

Políticas migratorias en Bolivia: el Estado nacional frente a las migraciones internacionales.

Eduardo Domenech y María José Magliano.

Cita:

Eduardo Domenech y María José Magliano (2007). *Políticas migratorias en Bolivia: el Estado nacional frente a las migraciones internacionales*. IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande, Córdoba.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/ixjornadasaepa/142>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eqfA/m3d>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

POLÍTICAS MIGRATORIAS EN BOLIVIA: EL ESTADO NACIONAL FRENTE A LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES *

Eduardo E. Domenech (eduardo.domenech@gmail.com, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba)

María José Magliano (majomagliano@gmail.com, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba)

Resumen

A excepción de algunas corrientes de población que tuvieron a Bolivia como destino, la historia de las migraciones internacionales del país se caracteriza por un marcado proceso de emigración, tendencia que se profundizó en los últimos decenios. A pesar de que el Estado boliviano no ha soslayado en su discurso la importancia de las migraciones internacionales, fue recién en los últimos años que aquellas adquirieron mayor trascendencia dentro de la agenda política boliviana. En la actualidad, junto con el incremento del número de bolivianos que se movilizaron al exterior, la llegada del MAS (Movimiento al Socialismo) al poder bajo una coyuntura regional e internacional favorable para el tratamiento del tema migratorio permite vislumbrar nuevas preocupaciones y acciones políticas en torno a las migraciones internacionales. Frente a la falta de trabajos de investigación dedicados específicamente a la posición del Estado boliviano respecto a las migraciones internacionales, este artículo pretende acercar un análisis del discurso estatal que fue dominante a lo largo del siglo pasado y que comienza a esbozarse a inicios de la presente década. En primer lugar se examina, desde una perspectiva histórica, la normativa migratoria desarrollada por el Estado boliviano durante el siglo XX. En segundo lugar, se analiza el discurso oficial acerca de la cuestión migratoria en Bolivia en el contexto de las actuales transformaciones políticas de alcance nacional y regional.

Introducción

A excepción de algunas corrientes de población que tuvieron a Bolivia como destino, la historia de las migraciones internacionales del país se caracteriza por un marcado proceso de emigración, tendencia que se profundizó en los últimos decenios. Durante el siglo XX el

* Esta ponencia es una versión resumida del artículo aceptado para su publicación en la revista Estudios Migratorios Latinoamericanos bajo el título “Migraciones internacionales y política en Bolivia: pasado y presente”. Se desarrolla en el marco del proyecto de investigación titulado “Estado, inmigrantes y transnacionalismo: políticas, discursos y estrategias de inclusión/exclusión en Argentina y Bolivia”, subsidiado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba. Los autores agradecen a Alfonso Hinojosa por la documentación relativa a la normativa nacional sobre migraciones vigente en Bolivia, los contactos que permitieron avanzar con el trabajo de campo en La Paz y Cochabamba y la lectura del presente trabajo. También desean agradecer la buena predisposición de los funcionarios de gobierno y los representantes de organizaciones durante la etapa de realización de las entrevistas.

Estado boliviano implementó una serie de medidas que intentaron dar respuesta a las diferentes problemáticas que el fenómeno migratorio planteaba. Si bien existen diferencias entre la normativa establecida durante este período, es posible observar tres aspectos de las políticas migratorias que se mantienen a lo largo del siglo pasado: en primer lugar, la preocupación por los flujos migratorios de bolivianos al exterior; en segundo lugar, el fomento de la inmigración europea para suplir las necesidades demográficas del país; y en tercer lugar, la continuidad de un discurso oficial basado en una visión restrictiva y selectiva de las corrientes que debían arribar al país.

A pesar de que el Estado boliviano no ha soslayado en su discurso la importancia de las migraciones internacionales -lo cual se refleja, por ejemplo, en la significativa cantidad de disposiciones relacionadas con esta problemática- fue recién en los últimos años que aquellas adquirieron mayor trascendencia dentro de la agenda política boliviana. En la actualidad, junto con el incremento del número de bolivianos que se movilizaron al exterior, la llegada del MAS (Movimiento al Socialismo) al poder bajo una coyuntura regional e internacional favorable para el tratamiento del tema migratorio permite vislumbrar nuevas preocupaciones y acciones políticas en torno a las migraciones internacionales.

Frente a la falta de trabajos de investigación dedicados específicamente a la posición del Estado boliviano respecto a las migraciones internacionales, este artículo pretende acercar un análisis del discurso estatal que fue dominante a lo largo del siglo pasado y que comienza a esbozarse a inicios de la presente década. En primer lugar se examina, desde una perspectiva histórica, la normativa migratoria desarrollada por el Estado boliviano, a través del Poder Ejecutivo fundamentalmente, durante el siglo XX. Posteriormente, se analiza el discurso oficial acerca de la cuestión migratoria en Bolivia en el contexto de las actuales transformaciones políticas de alcance nacional y regional. Para ello, se ha recurrido a documentos nacionales oficiales (especialmente aquellos referidos a la legislación migratoria), regionales e internacionales, así como a las entrevistas realizadas con funcionarios de gobierno y representantes de organizaciones de la sociedad civil involucrados con la temática de las migraciones en el mes de octubre de 2006 en La Paz y Cochabamba.

