S. 24423 - el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, en las observaciones y recomendaciones a cerca del informe presentado por el Estado boliviano, considera lo siguiente: “El Comité toma nota con preocupación de que, pese a que muchas de las disposiciones del Decreto administrativo N° 24423 que regula distintos aspectos de la migración están obsoletas, o han sido derogadas o declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema, ese decreto aún no ha sido substituido por una ley que incorpore la Convención en la legislación nacional. El Comité toma nota de la afirmación del Estado Parte de que se está redactando un anteproyecto de ley migratoria y recomienda: Se alienta al “Estado Parte” a redoblar sus esfuerzos por incorporar plenamente la Convención en la legislación del país.

7.2. Decreto Supremo N° 28329 del 2005

Este Decreto Supremo del 12 de septiembre del 2005, tiene por objeto conformar la Comisión Nacional del Refugiado en Bolivia (CONARE) presidida por el Ministerio de Relaciones

²¹ Migrantes Bolivianos en la Argentina, Grison, Paz Soldan, 2000.

²² Las políticas de Primera Generación estuvieron destinadas a controlar la hiperinflación y la crisis económica, los de Segunda Generación ya fueron planificados para reactivar el aparato productivo a través de la capitalización y la privatización de las empresas estratégicas, la reforma educativa y la participación popular también forman parte de este paquete.

²³ Arts. 4 y 5 D.S. 24423.

Exteriores y Culto, como un mecanismo permanente de calificación y consideración de los casos de solicitudes de refugio. Dispone la reglamentación y procedimientos a ser seguidos por la Comisión, en mérito a disposiciones legales internacionales en vigencia como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo adicional de 1967. Define como refugiado a:

a) Toda persona que esta fuera de su país y no pueda regresar debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, siendo víctima o potencial víctima de grave y generalizada violación de los derechos humanos.

b) Toda persona que ha huido de su país de nacionalidad y residencia habitual porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por diversas circunstancias. Los extranjeros que se consideren encontrarse en la situación de refugiado presentan su petición de condición de refugiado al CONARE el cual deberá ser estudiado para otorgarle tal derecho.

Este Decreto también incluye el principio de no devolución²⁴ ya que ningún refugiado o solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado cuya solicitud esté todavía pendiente de resolución firme e inapelable, podrá ser expulsado, devuelto al país de origen o de otro país donde su vida, seguridad o libertad peligre por cualquiera de las causales que da lugar al reconocimiento de la condición de refugiado salvo algunas excepciones.

8. La política migratoria del actual Gobierno

La práctica discursiva del actual gobierno en torno a la explicación sobre las causas que generaron las migraciones masivas de bolivianos y bolivianas hacia el exterior, coloca una carga semántica que recrea en forma reiterativa la culpabilidad del fenómeno a la política económica impuesta por el “neoliberalismo” de los últimos 20 años, es decir, los emigrantes salieron en forma obligada por la mayor re-producción de la pobreza generada por el modelo que ocasionó significativas pérdidas para el país y la carencia casi absoluta de oportunidades de desarrollo. El discurso oficialista adquiere mayor significación al aseverar que esta situación cambiaría a partir de la implementación del “modelo de cambio” liderado por el mismo presidente el cual motivará a los bolivianos y bolivianas no solo a no dejar el país, sino que originará al retorno de los que están fuera.

En el gobierno del Movimiento Al Socialismo (MAS), los migrantes bolivianos en el extranjero adquirieron importancia mayor en comparación con otras administraciones del pasado, esto se evidencia en el interés que muestran algunas instituciones estatales del actual gobierno; la Cancillería, por ejemplo, emprendió algunos proyectos para beneficiar a estos colectivos como la atención por parte de los servicios consulares al boliviano en el exterior, también demuestran cierta preocupación por la situación de los derechos humanos de los compatriotas nacionales en el exterior.

Las migraciones pasaron a ser parte importante de la agenda gubernamental, muchas veces desarrollado por el mismo presidente Morales quien sostiene permanentes encuentros con organizaciones de migrantes con el afán de buscar apoyo a las políticas de cambio emprendidas por su gobierno; apoyo que se materializaría en la preferencia electoral a su candidatura en las elecciones presidenciales en diciembre. Eduardo Doménech con respecto al inusitado interés del gobierno por los emigrantes indica: “el gobierno nacional, al preocuparse por la protección y defensa de los ciudadanos en el exterior, también espera ser retribuido mediante la “ayuda” o

²⁴ La obligación de non re-foulement, art. 33 de la convención de ginebra de 1951.

“apoyo” que puedan brindarle mediante el voto en instancias de consulta popular o en momentos electorales. Es decir, de algún modo, el Estado nacional también estaría protegiendo sus propios intereses al proteger los derechos de los ciudadanos en el exterior. El voto en el Exterior pasaría a ser parte de la estrategia política del gobierno nacional en tanto confía en que los ciudadanos/as bolivianos/as en el exterior estén dispuestos apoyar al gobierno nacional en las urnas e identificarse con el proyecto político del partido en función de gobierno (MAS).”²⁵.

8.1. La Nueva Constitución Política del Estado (N.C.P.E.)

La Nueva Constitución Política del Estado aprobada en octubre del 2008 es contemplativa en el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas, derechos individuales y colectivos, los derechos civiles y políticos, derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, los derechos sociales y económicos, derecho al medio ambiente, derecho a la salud y seguridad social, derecho al trabajo y al empleo, etc. Los titulares de estos derechos son todos los bolivianos y bolivianas “tanto fuera como dentro del país” aunque la persona adopte una doble nacionalidad, situación que también esta constitucionalizada²⁶. Los derechos reconocidos por la Nueva Constitución son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos. El Estado tiene el deber de promoverlos, protegerlos y respetarlos²⁷. Pero los bolivianos y bolivianas residentes en el extranjero, se ven limitados en el ejercicio de estos derechos por sus condiciones migratorias.

Si bien el poder Ejecutivo muestra algunos signos de preocupación por los connacionales en el exterior; la nueva carta magna no refleja esta preocupación ya que cuenta con pocos artículos relacionados al tema; dentro de estos se encuentra los siguientes:

Art. 21.7. Dentro de los derechos civiles, los bolivianos y las bolivianas tiene el derecho a la libertad de residencia, permanencia y circulación en todo el territorio boliviano, que incluye la salida e ingreso del país.

Art. 14.V las leyes bolivianas se aplican a todas las personas naturales o jurídicas, bolivianas o extranjeras, en el territorio boliviano.

Art. 14.VV los extranjeros y las extranjeras en el territorio boliviano tienen los derechos y deben cumplir los deberes establecidos en la constitución.

Art. 27. I. Las bolivianas y los bolivianos residentes en el exterior tienen derecho a participar en las elecciones a la presidencia y la vicepresidencia del Estado, y las demás señaladas por la Ley. El derecho se ejercerá a través del registro y empadronamiento realizado por el Órgano electoral.

Art. 27. II. Las extranjeras y los extranjeros residentes en Bolivia tienen derecho a sufragar en las elecciones municipales, conforme a la Ley, aplicando principios de reciprocidad internacional.

8.2. El D.S. 0003

²⁵ Migraciones Contemporáneas, Avatares de la Política Migratoria en Bolivia: el Estado y los emigrantes como nacionales en el exterior, CIDES – UMSA, 2009.

²⁶ Art. 143 Constitución Política del Estado “la nacionalidad boliviana no se perderá por adquirir una ciudadanía extranjera”.

²⁷ N.C.P.E. Título II - Derechos Fundamentales y Garantías, Capítulo Primero - Disposiciones Generales.

Este decreto es uno de los primeros después de la promulgación de la nueva carta magna; luego de una parte considerativa (Art. 26, 27 del texto constitucional y otras normas para facilitar la documentación a los bolivianos en el extranjero) manda al Órgano Electoral a proceder al registro y empadronamiento de los bolivianos y las bolivianas residentes en el exterior, para garantizar el derecho al sufragio en futuros procesos electorales y que las representaciones diplomáticas y consulares coadyuvaran en estas labores.

Con relación al Art. 27 de la N.C.P.E.²⁸, podemos advertir que los términos utilizados en este artículo “*las bolivianas y los bolivianos*” no garantiza la plenitud del ejercicio de los derechos de ciudadanía establecida en el Cap. II Art. 144 de la N.C.P.E., es decir sólo reconoce la nacionalidad, por otro lado el D.S.0003 en su parte considerativa cambia el sentido original del Art. 26 de la N.C.P.E. que indica textualmente “Que el Art. 26 de la Constitución Política del Estado, establece el derecho de *las bolivianas y bolivianos* a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, derecho que comprende entre otros, el derecho al sufragio mediante voto igual, universal directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente, debiendo ejercerse este derecho desde los 18 años”. En tanto que el Art. 26, el original, de la Nueva Carta Magna indica textualmente “***todas las ciudadanas y ciudadanos tienen derecho a participar*** libremente en la formación, ejercicio y control del poder político...” es decir, el Ejecutivo suprime (por descuido o en forma deliberada) el ejercicio pleno del “***derecho de ciudadanía***” establecida en el Cap. II Art. 144 de la N.C.P.E. que indica: “son ciudadanos y ciudadanas todos los bolivianos y todas las bolivianas y ejercerán su ciudadanía a partir de los 18 años. La ciudadanía consiste en concurrir como ***elector o elegible*** a la formación y al ejercicio de los órganos del poder público y en el derecho de ejercer funciones públicas siendo que estas se suspenden por las causales previstas por el Art. 28. Es decir, el gobierno en forma instrumental solo reconoce el derecho de concurrir como elector desconociendo de esta manera una parte fundamental del ejercicio del derecho de ciudadanía que es el derecho de ser elegido en el marco de los dos pilares de la democracia, la participación ciudadana y la representación política también constitucionalizada²⁹.”

8.3. Plan de desarrollo 2007 – 2010

En el capítulo referido a Relaciones Exteriores - del Plan de Desarrollo 2007 -2010 - dentro de los programas priorizados existen dos puntos específicos referidos a la temática migratoria e indica textualmente: 1) Protección y atención al ciudadano boliviano en el exterior, que incluya, entre otros objetivos, documentar, facilitar la regularización migratoria, defender sus derechos, asegurar su participación en el voto electoral. En este sentido, será necesario elaborar una política de migración, 2) Reestructuración y fortalecimiento del Servicio de Relaciones Exteriores³⁰.

Las funciones de la Cancillería y del Ministerio de Relaciones Exteriores se enmarcan fundamentalmente con el enfoque de la nueva Constitución Política del Estado y del paradigma indígena de la diplomacia de los pueblos³¹; bajo esta visión ideológica se ha formulado una nueva Doctrina Nacional de Política Exterior a través de la cual se desarrollan las relaciones internacionales bajo dos condiciones: el respeto a la soberanía nacional y sin ingerencias de ningún otro Estado dentro de la lógica de la libre determinación de los pueblos. Con esta visión

²⁸ N.C.P.E. Nueva Constitución Política del Estado.

²⁹ La N.C.P.E. en el Art. 11 del Capítulo Tercero, al definir el sistema de gobierno indica que la república de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia entre hombres y mujeres.

³⁰ Plan Nacional de Desarrollo.

³¹ La migración como medio para la construcción de “El vivir Bien” y la armonía entre los pueblos y culturas, posición del 1er gobierno indígena de Bolivia en el encuentro iberoamericano de migraciones 2006.

la Cancillería boliviana viene desarrollando re - negociaciones a nivel bilateral como también en escenarios multilaterales con diversos países y agencias de cooperación internacional, algunas de ellas muy conflictivas y problemáticas por la posición asumida por el actual gobierno³².

8.4. D.S. 29739 del 15 octubre del 2008

Considerando la magnitud de la presencia de bolivianos y bolivianas en España e Italia, que además una enorme cantidad se encuentran en situación de irregularidad, el gobierno boliviano determino facilitar documentos personales como, certificados de nacimiento, de matrimonio y certificados de antecedentes penales, entre otros. Estos documentos son necesarios para realizar trámites de residencia, nacionalidad y trabajo mediante mecanismos de regularización de acuerdo a la legislación de extranjería española como es el caso del arraigo social y el arraigo laboral; sin embargo estos documentos deben estar previamente legalizados en Bolivia según su origen ya sea por las direcciones Departamentales de Registro Civil, el Ministerio de Salud, Corte Superior de Distrito y todos por la Prefectura del lugar donde se lo emitió, Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos (Cancillería), y por último el Consulado de España en Bolivia.

Hubo un significativo avance en este tema ya que se esta procediendo a la entrega de certificado de nacimiento y otros, correspondientes al registro civil a los ciudadanos bolivianos y bolivianas en España e Italia. Se presentaron algunos inconvenientes con los antecedentes penales ya que el Órgano Ejecutivo mantiene ciertos roces con el Órgano Judicial a causa de diferencias políticas lo cual condujo al descabezamiento del Tribunal Constitucional. Superadas estas fricciones, por lo menos entre la cancillería y el Registro de Antecedentes Penales REJAP, en septiembre del 2009 se firma un convenio entre ambas instituciones reduciendo el costo del trámite de antecedentes penales realizado por los inmigrantes bolivianos en España.