Las migraciones internacionales como pretexto: una mirada sobre el pasado

En este apartado se analiza el discurso oficial sobre las migraciones internacionales durante el siglo XX de acuerdo a las tres grandes etapas, definidas por el contexto social, político y económico, que pueden diferenciarse en el país en este período. La primera etapa, de principios de siglo XX hasta la Revolución de 1952, estuvo marcada por la sanción de varios decretos que intentaron legislar sobre la inmigración y la emigración durante el proceso de construcción del Estado nacional liberal-conservador en el marco de conflictos bélicos con países limítrofes. La segunda etapa, desde 1952 hasta 1985, se caracterizó por significativos cambios internos producto de la Revolución del 52 que generó desplazamientos de población al interior y al exterior de las fronteras nacionales, y distintas respuestas por parte del Estado a la cuestión migratoria. Por último, la tercera etapa, desde 1985 hasta el triunfo de Evo Morales en las elecciones presidenciales del año 2005, se destacó por fuertes transformaciones en el ámbito social y económico que repercutieron en la realidad migratoria boliviana, profundizándose los procesos de emigración en amplios sectores sociales como consecuencia de los efectos de las políticas neoliberales.

Primera etapa: 1900-1952

Luego de la Guerra del Pacífico a fines del siglo XIX, que significó para Bolivia la pérdida de su salida al mar, se inició un proceso de reorganización política y económica con importantes repercusiones sociales. A comienzos del siglo pasado, Bolivia combinó un modelo de desarrollo económico liberal dependiente de los mercados externos con formas de acción política que estaban basadas en la represión y la violencia, siendo una etapa teñida por la manipulación de las elecciones, la supresión de las libertades políticas y el destierro de los opositores (Mayorga, 1999: 331). La concepción que sostuvo el Estado respecto a las migraciones internacionales no escapó a esta tendencia y la noción de “control” emerge como un aspecto central en las políticas migratorias instrumentadas en esta primera mitad del siglo XX. De tal manera que en 1911 se promulga una Ley de Residencia que permite al Poder Ejecutivo “ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público” (Art. 2). Esta disposición se mantiene durante todo el período aunque con reformulaciones. En efecto, el Decreto Supremo de enero de 1937 que reglamenta los permisos de ingreso a Bolivia obliga

a los extranjeros a “observar conducta intachable con absoluta prescindencia en cuestiones políticas de orden interno” (Art. 10). Asimismo, bajo el impacto que tuvo a inicios del siglo XX la creciente organización sindical en Bolivia y la oposición de un Estado liberal-conservador y del empresariado a que estas organizaciones se propaguen, en 1939 se sanciona una nueva Ley de Residencia que “guarda armonía con el espíritu y el texto de la Ley de 1911, que faculta al Poder Ejecutivo para expulsar del país a los extranjeros indeseables”. La noción de “extranjeros indeseables” en esta normativa responde esencialmente a la voluntad del Estado de impedir la expansión de tendencias políticas e ideológicas que pudieran alterar el “orden público” y desestabilizar el sistema de poder imperante. A ello se le sumó en 1924 otra norma que, basada en las corrientes higienistas de la época, limitaba el ingreso a aquellas personas que no poseían un pasaporte sanitario (Art. 3).

Al mismo tiempo que estas primeras leyes buscan controlar y limitar el arribo de determinados extranjeros, fomentan el desarrollo de la inmigración a través de las llamadas “políticas racialmente selectivas”. El modelo económico y político vigente en este período se fundaba en una concepción racista que poseían los sectores dominantes. Según Mayorga (1999: 334), al reorganizarse el poder político en la época conservadora-liberal, la modernización del país y la construcción del Estado nacional fueron concebidas como un proyecto indisolublemente ligado a la “raza blanca y señorial”, cuya premisa central era la homogeneidad racial. Si bien en estas legislaciones de comienzos de siglo no se hace referencia explícita al origen “preferible” de los inmigrantes, el artículo 14 de la Ley de 1926 establece que “los consulados de la República en general y particularmente las oficinas consulares de Hamburgo, Viena, Amberes, Barcelona, París, Burdeos, Havre, Marsella, Lyon, Londres, Liverpool, Génova, Nápoles, Roma, Turín, Milán, Lisboa, Estocolmo, Berna y Ginebra se constituyen como oficinas de inmigración para inmigrantes y como agentes directos del gobierno”. Esta referencia a los lugares de asentamiento de las oficinas de inmigración en el exterior manifiesta claramente las preferencias de los flujos migratorios que el Estado impulsaba.

Hacia mediados del siglo, el Estado mantenía una visión restrictiva de las migraciones asociada al desarrollo económico y demográfico del país. El propósito era incrementar la población en las zonas menos pobladas de Bolivia como una manera de ejercer la soberanía

sobre esos territorios. En este sentido, en 1950 se sanciona una Ley de concesión de tierras a colonizadores que otorga parcelas de tierras en el departamento de Santa Cruz, que en aquella época se encontraba prácticamente despoblado, a “las familias de colonizadores nacionales y extranjeros” que se establezcan para realizar trabajos agrícolas o industriales (Art. 1). El fomento a la inmigración continua siendo el objetivo fundamental del Decreto Supremo de 1951 (N° 2396), el cual dispone que se debían “otorgar las mayores facilidades a la inmigración, simplificando los trámites, formalidades y requisitos que se exigen”.

Pese a los esfuerzos del Estado para estimular la inmigración, Bolivia no sólo no ha sido un destino atractivo para los migrantes europeos sino que también ha sido un país históricamente expulsor de población. Las crisis sociales, políticas y económicas han sido recurrentes en la historia de este país, siendo la emigración hacia el exterior una constante en el devenir histórico boliviano. Desde épocas tempranas el Estado boliviano ha expresado su afán por frenar y controlar la emigración a través de diferentes disposiciones. Hacia la década del treinta, luego del conflicto bélico contra el Paraguay (Guerra del Chaco) y en un contexto de crisis social, político y económico, se sancionan dos Decretos Supremos, uno en octubre de 1937 y otro en julio de 1938, que pretendieron disponer sobre la emigración. El primero de ellos establece la exigencia de presentar una credencial expedida por la Oficina Nacional de Inmigración para poder abandonar el país hacia los centros agrícolas e industriales del exterior debido a que “la despoblación de determinados centros urbanos y de las regiones fronterizas perjudica las labores mineras y agrícolas, obstaculizando el desarrollo de otras actividades relacionadas con la economía nacional”. En el segundo Decreto el Estado fue un paso más lejos en su intento de reducir el “alarmante éxodo de trabajadores bolivianos al exterior”. El artículo 3 especifica que “todo boliviano que fuese sorprendido abandonando clandestinamente el país será obligado, bajo apremio, a concurrir a trabajos de obras públicas en la jurisdicción del departamento de su último domicilio”. A su vez, el artículo 6 declara que las empresas extranjeras que contratasen bolivianos debían tener un asiento social en el país y debían depositar en el Banco Central de Bolivia, en una cuenta denominada “Cuenta Repatriación”, un primer aporte de 500 pesos bolivianos por cada individuo “reenganchado”, destinados a su repatriación. La sanción de legislaciones que buscaron restringir la emigración al exterior pone de manifiesto, por un lado, la existencia de una demanda de mano de obra no satisfecha, fundamentalmente para

actividades agrícolas y mineras, y por otro, las duras condiciones de trabajo que existían en el mercado laboral boliviano. En este contexto, las condiciones estructurales y las estrategias de supervivencia convirtieron a la emigración en una alternativa para importantes sectores sociales.

En definitiva, durante esta primera mitad del siglo XX el Estado boliviano, conforme al proyecto de país que defendían los sectores dominantes, implementó una serie de políticas destinadas a controlar y restringir el ingreso y permanencia de extranjeros que pudieran perturbar el “orden público”; a impulsar determinadas corrientes migratorias con el objetivo de aumentar la población del país a través de la instrumentación de “políticas racialmente selectivas”; y a evitar la emigración debido a las necesidades de mano de obra para ciertas actividades centrales de la economía del país, como la minería y la agricultura.

Segunda etapa: 1952-1985

A partir de la década del cincuenta, en especial luego de la revolución de 1952, el país experimentó profundos cambios que repercutieron en los movimientos de población, tanto internos como externos. A pesar que la revolución no modificó las estructuras políticas, sociales y económicas más profundas de la sociedad, no pueden ignorarse las transformaciones que este acontecimiento provocó.

Durante esta etapa, como en el período anterior, persiste la doble tendencia por parte del Estado boliviano de reducir la emigración de mano de obra e incentivar el arribo de nuevos flujos migratorios desde el exterior. El Decreto-ley de Inmigración de 1976 (N° 13.344), advirtiendo “que el bajo índice demográfico de Bolivia constituye uno de los mayores problemas para el logro del desarrollo económico, social y político del país”, busca fomentar aquellas corrientes de migración que “dinamicen la actividad nacional” a la vez que expresa que el Estado-nacional “requiere de una política de organización y aprovechamiento de los recursos humanos, incrementando la población activa mediante corrientes inmigratorias que contribuyan al desarrollo nacional”. Esta norma plantea por primera vez la necesidad de crear un organismo especializado que “dirija y planifique una política integral, canalizando en forma sistemática programas de inmigración y de defensa de los recursos humanos del país”. De este modo, se constituye el Consejo Nacional de Inmigración (CONAIN) como organismo especializado dependiente del Ministerio del

Interior, Migración y Justicia (Art. 4), siendo una de sus finalidades “estudiar, preparar planes y programas de inmigración, en coordinación directa con los organismos especializados nacionales, internacionales y privados (Art. 5). Una de las medidas destinadas a favorecer el crecimiento de la población se centró en la promoción del retorno de bolivianos radicados en el exterior (Art. 13).