El problema, según el área legal de ACOBE –AMIBE, radica en que estos trámites en forma directa en España presentan enormes retrasos que generalmente se extiende más allá de los 8 meses como mínimo, sucede entonces que por razones de tiempo, mas que de costo, los bolivianos y bolivianas que realizan estos trámites prefieren hacerlo en Bolivia, tal y como lo venían haciendo desde hace tiempo, enviando una instructiva de poder a algún familiar con la debida orientación de profesionales del área legal de ACOBE en Madrid y AMIBE en Bolivia.

8.5. Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, Bolivia Para Vivir Bien 2009 – 2013

Este plan de derechos humanos presentado recientemente por el Ministerio de Justicia, en materia migratoria considera el marco normativo internacional de ratificaciones y adhesiones del Estado boliviano, siendo los más relevantes sobre el tema: la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, el Convenio 97, 143 de la OIT sobre los trabajadores migratorios, esta proyección del Ministerio de Justicia toma en cuenta las observaciones y las recomendaciones del Comité de Naciones Unidas sobre el informe presentado por el Estado Boliviano en razón de la aplicación de la Convención en Bolivia, también determina una serie de acciones a ejecutarse en coordinación con varias administraciones del Estado que se encuentran relacionadas con el tratamiento del tema; en forma específica el punto 6 referido a los derechos de los migrantes, el punto 6.1 se refiere a calidad de emigrantes de bolivianos en el extranjero y el punto 6.2 trata de los inmigrantes que ingresan al territorio boliviano³³.

³² Alguien lo dijo, “somos muy dignos y soberanos, pero nos hemos quedado sin empleo por la pérdida de mercados”.

³³ Plan nacional de Acción de Derechos humanos, Bolivia para vivir bien 2009 – 2013.

El gobierno, además de mostrar interés en torno a la problemática migratoria y en particular la participación política de los bolivianos y bolivianas en el exterior, aún no logra plasmar una verdadera política migratoria; Domenech concluye que el Estado boliviano no cuenta con políticas públicas migratorias, pero si reconoce que existe un cuerpo legislativo en materia de *inmigración (entrada de extranjeros a Bolivia)*, también considera que el fenómeno *emigratorio (salida de bolivianos del territorio nacional)* fue invisibilizado ya que el Estado entiende que la ausencia de los emigrantes es un fenómeno provisorio y circunstancial lo cual le autoriza al Estado a desentenderse de ello. Le adjudica a la emigración un carácter individual de lo cual el Estado no se responsabiliza; así se explica la ausencia o falta de políticas migratoria en Bolivia³⁴. De esta manera, el Estado boliviano convirtió a los nacionales residentes fuera del territorio nacional en no – nacionales, excluidos de “lo político”³⁵.

8.6. Ley 4021 - 14 de abril de 2009 – Régimen Electoral Transitorio

El Régimen electoral transitorio promulgado el 15 de abril del 2009, incluye el tratamiento del voto en el exterior en el título IV y considera el Art. 27 de la Constitución Política del Estado, indica que las ciudadanas y ciudadanos bolivianos mayores de 18 años residentes en el exterior del país tienen derecho a participar en la elección de Presidente y Vicepresidente del Estado y en referéndums de carácter nacional, previo registro y empadronamiento realizado por el organismo Electoral. Asimismo, indica que la Corte Nacional Electoral, es la única competente para planificar, organizar y ejecutar el proceso electoral en el exterior del país y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos pondrá a disposición del Organismo Electoral la infraestructura del Servicio Exterior boliviano, también indica que en ningún caso las representaciones diplomáticas o consulares podrán atribuirse funciones o realizar actividades que correspondan al Organismo Electoral, ni realizar campañas electorales. La contravención de esta disposición será sancionada con la destitución inmediata de los funcionarios responsables y las sanciones establecidas en el Código Electoral. Esta ley limita la participación para el proceso de diciembre en su Art. 47 e indica que por requerimientos técnicos del registro biométrico, a efectos de la primera experiencia de voto desde el exterior³⁶, la Corte Nacional Electoral empadronará hasta un máximo del seis por ciento de equivalencia con relación al padrón electoral nacional. En ningún caso un solo país podrá concentrar más del 50% del registro.

Este 6% del padrón electoral (3,8 millones de electores) corresponde 211.000 personas y se determino que en Argentina participarán de estas elecciones 105.000 bolivianos y bolivianas; en España, alrededor de 38.000; en Brasil, 23.000 y en Estados Unidos, 44.170. Pese a que se habilitará sólo al 6% de bolivianos residentes en el extranjero, ese número es significativo, ya que esas 211.000 personas equivalen al total de votantes de Chuquisaca (211.596 votaron en enero en ese departamento), son casi el doble de todos los votantes de Beni (128.479), son más que el total de votantes de Oruro (200.982) y más que el total de votantes de Tarija (177.306).³⁷

³⁴ Doménech Eduardo, PIEB Bolivia.

³⁵ Migraciones Contemporáneas, Avatares de la Política Migratoria en Bolivia: el Estado y los emigrantes como nacionales en el exterior, CIDES – UMSA, 2009.

³⁶ Una tarea imperiosa tiene que ver con la definición del correcto uso de la terminología que delimite los alcances semánticos para una correcta definición del marco legislativo y su correcta interpretación que no de lugar a confusiones. La frase “voto en el extranjero” se refiere al derecho reconocido y otorgado por algunos países, a los extranjeros que radican en su territorio, en España por ejemplo los extranjeros que cumplen con ciertos requisitos, pueden participar de las elecciones de carácter local o municipal. Para el proceso en el cual los bolivianos y las bolivianas nos estamos embarcando consideramos pertinente utilizar la frase “voto desde el extranjero”, el cual se entiende como la normatividad de un país que regula la participación de sus ciudadanos que radican en el extranjero en procesos electorarios internos.

³⁷ Fuente, Opinión.

9. Observando los derechos políticos de los emigrantes

Hasta ahora, los emigrantes y sus organizaciones han vivido al margen de todo acontecimiento, excluidos de la vida política nacional. Es digno reconocer las movilizaciones que realizaron las colectividades bolivianas sobre todo en Argentina, España y Estados Unidos en torno a la reivindicación del ejercicio de sus derechos políticos y de participación ciudadana. Estas movilizaciones de presión social, como el voto simbólico realizado en Argentina, son expresiones de pertenencia a la comunidad política nacional, de reivindicación de una ciudadanía activa desde los espacios transnacionales, de una preocupación constante por vincularse con la problemática nacional, son expresiones que muestran el interés de los emigrantes bolivianos en participar no solo en los procesos electorales sino en la vida política del país. Estas demandas y movilizaciones son luchas sociales por el ejercicio práctico de los derechos ciudadanos de los emigrantes bolivianos y bolivianas, el reconocimiento del voto extraterritorial en la nueva constitución y otras leyes, es una conquista de estos movimientos que resulta ser un avance significativo pero insuficiente ya que sólo aborda de manera parcial el asunto de los derechos políticos. Las discusiones de este asunto por su complejidad y magnitud que determinan importantes implicaciones conceptuales jurídicas - institucionales y técnicas – operativas, no puede dejar al margen a este potencial electorado, asimismo, sus inquietudes y necesidades no deben ser soslayadas al momento de embarcarse en el proceso de deliberación y toma de decisiones en esta materia.

9.1. Las preocupaciones existentes con referencia a los derechos políticos

9.1.3. Resulta importante definir entre muchos otros, básicamente 4 temas fundamentales: 1) la ampliación de la participación, 2) el sufragio activo y la representatividad política, y 3) Las condiciones de nacionalidad - ciudadanía y la facilitación de los documentos necesarios, y 4) los procesos elecciones en los que se aplica el voto desde el extranjero.

Ampliación de la participación

El 6% del padrón electoral que corresponde a 211.000 personas determinado por la Ley 4021 - 14 de abril de 2009 – Régimen Electoral Transitorio, tomando en cuenta la cantidad de emigrantes fuera del país, limita la participación, es discriminatorio y transgrede el carácter universal del voto institucionalizado después 1952. Este voto discriminatorio, tiene la misma la naturaleza del “voto calificado” antes de la Revolución Nacional; en estos procesos, sólo sufragaban las personas que sabían y sólo los varones; este voto calificado excluía a gran parte de la población en su mayoría a los indígenas y las mujeres.

En consecuencia, existe la necesidad de ampliar la participación a la totalidad de los bolivianos y bolivianas que radican en el extranjero, que todos tengan la posibilidad de elegir a las autoridades de gobierno, de emitir su voto, de ejercer su derecho ciudadano. Esta preocupación pasa por superar dos situaciones: el primero se refiere a la voluntad política que pueda existir y a la capacidad de generar consensos entre el oficialismo y la oposición, el segundo pasa por la capacidad técnica y el fortalecimiento en el exterior de la Corte Nacional Electoral para lograr los resultados que se esperan.

9.1.2. Sufragio activo y la representatividad política

El voto desde el extranjero tiene que ver con la consolidación de la democracia boliviana como sistema de gobierno que se asienta bajo los pilares de la democracia representativa, la participativa y la comunitaria que definen las relaciones del Estado con sus ciudadanos y la vida política del país, siendo las elecciones periódicas como un mecanismo jurídico socialmente aceptado para renovar a las autoridades donde todos los ciudadanos tienen el derecho de elegir y ser elegidos. Estos procesos de modernización democrática generan exigencias y expectativas de una vigencia efectiva de los derechos políticos fundamentales y el sufragio universal que se proyectan en las colectividades de emigrantes que se ven desprovistos total o parcialmente de estos derechos en un mundo establecido por la globalización. En este sentido es imperativo extender el campo político doméstico al espacio extraterritorial y la participación activa y dinámica de las colectividades de ciudadanos bolivianos y ciudadanas bolivianas en el extranjero e incluirlas plenamente en la vida política del país, esta situación deberá estar garantizada por una normativa inclusiva e incluyente a todas estas colectividades que vaya más allá del simple sufragio pasivo sino además y fundamentalmente que garantice la representación política de los bolivianos y bolivianas residentes en el extranjero en la Asamblea legislativa Plurinacional a través de la asignación de un número determinado de escaños reservados para estos colectivos que solo pueden ser ocupados por representantes de y elegidos por los expatriados. Siguiendo esta línea de análisis es menester considerar en los debates parlamentarios, en espacios deliberativos, los medios de comunicación, etc. la representatividad de una ciudadanía posnacional.

Esta posición no es novedosa varios países cuentan con el reconocimiento del sufragio activo. La mayoría de los países europeos cuenta con esta representación de los ciudadanos en el extranjero en los órganos legislativos, en Croacia, por ejemplo, país donde el 10% de su población se encuentra en el extranjero, la Ley les reserva 14 escaños en forma directa de los 140 que integran la cámara de representantes, en Francia desde 1948 los emigrantes franceses cuentan con el voto y la representación desde 1983 donde la Ley les asigna 12 escaños, en el caso francés esta elección no es directa sino a través del Consejo Superior de Franceses residentes en el extranjero en un número de 150 los cuales si son elegidos en forma directa. Los portugueses dividen en dos circunscripciones especiales, una para Europa y otra el resto del mundo, en cada circunscripción se eligen dos representantes.

En América latina sin andar muy lejos, los emigrantes colombianos tienen una representación en el Poder Legislativo gracias a la creación de un distrito electoral virtual a través de una circunscripción especial que representa a los emigrantes la cual les otorga un escaño en el parlamento. Es decir, los colombianos que radican en el exterior tienen su representación que atiende las demandas y las necesidades de los emigrantes colombianos. Por otro lado, la diáspora colombiana en España viene exigiendo a su gobierno la ampliación de esta circunscripción especial a dos parlamentarios y dos senadores, de esta manera permitir la representación de Europa ya que según indican, este escaño es monopolizado por los colombianos en Estados Unidos y que solo atiende a este sector. En el caso de Ecuador su legislación reserva seis escaños exclusivos en la Asamblea Nacional para las ciudadanas y ciudadanos ecuatorianos domiciliados en el exterior, de acuerdo a las siguientes zonas geográficas: dos representantes por Europa, dos representantes por Estados Unidos y Canadá, y dos representantes por los países de América Latina.

9.1.3. Las condiciones de nacionalidad - ciudadanía y la facilitación de los documentos necesarios

Es relevante determinar el grado de selectividad y condicionalidad de los requisitos impuestos que gravita directamente como condición previa para el acceso al ejercicio de los derechos

políticos. Sobre esto es fundamental el reconocimiento de la nacionalidad y la ciudadanía. La nueva Constitución en su Art. 143 reconoce que la nacionalidad boliviana no se puede perder por adquirir otra nacionalidad, es decir reconoce la doble nacionalidad o nacionalidad múltiple. El criterio de inclusión se facilita a las personas que demuestren con documentos personales la condición de la nacionalidad boliviana que generalmente es la cédula de identidad en el país y el pasaporte en el extranjero. Complementario a la nacionalidad es fundamental el reconocimiento de la condición ciudadana como requisito para acceder a la calidad de elector y elegible, sobre esto es importante no perder de vista las atribuciones relacionadas con la titularidad el ejercicio definido en el Art. 144 de la nueva Constitución Política del Estado que indica “son ciudadanos y ciudadanas todos los bolivianos y todas las bolivianas y ejercerán su ciudadanía a partir de los 18 años de edad cualesquiera sean sus niveles de instrucción, ocupación o renta; esta situación también puede determinarse con la presentación de ambos documentos, de acuerdo a la Ley del Régimen Electoral Transitorio, estos deben estar actualizados.