Si bien estas disposiciones hacen referencia a la necesidad de impulsar tanto el ingreso de inmigrantes como el regreso de los bolivianos que viven en el extranjero, la política migratoria mantuvo su carácter selectivo. Pese a que no hay una definición explícita de quiénes son los migrantes “deseables” para el país, se establece que el CONAIN “negociará con organismos internacionales, especialmente con el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), y los gobiernos de los países interesados en la emigración, las bases sobre las cuales puedan llevarse a cabo los planes de inmigración en Bolivia” (Art. 8). Queda claro entonces que, para el Estado boliviano, es “Europa” -como construcción social- el origen “preferible” de los flujos migratorios. A su vez, de manera concomitante, los “inmigrantes deseables” serían aquellos profesionales, técnicos y mano de obra calificada que puedan “coadyuvar al desarrollo del país” (Decreto-Ley N° 13.344, 1976). No obstante, a pesar de los incentivos y las negociaciones, no fue significativo el número de inmigrantes europeos que llegaron a Bolivia, siendo los países latinoamericanos, sobre todo limítrofes, los principales orígenes de la población extranjera en Bolivia (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Población censada en Bolivia y nacida en otros
países según período de llegada, Censo 2001

	< 1960	1960/69	1970/79	1980/89	1990/99	2000/01	Se desconoce	Total
Argentina	482	721	1.843	3.160	9.729	3.716	7.443	27.094
Brasil	236	290	558	1.687	6.400	1.730	3.527	14.428
México	24	1.948	2.553	835	2.904	377	736	9.377
Perú	382	207	465	877	4.012	1.273	1.608	8.824
Chile	305	135	840	587	1.077	393	826	4.163
EE.UU.	54	123	182	384	1.324	760	389	3.216
Paraguay	102	248	110	77	2.109	294	351	3.201
Canadá	17	370	307	174	517	88	162	1.635
España	158	144	169	164	425	149	241	1.450

Japón	352	342	43	50	209	186	205	1.387
Alemania	110	69	113	190	404	188	207	1.281
Colombia	10	30	87	98	470	361	188	1.244
Otros	364	261	1.379	1.533	3.474	1.357	1.670	10.038

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de CEPAL (2006)

Asimismo, este Decreto-ley incluye por primera vez en la legislación migratoria, bajo una concepción asimilacionista, la cuestión de la incorporación de los inmigrantes. En este sentido, establece como una de las “obligaciones” de los inmigrantes “asimilarse e integrarse a la sociedad boliviana” (Art. 34). Para tal efecto, se expresa que “el Estado mediante el Consejo Nacional de Inmigración y organismos especializados, promoverá dicha “integración” a través de disposiciones reglamentarias y medidas administrativas que aseguren, entre otros objetivos, los siguientes: enseñanza del idioma oficial de la República, enseñanza necesaria para el conocimiento del medio físico, cultural, social y económico del país, y la enseñanza cívica de los derechos, beneficios, deberes y obligaciones que acuerden las leyes de la República” (Art. 33). Si bien esta disposición jurídica contempla otros aspectos de la política migratoria, manifiesta una continuidad en el tratamiento que esta temática tuvo por parte del Estado nacional en el siglo XX. Conforme a las políticas implementadas en los primeros cincuenta años, durante este período de grandes transformaciones internas, la inmigración y la emigración siguieron siendo ejes fundamentales de la legislación nacional. Por un lado, la necesidad de aumentar la población aparece como uno de los objetivos centrales de las disposiciones sobre esta materia, aunque siempre mediado por una visión selectiva y restrictiva de la inmigración. Por el otro, el “control” de la emigración -tanto de bolivianos como de extranjeros que residían en Bolivia- y el retorno de los migrantes bolivianos que vivían en el exterior ocuparon un lugar significativo en los discursos oficiales sobre esta cuestión.

Tercera etapa: 1985-2005

Varios estudios coinciden en señalar que el año 1985 marca un antes y un después en la realidad migratoria boliviana (Vacaflares, 2003; Farah, 2005). En ese año, a través del Decreto Supremo N° 21060, se modifica radicalmente el modelo de desarrollo socio-económico del país como consecuencia de la aplicación de políticas neoliberales. Una de

las medidas más relevantes en este nuevo escenario fue la privatización de las minas, con una fuerte repercusión en vastos sectores de la sociedad. El despido masivo de trabajadores de las minas de Oruro y Potosí y la crisis de las economías rurales, no sólo generó un aumento de la desocupación sino también el quiebre de las economías rurales que abastecían la “vida minera”. El deterioro de los mercados de trabajo y el incremento de los índices de pobreza y desempleo en las zonas mineras y agrícolas provocaron un gran movimiento de población interna desde estas zonas hacia los principales centros urbanos del país, especialmente Santa Cruz, Cochabamba y El Alto.¹ Este proceso, que el Estado denominara eufemísticamente “relocalización”, suponía que estos trabajadores desempleados encontrarían nuevas oportunidades laborales en otras actividades del mercado de trabajo boliviano. En la práctica, la exclusión de estos sectores sociales de la economía nacional, tanto en el campo como en las ciudades, impactó significativamente en los flujos migratorios, internos y externos.

Si la implementación del recetario neoliberal en Bolivia causó un gran movimiento de población interno que modificó la distribución poblacional del país, la pobreza estructural y el desempleo, tanto en las zonas rurales como urbanas, originó un incremento del número de migrantes hacia el exterior, especialmente en los últimos decenios (ver cuadro 2). Además, durante este período se produjo una mayor diversificación de los destinos de los migrantes: si históricamente los países limítrofes -Argentina en particular- habían sido los destinos elegidos por los migrantes bolivianos, desde la década del noventa ciertos países extraregionales como Estados Unidos y España emergen entre los principales lugares de recepción.²

¹ Según los datos procedentes del Instituto Nacional de Estadística, Santa Cruz, que a mediados del siglo era un lugar poco atractivo para residir, aumentó su población en el período 1950-2001 en más de un 700 por ciento.

² Según algunas estimaciones oficiales alrededor del 15 por ciento de la población nacida en Bolivia se encuentra en el exterior.