De acuerdo a denuncias de varios ciudadanos bolivianos en el exterior, no existe la suficiente celeridad por parte de las autoridades consulares para otorgar los respectivos pasaportes a las personas que se les extravió o caducó este documento, por otro lado, muchas personas están fuera del país por varios años y cuentan con la cédula de identidad caducada, no pueden renovarla en el exterior, para el efecto, tendrían que retornar a Bolivia a realizar este trámite, lo cual les significa una pérdida de tiempo y dinero. En consecuencia, existe la necesidad de desarrollar mecanismos que faciliten con urgencia estos documentos efectivos para los bolivianos y bolivianas puedan demostrar su condición de nacionalidad y ciudadanía; dos elementos fundamentales para emitir el sufragio.

9.1.4. Definir los procesos electorarios en las que se aplica el voto extraterritorial

La nueva constitución en el Art. 27 ya determina la participación en las elecciones a presidente y vicepresidente e indica que una ley específica señalará la participación en otros procesos electorarios. En Bolivia se desarrollan elecciones municipales para elegir a los alcaldes y concejales, las departamentales para elegir prefectos o gobernadores. En las elecciones presidenciales también se eligen por voto directo a los diputados uninominales de representación territorial y en forma indirecta a los plurinominales y a los senadores departamentales. La participación efectiva de la ciudadanía postnacional en procesos electorarios de integración a la vida política nacional, puede desarrollarse en forma gradual, inicialmente en las elecciones para presidente y vicepresidente (como es el caso de las elecciones del próximo 6 de diciembre) y las consultas populares como el referéndum y el plebiscito y podría ampliarse posteriormente a otros procesos electorarios.

En el plano local existen experiencias muy positivas de vinculación y de relacionamiento político institucional con las organizaciones de residentes en el exterior. Algunos municipios se han preocupado por rescatar a sus comunidades en el exterior y de desarrollar una participación virtual en la planificación municipal y el desarrollo de proyectos de desarrollo local. Generalmente en los municipios indígenas de tierras bajas y municipios del valle Cochabambino mantienen estrechos vínculos con sus comunidades y las organizaciones sociales de migrantes que se encuentran en Argentina, España o Estados Unidos, conformado una suerte de comunidades transnacionales. El arraigo de los migrantes indígenas con sus comunidades en una relación muy fuerte, es decir si bien asimilan valores culturales de la sociedad de acogida también preservan los valores originarios lo cual se evidencia en la llegada y la participación de

estas personas en las fiestas patronales o a los campeonatos deportivos anuales u otras actividades de trascendencia. En consecuencia es pertinente reflexionar sobre el voto extraterritorial de los migrantes bolivianos y bolivianas en las elecciones municipales y su incidencia en el desarrollo local.

III

POLÍTICAS MIGRATORIAS A NIVEL REGIONAL

A nivel regional existen fundamentalmente dos escenarios importantes de integración, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en ambos escenarios se dieron importantes avances en materia migratoria con diferentes grados de implementación. Otro escenario importante donde se debaten temas migratorios a nivel regional son las Conferencias Sudamericanas Sobre Migraciones (C.S.M.) que empezó el año 1999 en el Encuentro Sudamericano Sobre Migraciones, Integración y Desarrollo realizado en Lima, Perú.

10 Comunidad Andina de Naciones (CAN)

A 40 años de su creación, la CAN es el escenario más antiguo de integración regional, en varias oportunidades ha adoptado medidas e instrumentos de migración laboral desde la década de los 70. A mediados del 2003 los países andinos adoptaron la decisión 545 sobre las migraciones laborales cuyo antecedente es la Decisión 116 que tiene como objetivos el establecimiento de normas que permitan en forma progresiva y gradual la libre circulación de personas y permanencia de nacionales andinos en la región con fines laborales y bajo relación de dependencia, estableciendo un programa de liberalización para las clasificaciones de los trabajadores migratorios para Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador y hasta el 2013 para Venezuela. Otros avances significativos se destacan la Decisión 397 sobre la Tarjeta Andina de Migraciones (TAM), que elimina los obstáculos que dificulten la circulación de personas en las zonas de integración fronteriza, la Decisión 503 que permite circular a los ciudadanos de los Estados andinos con la cédula de identidad como documento de viaje para ingresar y permanecer como turistas, también es impórtate la Decisión 504 por la que se crea el pasaporte andino.

11 MERCOSUR

El MERCOSUR, fue creada con una filosofía de integración comercial y económica, sin embargo, en distintas oportunidades ha incluido en sus debates la temática migratoria inicialmente en dos subgrupos, el N° 2 de asuntos aduaneros y el N° 11 de relaciones laborales empleo y seguridad social. En el primero se avanzó en la implementación de un sistema integrado en la facilidad de circulación de las personas en el paso de las fronteras, en el segundo se planteó la libre circulación de los trabajadores que no tuvo ningún avance, concepto que cambió su enfoque mas tarde por el de migraciones laborales, este tema esta institucionalizado en la comisión temática N° II donde se ha avanzado en el conocimiento de los trabajadores migrantes y las condiciones de trabajo en zonas de frontera.

Otros temas que ha significado un avance es el referido al tráfico ilícito de migrantes y la propuesta que promueve un acuerdo de libre residencia para los nacionales del MERCOSUR, que fue firmado por la cumbre de presidentes en diciembre del 2002, este acuerdo es considerado un verdadero hito en la historia de la integración regional, ya que da sustento la gobernabilidad de los flujos migratorios entendiendo que la “**legalidad**” constituyen la base de toda sociedad democrática y que permite la inserción de los migrantes en las sociedades de acogida; este instrumento establece que un nacional de un país miembro del MERCOSUR podrá regularizar su situación migratoria en otro país miembro del MERCOSUR. Dentro de estas iniciativas también se destaca la creación del Foro Especializado Migratorio, dependiente de la reunión de ministros.

Hoy en día la CAN y el MERCOSUR, tropiezan con varias dificultades y atraviesan por una crisis en sus relaciones producto de diferentes enfoques, percepciones y opciones políticas y económicas disímiles entre los países miembros, que se deteriora aún más con las relaciones entre Bolivia y Perú producto de una serie de desencuentros. Sin duda, el desafío de estas organizaciones regionales radica en su fortalecimiento y la superación de sus diferencias.

En forma paralela se viene construyendo otro escenario de encuentro y de integración con un nuevo enfoque que vaya más allá de lo comercial, se trata de la Unión de Naciones Sudamericanas UNASUR que tiene el objetivo de construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo 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 en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados³⁸. En la temática migratoria UNASUR plantea 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 políticas³⁹.

12. Conferencias Sudamericanas sobre Migraciones (CSM)

La CSM, es una instancia de decisión política del proceso sudamericano, orientado a generar y coordinar iniciativas y programas dirigidos a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y la integración regional, una de las características de este proceso es su naturaleza informal, es decir, no es vinculante en sus decisiones para los Estados parte⁴⁰. La Conferencia nació como un proceso para facilitar el debate y la cooperación entre gobiernos en cuestiones de migración por iniciativas de algunos gobiernos y la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) en Lima en 1999 con el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo. En este encuentro se reconoció la importancia de las migraciones dentro de la región y la necesidad de mantener consultas regulares; a partir de este evento inicial se organizarían las futuras Conferencias. En el marco de este proceso regional, hasta la fecha se han efectuado siete Conferencias: en Buenos Aires Argentina el 2000, Santiago de Chile el 2001, Quito Ecuador el 2002, Montevideo Uruguay el 2003, La Paz Bolivia el 2004, Asunción paraguay el 2005, Caracas Venezuela el 2007 Montevideo Uruguay 2008.

En el 2009, se tiene previsto la realización de la IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones en septiembre con un evento previo denominado III Jornada Hemisférica sobre Políticas Migratorias; ambos eventos se realizarán en Quito Ecuador.

En la I Conferencia se constituyó el foro permanente de coordinación y consulta en materia migratoria y se planteó la necesidad de aunar esfuerzos para garantizar la protección, defensa y promoción de los derechos de los migrantes, así como la urgencia de modernizar los sistemas migratorios y las legislaciones nacionales.

³⁸ www.comunidadandina.org/sudamerica.htm

³⁹ Bolpress

⁴⁰ Jorge Gurrieri, el proceso consultivo en América del sur, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, 2005.

En la II Conferencia en Santiago, los gobiernos avanzaron en el afianzamiento del Foro enfatizando la voluntad de garantizar la defensa de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, asimismo se avanzó en condenar el tráfico ilícito de migrantes promoviendo mecanismos de cooperación e intercambio de información y medidas legislativas para su lucha así como la promoción de políticas conjuntas orientadas a la atención de los sudamericanos emigrados a otras regiones.

En Quito se desarrolló la III Conferencia el año 2002 donde se manifestó una preocupación por los nacionales en otras regiones, en tal sentido se señala la importancia de la promoción de la cooperación inter regional con la Unión Europea. En este evento también se aprobó el Plan de Acción como programa de trabajo para las futuras conferencias. Este Plan cuenta con 5 objetivos generales: la definición y coordinación de estrategias y programas regionales en el ámbito migratorio, la consolidación y desarrollo del Observatorio Sudamericano de las Migraciones (OSUMI), armonización y coordinación de los sistemas de información migratoria, armonización y coordinación de las administraciones migratorias y armonización y coordinación de la legislación migratoria sudamericana.

El 2003 se realizó la IV Conferencia en Montevideo, en esta oportunidad los gobiernos ratificaron la voluntad de consolidar el Foro Sudamericano sobre Migraciones Internacionales orientado a generar iniciativas y programas dirigido a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y la integración regional.

En la V Conferencia realizada en La Paz el año 2004, los gobiernos recalcaron la importancia de reformular el Plan de Acción, se modificaron los objetivos y metas, se fijaron tareas a desarrollar, como conclusión de la Conferencia se adoptó la Declaración de La Paz en la cual se recomendó a la presidencia Pro Témpore transmitir a los presidentes de América del Sur las recomendaciones emanadas enfatizando la importancia de la protección y respeto a los derechos humanos de los migrantes y sus familias en el marco de la formulación de políticas y planes de acción conjuntos.

En la ciudad de Asunción del Paraguay se realizó la VI Conferencia, que fue de un alto nivel de representatividad a nivel de viceministros y el debate y la discusión se centro en el tema de las migraciones y el desarrollo junto con la protección de los derechos humanos de los migrantes y la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.

En la VII Conferencia realizada en Caracas el 2007 se enfatizó la necesidad de abordar la problemática migratoria desde un punto de vista integral, en el marco de la cooperación internacional, asegurar el respeto por los derechos humanos de los migrantes y sus familias sin importar su condición migratoria. En la Declaración de Caracas se reafirmó el valioso aporte que para el desarrollo de los países de destino representan las migraciones, en el aspecto social, académico, cultural, científico y económico, también se ratificó la necesidad de la integración y la inserción de los migrantes en las sociedades de acogida a través de políticas de inclusión.

Por último, la VIII Conferencia proporcionó una oportunidad para posicionar a este proceso como una instancia política en la construcción de los consensos regionales en materia migratoria, de cara a la participación en los ámbitos internacionales sobre el tema⁴¹.

13. Políticas migratorias a nivel iberoamericano

⁴¹ Observatorio Sudamericano de las Migraciones (OSUMI) OIM, Conosur.

Otro de los espacios de integración y de cooperación multilateral es la Conferencia Iberoamericana, que tiene como eje central de su ciclo anual la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Se trata de una conferencia diplomática del más alto nivel.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Conferencia Iberoamericana celebran anualmente una Reunión Cumbre. El país sede propone un tema central para las deliberaciones de los mandatarios. Al término de la reunión, tradicionalmente se adopta una Declaración Política y declaraciones sobre temas de interés particular⁴².

La Cumbre es, seguida de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, la más alta instancia política de la Conferencia Iberoamericana. La Secretaría Pro Témpore es ejercida anualmente por el país en el que se celebra la Cumbre. Esta se organiza con el apoyo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). La Cumbre Iberoamericana es otro escenario multilateral de negociación e intercambio de ideas y acuerdos sobre temas de interés general de los países iberoamericanos. En diferentes momentos y oportunidades se abordó el fenómeno migratorio y con mayor profundidad en las cumbres de Salamanca 2005, Montevideo 2006 y Santiago de Chile el 2007 donde establecieron acciones concertadas sobre la materia, concibiendo a la migración internacional como un asunto de orden transnacional, en el que se pone en juego derechos humanos fundamentales que afecta transversalmente a los 22 países del proyecto iberoamericano.

En la actualidad, la intensificación que han tenido las corrientes migratorias desde América Latina y el Caribe a Europa, principalmente a España y Portugal, siguen poniendo en evidencia las huellas profundas y la fuerza de los tempranos lazos históricos, culturales, sociales, comerciales, económicos y políticos gestados por la migración en el espacio iberoamericano, reafirmando su presencia y contribución permanente al desarrollo de sus países⁴³.