Cuadro 2
Principales países de recepción de la población nacida en Bolivia,
ca. 1970 - ca. 2000

Población nacida en Bolivia	
Argentina	
Censo 1970	101.000
Censo 1980	115.616
Censo 1991	143.735
Censo 2001	233.464
Brasil	
Censo 1970	10.712
Censo 1980	12.980
Censo 1991	15.694
Censo 2000	20.588
Chile	
Censo 1970	7.563
Censo 1982	6.298
Censo 1992	7.729
Censo 2001	11.649
Perú	
Censo 1972	4.115
Censo 1981	3.210
Censo 1993	3.216
Censo 2004	s/d
Estados Unidos	
Censo 1970	6.878
Censo 1980	14.468
Censo 1990	31.031
Censo 2000	53.280
España	
Censo 2000	6.619
Censo 2005	97.947

Fuente: Elaboración propia en base a cifras del proyecto IMILA, CELADE.

Como sucedió en otras épocas del siglo XX, desde el Estado se insistió en la necesidad de incentivar el desarrollo de determinadas corrientes de inmigración como de restringir la

emigración. En este sentido, el Decreto Supremo promulgado en 1996, que reemplazó a la anterior legislación, precisa que “(e)l Estado boliviano reconoce que la migración representa un factor importante para el país. Que la migración favorece el crecimiento demográfico y debe constituirse un elemento coadyuvante del desarrollo social y económico, a través de la inversión real y del trabajo efectivo, siendo además necesario evitar la emigración de nacionales” (Art. 1). También determina que serán dos los organismos encargados de tratar todas las cuestiones relacionadas con la migración, ahora dependientes del Ministerio de Gobierno: el Consejo Nacional de Inmigración y la Subsecretaría de Migración (Art. 10).

Acorde con la tendencia histórica, esta legislación mantiene una visión restrictiva de las migraciones apoyada en el control como uno de los principales fundamentos de la política migratoria. De este modo, el control de los ciudadanos extranjeros, de los puestos fronterizos y de las actividades que realicen los extranjeros “desde su ingreso hasta su salida del territorio nacional” (Art. 20), aparecen como propósitos importantes de esta normativa. La Ley de Residencia de 1911 parece tener su reformulación en este Decreto-ley, en tanto dispone que sean expulsados del país aquellos “que intervengan en cualquier forma en política interna o de dirección sindical o inciten por cualquier medio a la alteración del orden social, político o de las organizaciones sindicales. Que se incorporen a asociaciones que tengan directa o indirectamente fines políticos. Que intervengan en la organización o dirección de desfiles, asambleas o cualquier clase de manifestaciones públicas de carácter político o contrarias a las decisiones del Supremo Gobierno o que efectúen declaraciones o publicaciones en el mismo sentido u ofensivas a las instituciones y/o autoridades nacionales. Que inciten de alguna manera al desobedecimiento a las leyes de la República o a las autoridades legalmente constituidas” (Art. 48). En esta misma dirección, se determina que la permanencia puede ser cancelada “cuando el extranjero se inmiscuya en asuntos de política interna o de dirección sindical” (Art. 44).

Bajo la misma concepción asimilacionista de la normativa de 1976, en esta nueva disposición la “integración” aparece como uno de los “requisitos” que establece el Estado para definir la condición de *inmigrante* (Art. 5) y para obtener la radicación (Art. 37). Al mismo tiempo, esta “integración” es acotada a ciertos espacios de la sociedad boliviana en la medida en que imposibilita su participación en “cualquier forma de política interna o de

dirección sindical” (Art. 44). Además, esta requerida “integración” se reduce al ámbito estrictamente económico y para determinado tipo de inmigrante (empresario, industrial, poseedor de bienes inmuebles) (Art. 37).

Desde mediados de la década del 80 la salida de bolivianos al exterior se intensificó. Sin embargo, la emigración y la situación de los nacionales en el extranjero no recibieron una mayor atención por parte del discurso oficial. El Decreto de 1996 hace escasa referencia a la problemática de la emigración en un contexto de profundización del fenómeno. Si bien define como uno de los roles del Consejo Nacional de Inmigración “estudiar, elaborar y proponer al Gobierno Nacional, planes y programas que tiendan a frenar la emigración de personas al extranjero” (Art. 12), y estipula que la Unidad de Planificación, Seguimiento y Evaluación se encargará de “elaborar programas que permitan detener los flujos emigratorios y hagan posible el retorno de los ciudadanos bolivianos residentes en el extranjero” (Art. 21), es relativa la importancia que recibe el fenómeno emigratorio en una legislación monopolizada por la regulación y el control de la inmigración. Asimismo, el importante número de migrantes bolivianos en una situación administrativa irregular en determinados países limítrofes como Argentina, Brasil y Perú motivó la realización de Convenios migratorios bilaterales con estos países con el objetivo manifiesto de adoptar medidas que “organicen y orienten los flujos migratorios” (Convenio Migratorio Argentina-Bolivia, 1998). El supuesto interés del Estado boliviano residía en la regularización de los migrantes bolivianos que se encontraban sin la documentación en regla, situación que profundizaba la explotación y discriminación de estos migrantes en los países de destino.