La Cumbre de Salamanca realizada en España en octubre del 2005, trató dos asuntos concretos: la emigración y las relaciones entre América Latina y la Unión Europea, además de aprobar la elaboración del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social; con respecto al primer tema la Declaración de Salamanca indica lo siguiente en su punto 7:

7. las migraciones que nos implican a todos ya sea como sociedades emisoras, tránsito o receptoras, son un fenómeno global, cada vez más intenso, diverso y complejo, que está influyendo en la configuración política, económica, social y cultural de nuestras sociedades. Es también, un hecho que plantea desafíos en términos de reconocimiento y aceptación de la diversidad, integración socio – económica, el desarrollo del capital humano y el tratamiento de las remesas para que se conviertan en elementos productivos y de transformación positiva de los países receptores, facilitando así el retorno de migrantes. En algunos países iberoamericanos parte importante de los grupos involucrados son indígenas y afrodescendientes. El éxito de la gestión de este complejo fenómeno se halla vinculado con nuestra capacidad para diseñar un marco iberoamericano de migraciones basado en la canalización ordenada y la regularización inteligente de los flujos migratorios, la cooperación contra la trata y tráfico de personas, y además, en la responsabilidad de cada país en el diseño de políticas públicas al respecto.

Considerando lo anterior nos comprometemos a:

⁴² SEGIB, Secretaría General Iberoamericana.

⁴³ I Foro Iberoamericano “Unidos por las Migraciones”, 2008.

- a) Coordinar políticas comunes para la canalización y el tratamiento ordenado de flujos migratorios;
- b) Desarrollar, con el apoyo de la sociedad civil, un programa de acciones públicas que promuevan el respeto de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, su integración y el respeto de los derechos en los países de destino;
- c) Promover el valor de la diversidad y el respeto a la dignidad humana, en el marco del respeto al Estado de Derecho, como elementos esenciales del trato a los emigrantes, y erradicar cualquier modalidad de discriminación en contra suya;
- d) Promover experiencias de desarrollo que vinculen a los inmigrantes y sus familias con los esfuerzos para potenciar el desarrollo en sus áreas de origen;
- e) Desarrollar políticas conjuntas entre países emisores, receptores y de tránsito que favorezcan y faciliten también procesos temporales de migración laboral, con estímulos adecuados de promoción, capacitación y ahorro para su retorno en mejores condiciones.

Para avanzar en esos objetivos, se encargó a la SEGIB la preparación del Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones como también se encargó a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) la preparación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social.

En Montevideo el 2006, el trabajo de los mandatarios estuvieron centrados en el tema principal de esta Cumbre, “Migraciones y Desarrollo”, asunto sobre el cual firmaron un importante Compromiso que establece principios fundamentales para el tratamiento integral de las migraciones internacionales entre uno y otro lado de la Comunidad Iberoamericana, basados en el respeto de los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su condición migratoria, la cooperación entre los países de origen y los de destino y al mismo tiempo, en el derecho de los países a regular y gestionar los flujos migratorios. El tratamiento de este asunto estuvo precedido por el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, organizado por la SEGIB en Madrid, en cumplimiento del mandato surgido en la Cumbre de Salamanca. Los Jefes de Estado y de Gobierno firmaron asimismo la Declaración de Montevideo, un compromiso multilateral en diversos temas importantes de interés regional y se adoptó la Carta Cultural Iberoamericana.

El Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo realizado en noviembre del 2006, es uno de los documentos más importante de la Conferencia Iberoamericana en su más alto nivel en la Cumbre de Mandatarios de Estado en cuanto al reconocimiento del fenómeno migratorio y sus efectos transnacionales y la necesidad de trabajar en forma conjunta para lo cual los presidentes de los países miembros se comprometieron a trabajar el tema.

El Compromiso de Montevideo en los puntos 3, 4 y 5 destaca:

3. Las migraciones constituyen una realidad y un desafío de creciente complejidad, que requiere ser abordado por los Estados con un enfoque multidisciplinario, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo. Los países de origen, tránsito y destino, deben asumir la responsabilidad que les corresponde en materia migratoria. Las buenas prácticas sobre migración deben difundirse y consolidarse en el establecimiento de acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales, lo que contribuirá al ordenamiento y a la dinámica de los flujos migratorios, debiendo al mismo tiempo garantizar el respeto de los derechos humanos y la diversidad cultural de los migrantes y sus familias, y el estricto apego al principio de no discriminación o selectividad por motivo de origen étnico, género, edad, religión o nacionalidad, en el marco del ordenamiento legal vigente de cada país.

4. Es imperativo situar la persona del migrante en el centro de los programas o proyectos migratorios, garantizando que las políticas migratorias respeten plenamente los derechos humanos de los migrantes, en el marco del ordenamiento jurídico de cada Estado, independientemente de su condición migratoria, y cualquiera que sea su nacionalidad, origen étnico, género o edad. En este espíritu, debemos fomentar también la más amplia participación de los migrantes en las sociedades de acogida.

5. Es necesario abordar en la Agenda Iberoamericana, el tema de la migración desde una perspectiva integral, por cuanto la migración es una realidad transversal que guarda estrecha relación con la falta de desarrollo, la afectación de los derechos humanos, la pobreza, los desastres naturales, la inestabilidad política, la búsqueda de mejores condiciones de vida, la inequidad en la distribución de la riqueza y la falta de oportunidades para el desarrollo humano, que son causas que la provocan. La generación de condiciones socioeconómicas inclusivas que permitan superar las condiciones de pobreza en que viven sectores importantes de la población contribuiría a evitar flujos migratorios no controlados. Es vital que los países en desarrollo y las agencias financieras internacionales y de cooperación contemplen iniciativas para la promoción de proyectos de desarrollo con especial atención para las comunidades más vulnerables y excluidas⁴⁴.

En la cumbre de Santiago realizada el 2007, los presidentes de los países iberoamericanos firmaron el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social documento que fue consensuado en varias actividades y encuentros iberoamericanos organizados por la SEGIB. El Convenio tiene principios muy claros, entre ellos, el respeto a las legislaciones nacionales en materia de Seguridad Social, la igualdad de trato, la garantía de los derechos adquiridos y en vías de adquisición, o la adopción de los convenios bilaterales y multilaterales en vigor en su supuesto más favorable.

Una vez que entre en vigencia el Convenio, millones de trabajadores migratorios tendrán protegido su derecho a pensión (vejez, invalidez y supervivencia) en el espacio iberoamericano con independencia de donde hayan trabajado y se les tendrán en cuenta los periodos de cotización en todos los países iberoamericanos para determinar la cuantía de su pensión y para cumplir la exigencia de tener un periodo mínimo de cotización. De esta manera se respetará el esfuerzo que cada trabajador haya hecho durante su vida laboral y, con ello, no perderá ningún derecho contributivo. El Convenio garantiza que la pensión que genere una persona que haya trabajado en varios países de Iberoamérica, pueda ser cobrada en cualquiera de ellos, allá donde resida, en las mismas condiciones y con igual extensión que los propios nacionales de ese país.

En la II reunión técnica de los máximos responsables de seguridad social de los países miembros realizada en Santiago de Chile en marzo del presente año, se concluyó la elaboración del cuarto borrador del acuerdo de aplicación de Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social que se pondrá en consideración en la Cumbre próxima, una vez firmada el acuerdo de aplicación del Convenio y la ratificación de por lo menos siete de los Estados miembros; de acuerdo al Dr. Juan Carlos Auza Catalano representante de la Delegación permanente en Bolivia de la OISS, esta situación podría estar preparado para el 2010.

La entrada en vigencia de este documento beneficiará a un gran número de trabajadores migratorios y sus familias; pero la condición necesaria, radica en que estos migrantes hayan trabajado en la regularidad y hayan cotizado a la seguridad social, pero lamentablemente, sucede que la mayoría de los trabajadores migratorios se encuentran en la irregularidad o

⁴⁴ SEGIB, Compromiso de Montevideo, 2006.

indocumentados y no tienen acceso a estos derechos sociales. Lo mismo podemos decir de la mayoría de los trabajadores en Bolivia que se debaten en la informalidad. Aquí nace uno de los principales desafíos que deben ser encarados por los países del bloque iberoamericano, que los trabajadores migratorios consigan un estatus regular pero lo cual es necesario luchar contra la economía sumergida y los mercados negros, el tráfico de migrantes y la emigración desordenada.

Otra de las limitaciones de esta Convención radica en la falta de cobertura en la asistencia médica a la familia transnacional, de acuerdo a un estudio de línea base de ACOBE – AMIBE, el 85% de las familias de emigrantes en Bolivia no tienen acceso a estos servicios, por lo tanto es indispensable que la familia en el país de origen tenga cobertura médica con el aporte de los trabajadores migratorios, es decir, los trabajadores o trabajadoras migrantes cotizan a la seguridad social en el país de destino y con estos aportes, su familia en origen tiene el acceso al servicio de salud.

IV

CONSIDERACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS EN BOLIVIA; - LOS DERECHOS HUMANOS -

14. La adhesión del Estado boliviano a la Convención Sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familias

La política migratoria debe enmarcarse en los compromisos asumidos por el Estado Boliviano a nivel internacional en materia de derechos humanos y principalmente sobre la ratificación del Estado Boliviano el 12 de octubre del 2000⁴⁵ a la “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias”⁴⁶ adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 45/158 del 18 de diciembre de 1990; de acuerdo a esta adhesión, la legislación boliviana tiene que ser compatible con esta Convención en plazo determinado, por lo tanto se espera que Bolivia cumpla con la obligación de implementar esta normativa en el marco jurídico nacional. La aplicación de esta Convención resulta vinculante para el Estado boliviano a partir de la ratificación a este instrumento de norma internacional. Asimismo tiene la obligación de presentar informes periódicos de avance y de aplicación de acuerdo al Art. 73 de la Convención, informes sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que se hayan adoptado para dar efecto a las disposiciones de la Convención. Estos informes son examinados por el Comité de Protección de los Derechos Humanos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias. Sobre el último informe presentado por el Estado Boliviano, recientemente el Comité de las Naciones Unidas encargada de su revisión, a través de su representación en Bolivia, presentó en los ambientes de la Cancillería las observaciones y las recomendaciones finales de acuerdo al Art. 74 de la Convención, las cuales necesariamente tienen que ser consideradas por el actual gobierno de Bolivia.

Esta convención obliga al Estado parte a proteger a los inmigrantes que se encuentran en su territorio y al mismo tiempo y a velar por la seguridad de los emigrantes fuera a través de la elaboración de “comunicaciones de denuncia” ante el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias; de acuerdo al Art. 76 de la Convención, todo Estado parte puede alegar a otro Estado parte por no cumplir con sus obligaciones emanadas de la Convención. Estas comunicaciones de denuncia se presentan ante el Comité si un Estado parte considera que no esta cumpliendo sus obligaciones. Por ejemplo, Argentina como Estado parte tiene la obligación de defender los derechos de todos los trabajadores migratorios en su territorio incluidos los bolivianos y las bolivianas; si las autoridades Bolivianas consideran que sus ciudadanos están desprotegidos y que Argentina no esta cumpliendo con esta obligación, no solo tiene la oportunidad, sino la obligación de presentar una comunicación de denuncia de estos hechos, con documentos y testimonios de casos concretos, al Comité quienes intervendrán y mediarán ante el problema⁴⁷, comunicaciones que

⁴⁵ Fuente, Naciones Unidas, estado actual (18-03.2009): 41 ratificaciones y 15 signatarios.

⁴⁶ Esta “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias” es uno de los más importantes instrumentos sobre la protección de los trabajadores migratorios y sus familias a escala internacional que garantiza los estándares mínimos sobre derechos humanos tanto documentados como indocumentados, establece la igualdad de trato con los nacionales de empleo en una serie de áreas legales, políticas, económicas, sociales y culturales para los documentados regulares siendo una herramienta para los estados para armonizar sus legislaciones con estándares internacionales reconocidos y promueve la colaboración interestatal para prevenir y eliminar la explotación de todos los trabajadores migratorios y sus familia.

⁴⁷ La situación dramática por la que atraviesan los bolivianos en Argentina en cuanto a la vulneración de sus derechos fundamentales es patético, lo cual es noticia de todos los días por los diferentes medios; las autoridades consulares por negligencia o

se pueden hacer con la participación activa de las organizaciones de inmigrantes bolivianos. El problema radica que sólo puede alegarse a los Estados que han ratificado esta Convención; como se ha mencionado, ni España ni Estado Unidos – países donde existen comunidades numerosas de bolivianos - han ratifica este instrumento de defensa de los derechos de los migrantes y sus familias hasta el momento, por lo tanto estos instrumentos internacionales de defensa, quedan sin efecto en estos países.

15. La situación de los derechos humanos de los inmigrantes bolivianos en el extranjero

La formulación de políticas tanto de inmigración como de emigración tiene que funcionar en forma paralela bajo un equilibrio racional que nivele ambas situaciones, es decir, que el Estado brinde todas las garantías y la protección necesaria en el marco del derecho internacional humanitario (derechos individuales y colectivos) a las personas y las colectividades de extranjeros que tienen residencia, a las personas que ingresan y permanecen en territorio nacional; y al mismo tiempo el Estado, debe ser intransigente en el reclamo por la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos bolivianos y bolivianas por parte de los Estados en los que radican estas colectividades y al mismo tiempo brindarles asistencia y apoyo a través de las representaciones consulares que son la presencia del Estado en el exterior. Hasta ahora, la escasa interacción del Estado boliviano con las diásporas en el exterior y la poca intervención sobre el fenómeno migratorio ha llevado a la indefensión de los ciudadanos en el exterior principalmente de aquellos que residen en forma irregular. Las colectividades de migrantes bolivianos en el exterior son poblaciones susceptibles a ser vulnerados en sus derechos fundamentales por diversas circunstancias como su situación legal, las condiciones laborales y otros; en consecuencia existe la sentida necesidad de protección de estas colectividades que parecen haber perdido todos los derechos fundamentales.