En 1998 se sancionó un nuevo Decreto Supremo (Nº 25.150), mediante el cual se organiza el Servicio Nacional de Migración (SENAMIG), como órgano dependiente del Ministerio de Gobierno, reemplazando al antiguo CONAIN. La implementación de planes de inmigración y la autoridad para la expulsión de extranjeros en base a lo previsto en la legislación de 1996 son algunas de sus atribuciones (Art. 7), revelando la persistencia de una mirada restrictiva y punitiva de la migración, fundada en el “control” como criterio central de la política migratoria y de los organismos encargados de ejecutarla.

Durante todo el siglo XX la formulación de las principales directrices en materia de política migratoria estuvo sujeta a las decisiones del Poder Ejecutivo: la mayoría de las disposiciones jurídicas sobre migraciones adoptaron la forma de decretos. Aunque los

distintos contextos sociales, económicos y políticos por los que atravesó Bolivia durante este período impactaron en las normativas migratorias implementadas, es posible observar ciertas continuidades en la manera de abordar esta problemática por parte del Estado: la consideración de la inmigración como un factor de desarrollo económico y demográfico, la instrumentación de “políticas racialmente selectivas” buscando fomentar determinados orígenes de los flujos migratorios, y el control y la restricción como principios recurrentes en estas disposiciones.

Las migraciones internacionales como prioridad: una mirada sobre el presente

A pesar de la significativa cantidad de disposiciones jurídicas nacionales y la suscripción de acuerdos regionales e internacionales en materia de migraciones, diversos actores políticos sostienen que *en Bolivia no existe una política migratoria*. Así lo indica, por ejemplo, un alto funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: “en Bolivia no hay política migratoria... lo que existe son normas jurídicas relativas a la migración solamente”. También es frecuente escuchar que “la migración no es una política de Estado” o que en materia de políticas migratorias Bolivia “está en pañales”. Según diferentes declaraciones, el Estado ha estado ausente o pasivo frente a las migraciones internacionales y se ha desentendido sistemáticamente de los ciudadanos bolivianos que se dirigieron o establecieron en el exterior. De esta manera lo resume uno de los representantes de una organización de derechos humanos: “Hubo una despreocupación total del Estado”.

Esta actitud del Estado boliviano frente a las migraciones lleva a uno de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a considerar que “la migración es espontánea, no obedece a ninguna política migratoria” implementada en el país. En esta línea, una de las personas encargadas del tema en la oficina central del Defensor del Pueblo, ubicada en La Paz, expresa que el Estado se ha mantenido en “silencio” y que de esta manera ha sido “cómplice”. También uno de los encargados de un programa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto considera que siempre se ha pretendido “sacarse el tema de encima” y que “no se toca la raíz del problema”, agregando que “el fenómeno migratorio no quiere ser visto por el Estado”.

Como se puede apreciar en la normativa migratoria, el Estado boliviano se ha posicionado frente al fenómeno migratorio, fundamentalmente hacia fines del siglo XX, como país

receptor de población, preocupado de manera particular por la regulación de los flujos migratorios provenientes del *exterior* y el control de la presencia de extranjeros al *interior* de sus fronteras. En este sentido, el discurso oficial denota el modo en que el Estado boliviano se piensa a sí mismo y la imagen que busca proyectar en la sociedad nacional y en el ámbito internacional en contra de lo que cualquier descripción de la realidad migratoria del país podría sugerir.

La “ausencia” o “pasividad” que le reprochan distintos actores políticos al Estado boliviano cuando se expresan respecto a su papel frente a las migraciones, encuentra relación con aquella especie de *complicidad objetiva* (Sayad, 1998), compartida por la sociedad de emigración, la sociedad de inmigración y los propios emigrantes/inmigrantes a través de categorías de pensamiento y del Estado, que permite el mantenimiento de la ilusión de una presencia/ausencia necesariamente provisoria o una presencia/ausencia durable, cuando no definitiva, de los migrantes. Sayad (1998) sugiere que todo pareciera acontecer de manera tal que para poder perpetuarse y reproducirse la migración requiere ignorarse (o hacer que se ignore) y ser ignorada en cuanto provisoria a la vez que no admitirse ni ser admitida como transplante definitivo. En el caso de la sociedad de emigración, ésta haría de cuenta que los emigrantes son simples ausentes, una ausencia provisoria. De esta manera, aquél “silencio” a través del cual el Estado boliviano se vuelve “cómplice” o aquella actitud de “despreocupación” frente al fenómeno migratorio que perciben algunos actores es una muestra de la doble negación que mantiene el Estado ante la cuestión migratoria en un contexto de profundización de la emigración en las últimas décadas: por un lado, se imagina a sí mismo básicamente como país de inmigración y, por el otro, niega la condición durable o definitiva que puede adquirir la emigración de sus ciudadanos, cuya aparente provisoriedad le autorizaría desentenderse de ellos, atribuyendo la migración a una decisión individual ajena a su responsabilidad.