16. Políticas restrictivas frente a la libre circulación de personas

La política migratoria determina la apertura o el cierre de las fronteras y el control de entradas y salidas del territorio nacional de bolivianos y extranjeros según crea conveniente la administración estatal. El carácter de una política migratoria puede definirse de un continuo de políticas abiertas o cerradas o políticas selectivas. Las políticas abiertas son aquellas que permiten el libre acceso y la libre circulación de personas nativas o extranjeras a través de sus fronteras y un libre asentamiento de extranjeros en su territorio, por política selectiva se entiende aquella que adoptaría un país que limita la entrada, salida y asentamiento en el país, a aquellas personas que considera convenientes en términos de sus intereses y necesidades de recursos humanos y por política cerrada aquella que establece una restricción total o casi total en la entrada, el asentamiento de extranjeros en un territorio y la salida de nacionales⁴⁸. En la medida que se logre regular, controlar y gestionar esos flujos por parte del Estado, se podría indicar que se están desarrollando “políticas públicas migratorias”.

Las políticas de inmigración - de entrada - fundamentan el accionar del Estado frente al acceso de ciudadanos extranjeros en territorio nacional, diferencian la cualidad de turista y migrante, determinan el control de fronteras y los criterios de admisión y acceso al territorio nacional. Las políticas de control de fronteras⁴⁹ y el control del ingreso de extranjeros es el derecho que ejerce

ignorancia de esta normativa, no han realizado las acciones correspondientes haciendo uso de su específico derecho como Estado parte.

⁴⁸ Mámora Lelio Alberto, 1987.

⁴⁹ las fronteras demarcan el territorio que no sólo se entiende como terrestre, sino también aéreo, marítimo, fluvial, etc.;

cada Estado en el marco de su soberanía, los Estados determinan en base a su soberanía territorial el régimen de circulación, residencia y expulsión a través de normas internas de aplicación dentro de su ámbito territorial que colocan límites a la libre circulación que son parte de las políticas de inmigración, de asilo y de extranjería.

Las políticas inmigratorias son restrictivas y selectivas y no solo en los países del norte sino también en los países del sur⁵⁰, situación paradójica con el derecho a la libertad de circulación declarada por los derechos humanos y la Convención Sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familias. Resulta más contradictorio si el Estado parte ha ratificado su adhesión a esta Convención, como se indicó, la ratificación de la Convención resulta vinculante para el Estado parte y es obligación la implementación y su aplicación en los procesos legislativos internos⁵¹.

Por otro lado, se entiende que existe una asincronía entre la realidad migratoria actual y los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de los trabajadores migratorios referidos a la libertad de circulación, ya no responden a la realidad actual de un mundo globalizado, se explica que estos instrumentos se desarrollaron en el contexto de la guerra fría para proteger a los ciudadanos de tendencias autoritarias en Estados comunistas, en este sentido la Declaración Universal de los derechos Humanos (Art. 13-2)⁵² y en la Convención (Art.8-1)⁵³ entiende a la libertad de movimiento solo como el derecho de salida de ciudadanos de cualquier país, incluso del propio y no reconoce el derecho de entrada; es decir, las personas son libres de salir de su país pero no son libres para ingresar a cualquier país, solo una minoría reservada de los países del norte, tienen el derecho de entrar en países de su elección. Actualmente lo que define las fronteras que coloca límites no es la opción de salida, ya que una gran parte de la población mundial en la actualidad tiene éste derecho, sino la opción de entrada y no hay Estado que asegure éste derecho de admisión sin colocar sus propias condiciones de entrada⁵⁴; este paradigma explica las actuales tendencias de las políticas restrictivas.

En este sentido, los instrumentos de los derechos humanos para los tiempos actuales presentan limitaciones y es necesaria su actualización en un escenario internacional de la globalización caracterizado por el movimiento de personas. Al respecto, Zapata, citando a Braudel F. indica que “si bien el gran logro del siglo XX ha sido asegurar la opción salida de nuestras sociedades, el gran reto para el siglo XXI es conseguir el derecho a la opción entrada en cualquier parte del mundo. La dificultad que tiene este derecho humano evidencia que la función que tienen hoy en día nuestras fronteras es separar mundos económicamente desiguales. Defender la opción entrada es defender, en último término, una justicia distributiva mundial, la única vía para conseguir una futura sociedad abierta en doble sentido (entrada y salida)”.

⁵⁰ Muchos países del sur aún mantienen la doctrina de la seguridad nacional; sus legislaciones en materia migratoria responden a esta doctrina.

⁵¹ Es importante recordar que muchos países del norte, España y Estados Unidos entre estos, (España y EE UU son países considerados como lugares de destino de la emigración boliviana) no han ratificado su adhesión a esta importante Convención internacional.

⁵² Art. 13: 1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Art. 8: 1. los trabajadores migratorios y sus familiares podrán salir libremente de un Estado, incluso de su Estado de Origen. Ese derecho no estará sometido a restricción alguna, salvo las que sean establecidas por ley, sean necesarias para proteger al seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades ajenos y sean compatibles con otros derechos reconocidos en la presente parte de la Convención.

2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a regresar en cualquier momento a su Estado de origen y permanecer el él.

⁵⁴ Zapata Ricard, sociedad Abierta e Inmigración.

Hoy en día, los Estados receptores de migración sienten gran preocupación por la protección de sus fronteras y establecen con frecuencia nuevas medidas para controlarlas, asimismo existe una creciente fortificación de sus fronteras; uno de los casos más patéticos es la construcción de muros en la frontera entre Estados Unidos y México y la reciente Directiva de Retorno de la Unión Europea⁵⁵, también establecen rigurosos controles internos para detectar a los inmigrantes indocumentados. La inquietud por la seguridad ha acentuado aún más la necesidad de controlar las fronteras y la lucha contra el terrorismo a partir del 11 de septiembre. Frente a esta situación algunos activistas de derechos humanos como el movimiento Migración sin Fronteras (MSF), cuestionan estas medidas y plantean con muy buenos argumentos, la necesidad de avanzar sobre un derecho general de circulación que garantice el derecho a la emigración como la inmigración. Estos grupos de activistas de los derechos humanos y algunos gobiernos condenan el costo social y económico del control de fronteras como transgresora de los derechos humanos.

Por su parte el colegio de la Frontera del Norte Tijuana México a través de la investigación reconoce que el derecho a la libre circulación de personas no depende de incluir otros derechos sino de que se respeten los ya existentes e indica: “el derecho de circulación debería prevenir la naturaleza crecientemente global y multicultural de las sociedades. En un mundo de flujos, la circulación viene a ser un recurso fundamental al que todos los seres humanos deben tener acceso. En un mundo de globalización económica y de grandes desigualdades socioeconómicas, el derecho que toda persona tiene a la libre elección de su trabajo (Art. 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) y a un nivel de vida adecuado (Art. 25) parece difícil de lograr si no hay oportunidades de migración. Por lo tanto, el derecho a la libre circulación no depende de que se añada un derecho más a la lista existente; depende de que se promueva el respeto a los derechos humanos ya reconocidos como fundamentales”.

La discusión sobre éste tema va más allá y se torna en un intenso debate filosófico y ético entre defensores de sociedades abiertas con los defensores de las sociedades cerradas, la libertad de comercio frente a la libertad de circulación de personas.

17. Política europea anti - inmigración

La intensificación de los controles en los últimos meses, el incremento de las repatriaciones, y las políticas restrictivas, desde la unión europea y España en particular, no pueden entenderse sino como un mecanismo complementario del funcionamiento de la economía globalizada que concibe a los movimientos migratorios internacionales como un efecto de la oferta y la demanda laboral entre países con enormes diferencias económicas donde fluyen capitales de inversión de un lado y fuerza de trabajo del otro. Los países desarrollados para el crecimiento de sus economías necesitan de mano de obra extranjera flexible para ocupar puestos de trabajo en determinados sectores, la diferencia salarial en estos mercados globalizados es un elemento que precipita los movimientos migratorios internacionales movilizandolos a trabajadores que se trasladan desde los países con bajos salarios a los países con atractivas ofertas salariales.

En momentos de crecimiento económico se incrementa la demanda de mano de obra que funciona como factores de atracción de la migración internacional y en momentos de desaceleración y depresión el fenómeno resulta a la inversa. Los gobiernos de los países receptores controlan estos flujos migratorios regulando e influyendo sobre los mercados laborales a través de políticas restrictivas o permisivas, fronteras abiertas o cerradas, según sus intereses. Esto explica el funcionamiento de los aparatos de represión siendo flexibles y

⁵⁵ Jacques P. Ramírez G, Del muro de la vergüenza a la directiva retorno.

desentendidos de la Ley en determinado momento y luego son intransigentes, estrictos e intolerantes con los inmigrantes como esta ocurriendo con las redadas indiscriminadas, la política de cupos de detención y el trato criminal de inmigrantes como denunciaron representantes de la Red Estatal por los Derechos de los Inmigrantes en España (REDI Madrid).

España en los últimos 10 años ha tenido un crecimiento medio del 3,6%; 1,5 por encima del promedio de la media de los países de Europa. Este crecimiento de la modernización de la economía española es atribuible en gran parte al trabajo de los inmigrantes que bordean los 4 millones de personas que llegaron a la península desde diferentes partes del globo, según datos de Caixa Catalunya, los inmigrantes son responsables del 3,2% del desarrollo económico español en los años de bonanza, asimismo afirma que sin el aporte de los inmigrantes, la economía española no sólo no hubiese crecido; sino que hubiera retrocedido un 0,64%. Definitivamente los inmigrantes fueron indispensables en los años de crecimiento económico y ahora, en plena crisis mundial, son considerados como un lastre para el Estado español.

V

**ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA LA FORMULACIÓN
DE POLÍTICAS MIGRATORIAS EN BOLIVIA;
- MIGRACIONES Y DESARROLLO -**

18. Relación entre migraciones y desarrollo

En el proceso de la globalización, la migración y el desarrollo son procesos que van juntos en forma interdependiente; las migraciones no pueden sustituir al desarrollo y el desarrollo no puede ser dependiente de las migraciones; pero cada uno de estos procesos, al ser interdependientes, sufre una influencia recíproca considerable. Existe un consenso generalizado de la contribución de las migraciones al desarrollo tanto en las sociedades de origen como en las sociedades de acogida. Es decir, en términos de origen Bolivia registro un ingreso de 1.097 millones de dólares por concepto de remesas el pasado año lo cual representa un significativo aporte al desarrollo no solo en la mejora del aparato productivo sino en desarrollo humano y por otro parte, los países de destino se benefician del aporte laboral, económico y demográfico.

Por otro lado, en términos de la relación de la migración y el desarrollo sobre todo para los países emisores de migrantes, es necesario considerar los siguientes paradigmas:

1) Los constantes flujos migratorios que se producen de sur a norte responden a la situación de pobreza, es decir, a mayor pobreza en los países de origen, mayor migración. De éste razonamiento nace la necesidad de apoyar al desarrollo de los países emisores e incrementar la cooperación para disminuir las migraciones sur – norte, ya que su gente no tendría que buscar fuentes de trabajo y bienestar en otros países, es decir, a mayor ayuda y cooperación internacional, mayor desarrollo y por lo tanto menor migración.

2) Por otro lado, considerando la magnitud de estos flujos, se indica que a mayor incremento de las migraciones, mayor habría de ser el desarrollo de las comunidades de origen, esta hipótesis esta fundamentada en el potencial envío de las remesas y el aprovechamiento que se pueden hacer de estos recursos que representan un importante ingreso económico. De hecho existen algunos países centroamericanos donde una cantidad considerable de su fuerza de trabajo se encuentra en los Estado Unidos donde las remesas representan la primera fuente de ingresos, en consecuencia los gobiernos de estos países desarrollaron políticas para aprovechar este potencial y hacer de la migración un factor de desarrollo económico.

3) En cambio si consideramos al capital humano como fundamental para el desarrollo de las sociedades, podemos inferir que mientras menos sean los flujos migratorios al exterior mayor será el potencial de desarrollo. Esto definitivamente es cierto, ya que el país emisor pierde su capital humano en el cual el Estado y la sociedad han invertido en su formación y su educación. Esta hipótesis plantea la generación de empleo y que éste sea bien remunerado a través de la inversión de capital para dinamizar la economía, activando estos y otros factores, se impedirá la salida de la fuerza de trabajo hacia el exterior y se aproveche este potencial en beneficio del desarrollo del país.

Otro paradigma de reciente consenso sobre la vinculación de las migraciones con el desarrollo es el *codesarrollo* propuesta inicialmente por Sami Nair en Francia bajo dos premisas, cooperación al desarrollo en zonas expulsoras y la importancia del control de flujos migratorios.

19. El codesarrollo

El fenómeno migratorio genera un sinnúmero de efectos tanto positivos como negativos en ambos lados de la migración; el codesarrollo implica gestionar las migraciones para reducir sus efectos sociales y aprovechar las oportunidades para el desarrollo dual. Las migraciones aportan Per se al desarrollo de los países de origen y de destino a través de las remesas y el aporte del trabajo de los migrantes en destino, el codesarrollo se refiere a la capacidad que la migración tiene, como fenómeno transnacional, para transformar cualitativamente las sociedades de origen y destino y su impacto positivo que estas pueden tener en la integración social y el progreso de los pueblos.