Para algunos funcionarios de gobierno como para representantes de organizaciones de la sociedad civil es recién desde la llegada del MAS al poder a principios del año 2006 que puede advertirse la presencia de las migraciones internacionales en la agenda política y que comienza a insinuarse un nuevo enfoque sobre el tema. Según las declaraciones de diferentes agentes gubernamentales, la migración constituye actualmente una preocupación central y una tarea prioritaria. La emigración de ciudadanos bolivianos es vista como un

hecho social que involucra no a un grupo en particular, sino a las “mayorías”. Así lo enuncia el Viceministro de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia en la VI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones realizada en el mes de mayo de 2006 en Asunción, a unos pocos meses de que el MAS ocupara el gobierno nacional: “el actual gobierno ha priorizado los objetivos de los sectores mayoritarios de la población boliviana, como es el caso de la atención a la temática migratoria, particularmente por la situación que atraviesan miles de bolivianos que emigraron”. Para otro de los funcionarios de Cancillería, el tema migratorio se encuentra “en pleno proceso de germen”. Entiende que “no es casual que con este gobierno se vuelva prioritario” debido a la “diplomacia de los pueblos” que se pretende desarrollar. Por otra parte, uno de los representantes de la organización civil que se ocupó de organizar el Encuentro Alternativo de Migraciones en el año 2004, el Capítulo Boliviano sobre Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, sostiene que actualmente hay una coyuntura particular para el tratamiento de las migraciones. Afirma que “hay otra mirada, aunque no ha logrado materializarse en una propuesta” y que “hay otra sensibilidad” frente a las migraciones, que “hay voluntad política de proteger a los bolivianos en el exterior”.

A más de un año de haber asumido la presidencia de Bolivia, el gobierno actual ha hecho conocer en diversas oportunidades su posición frente a la realidad migratoria del país. Asimismo, su actuación es indicativa de la prioridad que han adquirido las migraciones en la agenda política, aspecto señalado por diversos actores políticos. Frente a determinados hechos sociales como la muerte de seis migrantes de nacionalidad boliviana -cuatro de ellos eran niños- en un taller textil clandestino de un barrio de la ciudad de Buenos Aires, donde trabajaban numerosas familias bajo condiciones de explotación, se tomaron inmediatamente medidas al respecto.³ También se ha hecho presente el gobierno en eventos nacionales o internacionales dedicados a las migraciones internacionales. El propio presidente Evo Morales participó de la apertura de la Octava Conferencia Internacional de las Instituciones

³ Por ejemplo, a la semana de ocurridos los hechos se envió una comisión del gobierno boliviano integrada por el Viceministro de Relaciones Exteriores y Culto, el Viceministro de Coordinación Gubernamental y el Viceministro de Trabajo, entre otros. Esta comisión propuso la conformación de equipos de trabajo para enfrentar los distintos problemas que afectan a la comunidad boliviana en la Argentina así como la reducción de los plazos en la atención y los costos de los documentos. También se habría acordado la creación de un observatorio de derechos humanos para hacer un seguimiento de las condiciones a las que están expuestos los inmigrantes bolivianos en la Argentina. Frente a una relación bilateral monopolizada por la venta y compra de gas, Evo Morales declara en una entrevista publicada recientemente en la revista argentina *Veintitrés Internacional*: “Y no sólo gas o hidrocarburos, también estamos avanzando en el tema de los inmigrantes”.

Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, realizada en Santa Cruz de la Sierra en el mes de octubre de 2006, cuyo tema central fueron los derechos de los migrantes. En esta ocasión atribuyó las migraciones a los problemas estructurales y asimetrías causados por el colonialismo y el neoliberalismo. Su visión, que pone de relieve la relación centro-periferia en la explicación de los movimientos migratorios, es compartida por uno de los asesores del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, quien entiende que la migración “es resultado de un proceso mucho más largo”: se trata de “quinientos años de transferencia de recursos del sur al norte”. Con el mismo tono se pronunció Evo Morales sobre el tema durante la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en el mes de noviembre de 2006 en Montevideo que tuvo como lema “Migraciones para un desarrollo compartido”.

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

“Cuando la migración es de norte a sur hay saqueo de los recursos naturales y acaparamiento de miles de hectáreas de tierra de nuestros pueblos, cuando es de sur a norte, se criminaliza, hay muros y deportaciones, esa es la violencia que estamos soportando en estos momentos (...) (M)ientras no haya políticas que permitan achicar las diferencias económicas de un Estado a otro, las asimetrías seguirán existiendo” (Intervención en la primera plenaria de XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno)

En cuanto a las acciones que el gobierno prevé desarrollar en relación a las migraciones, las propuestas no se agotan en las modificaciones necesarias a nivel de política migratoria. Se pretende impulsar “políticas de Estado que creen condiciones de oportunidades”, como dice un funcionario de Cancillería. En la misma dirección, un asesor del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto señala que lo que se pretende es cambiar -mediante el Plan Nacional de Desarrollo propuesto- la estructura productiva del país. La modificación de las políticas

económicas y la producción de nuevas condiciones sociales permitirían el (esperado) retorno de los “exiliados del neoliberalismo”.⁴ Dice Evo Morales a pocos meses de asumir la presidencia:

“Parte de nuestro proyecto de refundación de Bolivia es crear las condiciones para que los compatriotas que migraron puedan retornar a su país. Quienes se fueron lo hicieron porque parecía que no cabían en este país destruido por el neoliberalismo, que generó un masivo exilio económico y social; queremos que se incorporen a este proyecto de construcción de una nueva Bolivia que pueda contener a todos sus habitantes. Aspiramos a que, con el Plan Nacional de Desarrollo que estamos elaborando, que incluye la mecanización del agro y el apoyo a las comunidades, nuestros hermanos encuentren en Bolivia lo que buscaban y no encontraron en el extranjero. (...) Hay que cambiar las políticas económicas y recuperar e industrializar nuestros recursos naturales. Para mí los recursos naturales siguen siendo la esperanza para el pueblo boliviano.” (Página 12, 16/04/06)

La otra dimensión de la problemática migratoria nacional se abordaría a partir de cambios en el orden de las relaciones internacionales. Según declaraciones del presidente Evo Morales en la Octava Conferencia Internacional de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, no se trata únicamente de cumplir con los compromisos asumidos en el ámbito internacional, desde la firma de convenios regionales y hasta la ratificación de convenciones internacionales, sino de enfrentar las marcadas desigualdades existentes entre los países vecinos y entre los países centrales y periféricos.