El término *codesarrollo* implica una doble visión del desarrollo, es decir desarrollo en origen como en destino situando a las migraciones como el eje articulador y generador del desarrollo en ambos contextos. Las controversias de este nuevo paradigma radican en las modalidades de su implementación; algunos autores muy críticos lo califican como otra forma de explotación del norte hacia el sur, otros en cambio ven un enorme potencial para impulsar el desarrollo sobre todo en los países del sur, para lo cual es necesario gestionar las migraciones como condición previa, maximizando las ventajas y reduciendo sus inconvenientes.

El desarrollo de los pueblos y naciones es responsabilidad de sus gobiernos y de lo que hagan dependerá el bienestar de sus ciudadanos; en consecuencia el co - desarrollo también tiene que ser iniciativa de nuestros representantes para lo cual es *condicio sine qua non* el gestionar, administrar y gobernar las migraciones estableciendo buenas relaciones internacionales en un ambiente de confianza mutua entre Estados emisores y receptores implicados en la problemática migratoria, dialogo que también tiene que incluir a los diversos actores del codesarrollo (la empresa privada, las organizaciones de migrantes, entidades académicas, las ONGs que trabajan en el tema y otros), para este efecto es preciso contar con la iniciativa y la voluntad que determine acciones mutuas promovidas por los Estados involucrados. En este sentido, es necesario que Bolivia cultive relaciones internacionales que favorezcan al conjunto de los bolivianos y bolivianos dentro como fuera del país a través de una política exterior donde la migración sea un elemento integral que promueva condiciones favorables para los migrantes y sus familias y bienestar para las sociedades de acogida. La problemática migratoria debe ser objeto de política pública con el objetivo de canalizar recursos y visualizar oportunidades.

En Europa el codesarrollo aparece inicialmente en el Consejo Europeo de Tampere en octubre de 1999, como parte de las políticas de cooperación al desarrollo de países de origen y luego en la Declaración de Túnez en octubre del 2002, en la Conferencia Ministerial sobre Migraciones en el mediterráneo occidental donde se incorporó algunos apartados específicos al respecto. En España, de acuerdo a Carlos Gómez Gil⁵⁶, las primeras referencias del codesarrollo están contenidas en la Ley Orgánica 8/2000 de 22 diciembre y su reforma en la Ley Orgánica 4/2000 del 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y su Reglamento de esta Ley. Posteriormente aparece el programa GRECO (Programa Global de la Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración Española) 2001 – 2004 aprobado por el gobierno del Partido Popular donde se procedió a desarrollar esta política por primera vez. A decir de Gómez Gil, este programa nunca paso de ser una simple declaración de intenciones y nunca llegó a aplicarse y que careció incluso de presupuesto. Posteriormente fue derogado con la llegada del PSOE al gobierno. Sin embargo el Plan Director de la Cooperación Española 2005 – 2008 introduce un capítulo específico sobre el codesarrollo e indica: “la política de codesarrollo se ejecutará en coherencia con las políticas definidas desde el Ministerio

⁵⁶ Carlos Gomez Gil, nuevas Vías para el Codesarrollo en la Cooperación Descentralizada, cuadernos Bakeas 72

de Trabajo y Asuntos Sociales y específicamente, desde la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración en coordinación con otras administraciones y agentes de la cooperación. Se abordará la homologación de un modelo multilateral basado en las consideraciones de los flujos migratorios, como una fuente de riqueza para los países de origen y destino, y del codesarrollo, como un ámbito de actuación multicultural y transnacional”⁵⁷.

En su apartado 3.2.1.5 dentro de los ámbitos de actuación de cooperación de la Comunidad de Madrid del Plan General 2005 – 2008, también incluye un acápite referente al codesarrollo como una modalidad de la cooperación vinculada a las migraciones y entiende que el “codesarrollo requiere un trabajo integral en el ámbito de las migraciones y el desarrollo, considerando los flujos migratorios como un elemento enriquecedor desde el punto de vista económico social y cultural tanto para los países de origen como de destino de dichos flujos. Este modelo debe integrar una perspectiva transnacional en las acciones que se emprendan, algunas de las cuales, de tipo informativo o formativo, se realizarán en la propia Comunidad de Madrid”⁵⁸.

Distintas administraciones autónomas y ayuntamientos en España cuentan en sus programas de cooperación con un acápite destinado al tema del codesarrollo en el marco de la cooperación descentralizada como también algunas empresas que tienen programas de responsabilidad social corporativa.

El codesarrollo entendido como una modalidad de la cooperación cambia su concepción clásica, donde los países ricos en forma filantrópica ayudan a los países pobres; el codesarrollo convierte las relaciones internacionales en una situación horizontal ya que implica tratar el desarrollo mutuo entre países emisores y receptores de migración, la cooperación ya no es la simple transferencia de recursos y entiende como una transferencia mutua de capacidades, transferencia cultural, tecnológica, intercambio comercial, implica también el fortalecimiento en diversos campos como la democracia, la cohesión social, la participación ciudadana, la lucha contra la corrupción, etc. Esta concepción visualiza el aporte que realizan los migrantes al desarrollo de los países de destino, como indica Richar Salazar: “los fondos que se invierten provienen del aporte de los migrantes, es decir, con el desarrollo que la migración provoca en los países de destino, se realiza desarrollo en los países de origen creando una dinámica dual de desarrollo; el codesarrollo de los pueblos. Los fondos que se invierten en los países de origen no son en realidad de cooperación, sino que provienen del aporte de los inmigrantes”⁵⁹. Esto es evidente ya que los países receptores se benefician con el trabajo de los migrantes que crean actividad económica y productiva y generan progreso y desarrollo por medio de sus importantes aportes fiscales.

El codesarrollo tiene varias interpretaciones, algunas organizaciones entienden como una modalidad de la cooperación, la cual se tiene que dirigir primordialmente a las zonas expulsoras de migración bajo la lógica de que a mayor cooperación disminuirá la migración; en cambio otras, entienden como la cooperación para el desarrollo con la participación activa de la población inmigrante en lo que respecta a proyectos de desarrollo. En cambio existen otras que creen que el auténtico codesarrollo sería la cooperación al desarrollo protagonizada por los inmigrantes desde sus propias organizaciones que se conocen como “Organizaciones Surgidas desde el Mundo de la Inmigración” (OSIM) para realizar acciones de desarrollo en los países de origen de los propios inmigrantes⁶⁰, en este sentido han aparecido varias experiencias en

⁵⁷ Plan General, 2005 – 2008.

⁵⁸ Ley de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid, Plan General 2005 – 2008.

⁵⁹ Richar Zalazar, Migración y Desarrollo: un Reto Global, Una Visión Desde el Sur, CIDEAL, 2006.

⁶⁰ Guía Básica del Codesarrollo, Qué es y cómo participar en él, CIDEAL, 2007.

diversos países y nuevas propuestas que plantean la necesidad de considerar ya no las migraciones, sino a los propios inmigrantes como actores del desarrollo de las sociedades de origen, convirtiéndose en un nuevo tipo de cooperantes. CIDEAL en su libro, Guía Básica del Codesarrollo, qué es y como participar en él, además de describir espacios donde se realiza un codesarrollo espontáneo entre países de origen y destino sin la intermediación por parte de los Estados involucrados, identifica en la práctica siete ámbitos de actuación que se vinculan con el codesarrollo sin ser las únicas que se pueden plantear: 1) Las remesas y sus usos productivos, 2) Formación, empleo y economía social, 3) Los micro créditos, 4) Sensibilización, información y educación para el desarrollo, 5) Creación de redes y fortalecimiento asociativo, 6) Fuga de cerebros, intercambio de conocimientos y retorno, 7) Investigación y formación especializada.

20. Migraciones y desarrollo local

La práctica municipal de más de 11 años de Participación Popular, sobre todo en las áreas rurales de Bolivia, ha generado una interesante gestión para el desarrollo por parte de sus propios actores. En la temática migratoria, muchos municipios cuentan con experiencias interesantes y positivas de vinculación institucional con las organizaciones de residentes en el exterior, ya sea por iniciativa de las autoridades ediles o los mismos residentes, quienes motivados por el arraigo sociocultural con sus comunidades de origen en el cual la nostalgia y el abandono tienen su carga significativa, han emprendido interesantes proyectos de desarrollo local.

J. Ramírez a través de un estudio de las redes sociales y comunidades transnacionales del Ecuador, indica que “las migraciones han transformado las comunidades tradicionales en comunidades transnacionales que se entiende como una comunidad ampliada redesterritorializada una especie de archipiélago activo translocal, en este sentido se puede hablar de un transnacionalismo andino⁶¹”. Este “transnacionalismo andino” es característico de muchas comunidades y municipios quechuas y aimaras de las áreas rurales (además que Bolivia y Ecuador tienen características culturales similares), cuya población en edad económicamente activa se encuentran dispersas en el interior como en el exterior del país conformando nuevas comunidades de residentes organizados; se hace efectiva su presencia y participación de estos emigrados en determinados periodos y fechas del año (en fiestas patronales, campeonatos comunales, etc). Los recursos conseguidos mediante el trabajo y el ahorro a través de los proyectos migratorios de los “residentes”, son destinados a financiar fiestas patronales o prestes comunitarios siguiendo la lógica de la redistribución y la reciprocidad andina a diferencia de la acumulación capitalista. Otras veces, gestionados por sus organizaciones, estos “residentes” financian proyectos de desarrollo con las remesas comunitarias y la contraparte local.

Tomando en cuenta los argumentos anteriores, es necesario que se considere la participación democrática en los procesos eleccionarios locales de los residentes; esta participación política podría generar una interesante vinculación y compromiso de solidaridad de los emigrados con el desarrollo de sus municipio de origen.

21. Las remesas a Bolivia

El envío de remesas desde diversos países, es uno de los ingresos económicos más significativos que percibe Bolivia sin ninguna inversión, es el sector que más aporta a la riqueza nacional y no se le devuelve ninguna contraprestación. Las remesas son recursos que envían los trabajadores y trabajadoras migrantes para el mantenimiento de la familia a cambio de nada tangible, la

⁶¹ Jack Ramírez, CIDES 2009.

naturaleza del envío de estos recursos tiene fines compensatorios con la finalidad de elevar el nivel de vida de la familia en origen y que generalmente están destinados a cubrir los gastos de alimentación, educación y salud principalmente; según un estudio de MIF - FOMIN el 11% de las familias bolivianas recibe estos recursos y se calcula que alrededor de 3 millones de personas en Bolivia se benefician de estos ingresos.

En los últimos años, estos envíos han tenido un crecimiento en forma gradual, el año 2006 Bolivia recibió alrededor de 680 millones de dólares por concepto de remesas, el 2008 el Banco Central reportó 1.097 millones de dólares. Este ingreso de recursos significa el 10% del PIB de las cuales son responsables del 5.95% las mujeres migrantes⁶². Estos aportes del trabajo de los emigrantes representan el segundo ingreso de divisas a Bolivia después de la venta de los hidrocarburos. La mayor parte provienen de España en 40%, de los Estados Unidos 22% y de Argentina 17%.

El 2009 se prevé que estos envíos podrían disminuir en un 9% debido a la crisis económica mundial que esta afectando principalmente a los países donde están concentradas las diásporas bolivianas lo cual significa que muchas familias que dependen de estos envíos, van a contar con menos recursos, por lo tanto disminuirá su capacidad de consumo.

22. Remesas y lucha contra la pobreza

La discusión en torno al aporte de las remesas en la lucha contra la pobreza⁶³ es un debate muy serio en el plano internacional. Por un lado aseguran que las remesas son un valioso instrumento para la erradicación o disminución de la pobreza en los países pobres, que no provienen precisamente de los gobiernos ni de la cooperación extranjera, esta contribución viene del esfuerzo de los trabajadores y las trabajadoras migrantes; se indica que gracias a estos aportes, el ingreso per cápita puede llegar a elevarse resultando en un beneficio económico positivo.

En el ámbito macroeconómico, las remesas tienen impactos positivos en los países de origen como el aumentar las reservas de las divisas, contribuyen a elevar la balanza de pagos, generan un efecto multiplicador de las economías locales gracias a la mayor demanda de bienes y servicios y el desarrollo de varios sectores como el transporte, las telecomunicaciones, el turismo, etc. En este sentido, el Banco Mundial es una de las instituciones que aseveran que las remesas tienen un impacto positivo e indica que estas reducen la pobreza e incentivan el desarrollo económico del país que lo recibe si se aplican las políticas tendientes a mejorar la gestión de flujos de migrantes y facilitar la transferencia de las remesas, esta misma institución financiera destaca la cantidad de recursos que fluyen de países desarrollados a los países en vías de desarrollo, e indica que las familias que reciben remesas en forma periódica han logrado salir de la pobreza en comparación con aquellas otras que no reciben.

Por otro lado, otros organismos como el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) indican que las remesas por sí solas no aportan al desarrollo de los países pobres y su impacto en cuanto a la reducción de la pobreza sólo tiene efectos en términos relativos y no absolutos, es decir que las remesas también generan otros impactos y que no se traducen precisamente en una reducción de la pobreza, sino muy al contrario, funcionan en una perpetuación de ella⁶⁴. En este sentido, el F.M.I. indica que las remesas no solo tienen impactos negativos sino que además frenan el desarrollo. Este argumento se fundamenta en que las remesas son utilizadas mayoritariamente

⁶² remesas.org

⁶³ El primero de los objetivos del milenio (ODMs) plantea la erradicación de la pobreza extrema y el hambre.

⁶⁴ Algo así como “pan para hoy día y pobreza para mañana”.

en la satisfacción de las necesidades básicas de los que las reciben y por tanto, no se invierten pues no generan un excedente suficiente como para poder hacerlo, a esto se añade que además el flujo de las remesas genera una dependencia económica de la familia receptora lo cual puede traducirse en una menor cota de ingresos ya que estas familias no buscan una manera de abandonar esta dependencia sino que se “dejan llevar”⁶⁵. Según el F.M.I. la mayor inversión familiar consiste en enviar a un pariente al extranjero con el fin de conseguir divisas que paguen las deudas contraídas y los envíos permitan enfrentar el día a día; por lo tanto, las remesas se comportarían como el propio instrumento de reproducción de la pobreza y la emigración.

En consecuencia, el desafío consiste en evitar este efecto negativo; siguiendo la propuesta de Iñigo More, en el sentido que las remesas se deben transformar en capital para el desarrollo, para ello requerirá modificar la naturaleza del envío, de transferencias compensatorias a transferencias para la inversión, asimismo es importante eliminar el riesgo moral (moral hazard) por medio de la intervención de instituciones estatales o no estatales. Siguiendo esta lógica de razonamiento, ACOBE – AMIBE apuesta por apoyar proyectos de emprendimientos familiares entendiendo a la familia transnacional re – territorializada como unidad social vinculada a su comunidad de origen. El cambio en la naturaleza del envío significará involucrar al emigrante en el emprendimiento del proyecto familiar rescatando sus capacidades y competencias, habilidades, conocimientos y experiencias que pueden ser mucho más amplios que los otros miembros de la familia. El emigrante al comprometerse en el emprendimiento cambia los motivos del envío de naturaleza compensatoria incrementando los recursos para la inversión, es decir, muchos emigrantes además de enviar remesas tiene cierta capacidad de ahorro, que puede significar inversión en origen, además, si la persona está en forma regular tiene la posibilidad de acceder a créditos de entidades financieras. Por otro lado, también es importante, en forma paralela, sensibilizar y motivar al cambio de actitud de la familia receptora de las remesas para escapar de la dependencia del envío, lo cual implica cambiar de una actitud pasiva a una actitud proactiva y de emprendimiento.

23. Las remesas y el Estado

Las remesas indirectamente permiten al Estado contar con una mayor movilidad y desenvoltura, ya que buena parte de la población vive de los envíos de estos recursos y otra parte esta fuera. La salida de personas alivia al Estado de una mayor presión social, de mayores demandas de empleo, vivienda, salud, educación, etc. y las remesas juegan un rol importante dando una respuesta positiva a la ineficiencia del Estado. Puede suceder que, al liberarse de esta presión social el Estado, también puede liberarse de su responsabilidad de financiar inversión social y destinar estos recursos otros sectores o a financiar subvenciones estatales. Al igual que puede suceder con el riesgo moral (moral hazard) en las familias; el Estado puede verse menos comprometido en financiar inversión social y evadir cierta responsabilidad de mejorar las condiciones sociales y económicas en el país de origen.

24. La crisis económica, tendencias y situaciones de retorno de emigrantes bolivianos en España

La actual crisis económica mundial esta calando profundamente la economía española afectando a las clases obreras y a los trabajadores inmigrantes en particular, miles de ellos están quedando en las calles. Según el Instituto de Estudios Económicos (IEE), el desempleo en España esta de subida y se prevé que este año llegará al 12,5% e indica que, de cada 10

⁶⁵ A esta dependencia del envío de las remesas por parte de las familias receptoras, lo denomina algunos autores “riesgo moral” o “moral hazard” ya que estas familias no se sienten obligadas a ahorrarlas ni a invertir las ni tampoco a realizar esfuerzos para dejar de necesitarlas ya que lo consideran como algo que desde el punto de vista moral, los emigrados tienen la obligación de hacerlo.

trabajadores en paro, 1 es inmigrante, cifra que podría subir este año. El sector más perjudicado es el de la construcción que emplea mayoritariamente mano de obra inmigrante y son los hombres que se ven afectados por la crisis más que las mujeres.

Bolivia no está exenta de este fenómeno, se viene una fuerte crisis económica a raíz de la caída del precio del petróleo y de los minerales, la pérdida del ATPDA, la disminución de las remesas, el retorno de migrantes y otros problemas influirán en el incremento del desempleo y la pobreza. La inflación es otro tema que preocupa en Bolivia, día que pasa sube el costo de vida, los alimentos cada día cuestan más, los panificadores, los carniceros, los transportistas y otros sectores amenazan con subir los precios de sus productos y servicios para cubrir sus costos de producción ya que soportan una subida de los precios en los insumos. Según el Instituto de Comercio Exterior (IBCE), la economía boliviana comenzó a registrar un déficit comercial por el descenso de las exportaciones luego de contar con 5 años de superávit. El Banco Central de Bolivia (BCB) prevé mayor desempleo y menores ingresos para el 2009 como consecuencia de la crisis mundial; según informes de esta institución financiera el primer bimestre del presente año se presentó una reducción del 9 por ciento en los envíos de las remesas del extranjero las cuales alcanzaron el 2008 a 1.097 millones de dólares gracias a los envíos de los bolivianos en Argentina y Estados Unidos; sin embargo, el mayor flujo que proviene de España disminuyó en 26,6 por ciento a raíz de la crisis económica.

La reflexión de ambos contextos de la migración, el de origen y destino es fundamental ante la eventualidad del retorno migratorio el cual no sólo tiene que ver con la situación del país de acogida, sino fundamentalmente con la situación política, social, y económica del país de origen. Sobre esto, recientemente un estudio de investigación realizado por el Migration Policy Institute en Estados Unidos (MPI) indica que la tendencia de retorno a casa de los inmigrantes no está relacionado directamente con la situación del país de acogida; según esta investigación, los factores que tienen una mayor incidencia en la decisión de retornar tiene que ver con una “mayor correlación con los acontecimientos económicos, políticos y sociales en los países de origen más que con las condiciones económicas en los países de destino”. En este sentido, algunos países emisores como el caso de Colombia y Ecuador frente a la crisis mundial han formulado programas de retorno como parte de sus políticas migratorias, ya sea previniendo un retorno masivo o de migración circular en proyectos de codesarrollo. Ecuador por ejemplo, a través de la Secretaría Nacional del Migrante como parte del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones, activó un programa de retorno denominado “Estamos arreglando la casa para que vuelvan” que implica una serie de prerrogativas a migrantes que retornen, puso en marcha el Banco del Migrante, planes de negocios, de vivienda, etc. para atender y apoyar a estas familias.

El comportamiento de los inmigrantes frente a la crisis y las tendencias de retorno dependerán de la magnitud y la duración de la misma; en un primer momento la tendencia es a aguantar los embates de la crisis hasta que la situación repunte, posición optimista que asegura que la situación empezaría a cambiar para el segundo semestre del 2009; los trabajadores migratorios por su situación de flexibilidad y movilidad laboral tienen la ventaja de reacomodarse en otros puestos con mayor probabilidad, es decir, los migrantes por su situación de “necesidad” aceptan condiciones menos favorables y sus exigencias salariales son menores; cualquier cosa es preferible frente a la opción del retorno al país de origen del que salieron en busca de una mejor vida. Algunos factores positivos podrían también influir para optar quedarse como la asistencia sanitaria gratuita, la escolarización de los hijos, las ayudas sociales, el cobro del desempleo; situaciones que no encontrarían en sus lugares de origen. Por otro lado, en la actual situación, la estrategia empresarial consiste en reducir costos frente a la alternativa del cierre, en este sentido muchos empresarios se arriesgan a contratar “sin papeles” y capear de esta forma la embestida

de la crisis. Pero si viene a suceder lo contrario y la crisis se agudiza podría dejar sin ninguna posibilidad de reacomodarse laboralmente y serán pocos los que logren resistir, los más tendrán que optar por volver a sus lugares de origen. Viendo esta posibilidad, el gobierno español ha optado por tomar medidas previsoras para un inminente retorno masivo y ha activado el llamado “plan de ayuda al retorno voluntario”.

25. “Plan de Ayuda al Retorno Voluntario” del gobierno de España

Este plan se asienta en el retorno voluntario de trabajadores migratorios que tienen la posibilidad de cobrar las prestaciones por desempleo de una sola vez (prestación que es un derecho de cualquier trabajador que haya cotizado a la seguridad social en forma regular). El trabajador que se acoja a este beneficio debe encontrarse efectivamente desempleado, (no procede si el trabajador se retira voluntariamente) asimismo, debe comprometerse a regresar a su país en 30 días y no regresar a España en los 3 años siguientes. La denominada “capitalización del paro” indica que quienes se acojan deberán constatar su situación de paro en los servicios de empleo y renunciar a su tarjeta de residencia. En un primer momento se les dará el 40% de la prestación por desempleo en España, teniendo que retornar a su país de origen en 30 días, luego allí podrán cobrar el restante 60%. A este plan se viene acogiendo inmigrantes de países que han suscrito convenios sobre la seguridad social con el gobierno Español; como Bolivia no ha suscrito hasta el momento ningún convenio al respecto, los trabajadores bolivianos que han cotizado a la seguridad social en España en forma regular, no tienen la posibilidad de acogerse a este beneficio.

Por otra parte, existe otro plan de retorno dirigidos a los inmigrantes que se encuentran en extrema vulnerabilidad social y sin recursos económicos el cual es gestionada por varias ONGs españolas como Caritas, Cruz Roja Española, la OIM Española y otras, ante el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (METAS) de España. A partir de enero del 2009 ACOBE – AMIBE también viene gestionado este retorno para bolivianos y bolivianas bajo un programa integral de apoyo a los retornados en ambos lados de la migración, en Bolivia y en España.

VI

NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA MIGRATORIA EN BOLIVIA

Bolivia tiene un proceso migratorio desde los primeros años del siglo XX con el movimiento de trabajadores fronterizos en la Argentina y otros países vecinos. Luego durante los años 70 se ha caracterizado la salida de grupos poblacionales a consecuencia de la persecución política por parte de las dictaduras militares cuyas familias se han exiliado principalmente en países europeos y Canadá. Las tres últimas décadas, es relevante la migración hacia los Estados Unidos y recientemente hacia España. La presión migratoria interna hace que continúe saliendo en la actualidad, y continuará saliendo en el futuro. Es decir, los flujos migratorios son permanentes en el tiempo, en algunas épocas se incrementan en otras disminuyen de acuerdo a las dinámicas de expulsión y atracción en los mercados laborales que van más allá de nuestras fronteras y que responde al fenómeno de la globalización.

Durante todo este periodo histórico, el Estado Boliviano no contó con políticas públicas para atender el acontecimiento migratorio. La política migratoria en Bolivia se caracterizó históricamente por ser inmigratoria de control de fronteras siguiendo la línea de seguridad nacional, la legislación vigente en la materia, no es compatible con los tiempos actuales y no responde a convenios internacionales que el Estado ha ratificado. Existió un descuido y desatención por parte del Estado a los movimientos emigratorios dejando a la mano invisible del mercado para regular este fenómeno. La salida de bolivianos al exterior tiene su forma dramática ya que son colectivos sumamente sensibles a la vulneración de sus derechos fundamentales, por realizar generalmente estas salidas por las vías irregulares, sin la debida información ni protección de lo que implica el fenómeno y de los posibles riesgos que se pueden presentar.

A partir de estas situaciones socialmente problemáticas en torno al fenómeno de la inmigración de bolivianos y bolivianas en el extranjero, de la vulnerabilidad que presentan los inmigrantes, los potenciales migrantes y sus familias, las remesas y sus implicaciones sociales y económicas sobre todo en el plano local y el interés de las organizaciones, redes de migrantes bolivianos y organizaciones que trabajan en el tema; se intensifican las demandas para desarrollar verdaderas políticas públicas migratorias. Por otro lado, como hemos visto en páginas anteriores, el contexto internacional e iberoamericano apuestan por la gestión, la administración y la gobernabilidad del fenómeno migratorio que efectivamente reduzca las situaciones negativas y maximice las ventajas y las potencialidades sobre todo para el beneficio de las comunidades locales.

El Estado tiene la responsabilidad de asistir, atender y mitigar los problemas sociales que generan la migración en las comunidades de origen como en los lugares de destino o acogida, de reducir los costos negativos que generan estos movimientos poblacionales, de garantizar los derechos fundamentales y constitucionales de estas personas que se encuentran fuera del país y de sus familias que se quedaron, de garantizar la educación, la salud, la seguridad social, servicios que tienen que adecuarse a estas nuevas realidades del contexto transnacional. El Estado boliviano debe preocuparse de gestionar las condiciones de bienestar (o de “vivir bien” bajo la filosofía del actual gobierno) para que los ciudadanos tanto en el interior como en el exterior tengan la posibilidad de progreso y oportunidades de desarrollo.

Todo esto que se denomina “governabilidad y gestión migratoria” tiene que realizarse en el marco de una planificación estratégica en materia de política pública de Estado, amplia y suficiente concertada con los actores sociales que involucra su tratamiento, considerando los avances y las recomendaciones de eventos internacionales, estudiando experiencias positivas de países en similares situaciones, escuchando a los verdaderos actores y sus organizaciones, desarrollando estudios e investigaciones cuantitativas y cualitativas que presenten datos y estadísticas que permitan visualizar en forma objetiva las dimensiones del fenómeno, realizando un seguimiento y monitoreo a los patrones migratorios y los mercados de consumo y de trabajo para conocer los lugares de expulsión y de atracción de población migrante y colocar la debida atención y oferta por parte del Estado.

28. Políticas migratorias, algunas propuestas

La discusión sobre las políticas migratorias ha transitado hacia la gobernabilidad migratoria y de esta a la gestión migratoria⁶⁶. Estas funciones requieren básicamente de tres ejes fundamentales: los elementos de política, un cuerpo legislativo y la organización administrativa. Los elementos de política determinan el enfoque del Estado al más alto nivel, es decir, las políticas migratorias deben basarse en los elementos de la política pública, como la política exterior, la política demográfica, la política del mercado de trabajo, etc. El segundo elemento fundamental es la legislación que da expresión concreta a las políticas públicas, es decir, las políticas se convierten en leyes, decretos y reglamentos que rigen su implementación y gobiernan las acciones, determinan la conducta de los funcionarios y la ciudadanía y señalan responsabilidades en la ejecución de las políticas públicas las cuales tienen que implementarse con planes programas y proyectos que desarrollen en forma concreta los lineamientos de estas políticas. El tercer elemento tiene que ver con la organización administrativa del fenómeno migratorio, es decir, quienes van a implementar estas políticas, a través de qué organismos del Estado se ejecutarán las acciones correspondientes. Lo que sucede en Bolivia es que existe una multiplicidad de instituciones y organismos del Estado que tratan de alguna u otra manera la temática migratoria en forma parcial y descoordinado sin una finalidad determinada por la falta de directrices que determinen el accionar en forma planificada. Existen buenas razones para indicar que consta la necesidad de contar con un organismo responsable de desarrollar y coordinar institucionalmente además de monitorear y evaluar los planes o programas que se enmarquen en las políticas migratorias que bien podría ser parte del Ministerio de Relaciones exteriores como un Viceministerio o una Dirección Nacional del Viceministerio de Relaciones Exteriores en el caso de la migración internacional. En los últimos meses se ha hecho evidente el esfuerzo por parte de la Dirección de Régimen Consular de la Cancillería boliviana por conformar una mesa técnica de las migraciones como una organización que reúna a instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil para tratar estos temas, situación que no ha prosperado por la falta de voluntad política y la escasa importancia que se le presta al tema.

La política migratoria debe estar dirigida básicamente a gestionar y administrar la migración en el aspecto inmigratorio - de entrada e emigratorio - de salida - en un marco coherente que garantice derechos a los inmigrantes al igual que demande el respeto de los emigrados. En el primer aspecto concerniente a la inmigración, entrada o acceso al territorio nacional es necesario conocer que personas están buscando el ingreso al territorio, cuales son los motivos de atracción, y si estos ya están dentro, conocer en que lugares se concentran estas poblaciones, plantear medidas que se deben tomar para prevenir un acceso indiscriminado de aquellos que no están autorizados para entrar, etc. diferenciando los factores de migración y de turismo ya que

⁶⁶ Mámora Lelio, 19797.

ambos tienen mucho que ver con el acceso al territorio y el paso de fronteras. En el segundo, el objetivo es el de salvaguardar y proteger al ciudadano boliviano en el exterior que atraviesa por diferentes situaciones negativas, mejorar la capacidad de estos trabajadores migratorios, profesionales, estudiantes y otros, para que se muevan de manera segura y eficiente entre los países y con la debida autorización. Bolivia es uno de los países donde se presentan ambos fenómenos de recepción y de emisión de migrantes, aunque no es equitativa la balanza ya que son más los que salen que los que ingresan. Una de las comunidades de inmigrantes con mayor presencia es la comunidad peruana en las ciudades de La Paz y El Alto y Cochabamba resulta ser el departamento con mayor índice de emigración al extranjero seguido de Santa Cruz y La Paz.

28.1 Políticas de inmigración

Las políticas de inmigración están relacionados con el acceso al territorio nacional y hacen referencia al control de fronteras para lo cual es necesario determinar los criterios de admisión que pueden estar sujetos a diferentes variables poblacionales, del empleo y otros aspectos que pueden ser importantes para desarrollar una legislación adecuada en el marco del respeto a los derechos humanos de los inmigrantes. Esta legislación tiene que estar relacionada con el desarrollo de programas de integración social y de no discriminación a colectividades de migrantes de diferentes lugares promoviendo la interculturalidad y el respeto a las diferencias étnicas y culturales en las diferentes niveles de la administración del Estado, a nivel municipal prefectural y nacional en el contexto de la migración interna interregional y la presencia de extranjeros en nuestro territorio como es el caso del colectivo peruano que atraviesa por situaciones muy fuertes de xenofobia. Estas políticas tienen que estar dirigidas a las condiciones de normalización de la vida de los migrantes e implica la adecuación de políticas laborales, las sociales de inclusión y en la igualdad de condiciones. Para tal efecto, es necesario cambiar el actual Decreto Supremo 24423 por una Ley del Congreso Nacional u Órgano Plurinacional, una normativa que responda a estas necesidades y que este acorde a los tiempos actuales.

28.2 Políticas de emigración

28.2.1 Defensa de los derechos humanos

Se trata de elaborar políticas de protección y apoyo a los bolivianos y las bolivianas que se encuentran en los diferentes países en el marco del amparo de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, de conformidad con las convenciones y los instrumentos internacionales vigentes y sus derechos constitucionales reconocidos en la nueva Constitución Políticas del Estado. Es sumamente importante que el Estado boliviano adquiera la responsabilidad de defender los derechos fundamentales de todos los y las bolivianos en el exterior de manera irrestricta especialmente los derechos de la mujer migrante, de los menores no acompañados sin importar el estatus migratorio en el que se encuentren. Asimismo, es importante desarrollar programas de asistencia legal en el marco de la legislación del país que se encuentra procurando su regularización ya que una de las situaciones que determina la vulnerabilidad social de las colectividades de migrantes bolivianos es su condición de irregularidad o de indocumentación lo cual les expone a la desprotección social como a diversos riesgos laborales, asimismo es fundamental desarrollar programas ágiles de facilitación de documentos personales. Los servicios consulares deben jugar un rol importante en todo este trabajo ya que son los brazos operativos del Estado boliviano en el exterior cuyos servicios deben ir más allá de los clásicos servicios consulares para adecuarse a la situación actual de la migración internacional y modernizar sus servicios.

28.2. Políticas internacionales

Las políticas migratorias en el contexto internacional deben estar dirigidos a la formulación de un modelo de interlocución con los países donde radican colectividades de bolivianos dirigidos a procurar la concertación y la negociación de acuerdos en diferentes aspectos que beneficien a las colectividades de migrantes en el exterior y sus familias en origen a través de la realización de convenios como de los de seguridad social, convenios de flujos migratorios que eviten la migración irregular, políticas de cooperación al desarrollo, de codesarrollo, etc., en escenarios bilaterales y multilaterales a escala global desplegados con los países receptores de la migración boliviana buscando la cogestión del fenómeno migratorio ya que la responsabilidad debe y tiene que ser compartida entre ambos países como medio para la búsqueda de soluciones en la problemática migratoria que también debe incluir a los países de tránsito. Estas políticas internacionales también tienen que desplegarse en los escenarios regionales o de integración regional; además que la migración es un elemento consustancial de la integración latinoamericana o iberoamericana y por ende debe buscarse el apoyo y la cooperación en materia migratoria de los diferentes Estados de la región para tratar estos temas en forma conjunta.

28.2.3 Políticas de vinculación con las diásporas

Estas políticas tienen que estar dirigidas a vincular al Estado las diferentes diásporas de bolivianas y bolivianos en el exterior en diferentes aspectos que pueden ir desde lo político a través de la participación en procesos electorarios, económico a través de programas de vinculación de empresarios nacionales o los mismos emigrados que cuentan con recursos para inversión en origen o a través de programas que promuevan el ahorro y la inversión de remesas, vinculación cultural con artistas, estudiantes, profesionales que sin duda existen en las diásporas, programas de migración circular, programas de vinculación con segundas y terceras generaciones de bolivianos, etc. Este nexo del Estado con los emigrados puede ser en forma directa o a través de las organizaciones de migrantes que en los últimos años alcanzaron una significativa relevancia; algunas se encuentran fortalecidas y cuentan con potencialidades que pueden aportar al desarrollo de sus comunidades de origen, algunas requieren de apoyo y fortalecimiento. El voto desde el extranjero es sin duda una de las más significativas formas de vincular a los emigrados con el sistema democrático de nuestro país que en esta primera oportunidad es insuficiente, pero existe el reto de profundizar este proceso para ejercer los plenos derechos ciudadanos de elegir y ser elegido como pilares fundamentales de la democracia y de participar en diferentes procesos electorarios.

28.2.4 Políticas de apoyo a la familia

Es importante que se desarrollen políticas sociales tendientes apoyar, proteger y cuidar a la familia como unidad básica con sus diferentes matices y características, en estas a los niños, niñas y adolescentes que al no contar con la protección de sus progenitores ni otros mecanismos de resguardo vienen a ser la población expuesta a la vulneración de sus derechos fundamentales, de vejámenes, maltratos y violencia psicológica, física y sexual. Es importante que instituciones como el Defensor del Pueblo, las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia de los municipios y los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES) de las prefecturas actúen en consecuencia y respondan adecuadamente a estos nuevos desafíos y problemas que genera el fenómeno migratorio. Los padres o madres que emprenden un proyecto migratorio dejan

muchas veces a sus hijos/as como si se tratara de objetos a los cuales los nuevos tutores que son parte de la familia tienen la responsabilidad de su cuidado mientras se espera el retorno que no es muy próximo si se trata de una migración transoceánica. También es importante que se desarrollen redes de protección social con la participación de instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de mitigar los impactos sociales que la migración genera.

De la misma forma es imprescindible encarar una lucha contra la trata y el tráfico de personas que se ha convertido en uno de los peores y más vergonzosos males de nuestro tiempo y esto no significa simplemente promover o desarrollar normativas, sino que estas tengan los alcances y cuenten con los mecanismos y los recursos para hacer concreta y efectiva la lucha contra este flagelo. Es encomiable el trabajo que ha venido realizando la OIM Bolivia y la OIM Conosur promoviendo una legislación que tipifique y sancione estos delitos a nivel regional desarrollando programas de sensibilización social al respecto.

Existe la necesidad que el sistema educativo tome en cuenta esta problemática e incluya en los programas educativos escolares de primaria como de secundaria el fenómeno de la migración desde una perspectiva transversal democrática y tolerante brindándoles mayor atención a los niños, niñas y adolescentes cuyos padres se encuentran ausentes ya que presentan una problemática particular y características distintas a los estudiantes cuyos hogares son estables y cuentan con referentes paternos y apoyo familiar. Asimismo es importante brindar servicios a través de planes o programas de prevención del abandono, la ruptura o la desestructuración familiar, para intervenir positivamente en situaciones de abandono material, afectivo o psicológico que dejan un grave daño en la personalidad de los menores.

28.2.5 Políticas de retorno

En Europa y en particular en España, en los últimos meses el retorno ha adquirido distintos significados los cuales son necesarios entenderlos de acuerdo al contexto en el que se desarrollan: 1) muchas veces denominan “retorno”, a las repatriaciones de irregulares que son expulsiones forzadas, las cuales se han intensificado en los últimos meses, 2) retorno por vulnerabilidad social asistida por diversas ONGs, incluyendo ACOBE – AMIBE y 3) El programa denominado capitalización de las prestaciones que incluye el pago en conjunto de estos beneficios sociales que el cual se activa a partir del crecimiento del desempleo y la crisis mundial.

El retorno de bolivianos y bolivianas se están dando en estos últimos meses mayoritariamente por la vía de las repatriaciones, pocos por vulnerabilidad social y ninguno por el programa de capitalización de las prestaciones ya que Bolivia no cuenta con un convenio de seguridad social con España. De cualquier manera, estas políticas de retorno tienen que ser consensuadas y acordadas entre ambos países en el marco de la corresponsabilidad entre origen y destino vinculados a las políticas de cooperación y de codesarrollo y al despliegue de una política de reintegración social y de generación de empleo en las zonas expulsoras.

28.2.6 Políticas de desarrollo productivo a través de las remesas

Las remesas significan una fuente de ingresos para Bolivia, las cuales son recursos monetarios que envían los migrantes generalmente para el mantenimiento y el sostén de sus familias. Una mayoría de los trabajadores migrantes además del envío de las remesas tiene cierta capacidad de ahorro con fines futuros de inversión en origen de acuerdo al “proyecto migratorio familiar”, este puede ser que se concrete luego del retorno o en forma coordinada con la participación de

la familia. En Ambos casos es importante que se desarrollen programas de promoción de estas inversiones y el apoyo a emprendimientos que ofrezcan condiciones de seguridad jurídica, condiciones de mercado, facilidades de crédito y otros. Por otra parte es necesario que se reduzcan los costos de envío y transferencias como sucede en algunos países como el Ecuador donde las trasferencias no tienen ningún costo.

**Observatorio de las Migraciones Bolivianas
ACOBE – AMIBE
LA PAZ BOLIVIA**