“¿Qué pienso para resolver el tema de migración? Al margen de ratificar un acuerdo de las Naciones Unidas por medios internacionales, creo que todos saben eso, creo que hay dos o tres propuestas. Si no se termina con las asimetrías de un país a otro país, de una nación a otra nación, sería seriamente pensar cómo al migrar mejora el derecho de la ciudadanía planetaria. Segundo tema, yo apostaría cómo achicar esas asimetrías, y eso es dando mercados con precios justos a los países subdesarrollados, los llamados países en vías de desarrollo, (...) (E)n vez de que bolivianas y bolivianos cada día entren a Europa, quisiera que nuestros productos entren a Europa, sería la mejor forma de generar fuentes de trabajo y evitar el tema de migración, acabar con el tema de migración” (Discurso de apertura en la Octava Conferencia Internacional de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos)

⁴ Si bien la implementación del modelo neoliberal en Bolivia tuvo importantes efectos sobre la dimensión que adquirieron los flujos migratorios hacia países limítrofes, especialmente Argentina, y hacia Estados Unidos, España e Israel, entre otros destinos extracontinentales, la emigración de ciudadanos de nacionalidad boliviana no se produce exclusivamente en este período. En la Argentina, por ejemplo, la presencia de inmigrantes bolivianos es recogida desde el primero hasta el último censo nacional de población.

La noción de “resolver el tema de migración” -encarado en realidad como “tema de emigración”- aparece con cierta frecuencia y de manera ambigua en el discurso oficial y sugiere que la realidad migratoria será afrontada a través de acciones realistas, aunque sostenidas por una representación ilusoria de la dinámica de las migraciones internacionales. Esta noción, basada en la clásica división entre lo nacional y lo internacional, remite en una primera instancia a la ficción del “fin de las migraciones”. No surge relacionado a aquellos diagnósticos demográficos que pronostican una reducción de la propensión a migrar, sino como el resultado esperado de una acción política que detendría los movimientos migratorios hacia el exterior y aseguraría el regreso de los emigrados. Pero la “problemática migratoria” también sería enfrentada, en otro plano, mediante la promoción y protección de los derechos de los ciudadanos bolivianos establecidos fuera del país. Así, las comunidades de emigrantes, que Torre Ávila (2006) reúne bajo la noción de “Bolivia exterior”, recuperarían su condición de “ciudadanos en el exterior”, antes excluidos en la práctica por el Estado al convertirlos en *no-nacionales*.

Por otra parte, según la visión de algunos agentes de gobierno y representantes de organizaciones de la sociedad civil, la coyuntura política actual en Bolivia sería propicia para la revisión de la política migratoria nacional, iniciada ya con la creación reciente del Consejo Nacional de Migraciones. En palabras de un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se trata de “una excelente ocasión para que en los próximos meses se pueda consensuar una nueva ley de migraciones”. Actualmente se encuentra en desarrollo “una etapa de análisis y estudio de una nueva ley de migraciones... la primera”. Asimismo, señala que “la idea de las nuevas autoridades es crear una nueva ley”. Respecto a la actual legislación migratoria sostiene que “el régimen legal migratorio está en desuso”. Para la directora del Servicio Nacional de Migraciones el Decreto Supremo de 1996 es “sumamente incompleto” y sostiene que “hay muchas más cosas que normar”, aunque es consciente que “mientras más normas más infracciones” habrá.

Es probable que la creación de una ley de migraciones ponga de manifiesto las divergencias existentes entre los distintos organismos del Estado -el Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto principalmente- que a la vez disputan el manejo de los asuntos migratorios. Como suele ocurrir en el ámbito de aquellos organismos estatales que se ocupan de la seguridad interior, el discurso de los agentes del Servicio

Nacional de Migraciones no es ajeno a la lógica del control. Para la Directora Nacional de Migraciones, “si no hay políticas de gobierno orientadas al control de los flujos migratorios se tienen `saludos a la bandera””. Para ello considera que el Estado necesita una “capacidad mínima” que le otorgue la “posibilidad de control de las fronteras”, haciendo hincapié en la importancia de la seguridad y la soberanía nacionales, matizado por un lenguaje acorde al respeto de los derechos humanos de los inmigrantes.

También es esperable que algunos cambios en la relación entre el Estado boliviano y los ciudadanos emigrados se produzcan a partir de nuevos lineamientos en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto que configuraría una “diplomacia de los pueblos” o “diplomacia de doble vía”. Uno de los funcionarios entrevistados afirma que la política consular implica “atención al boliviano en el exterior” y que “no se trata sólo de proteger, sino de darles los elementos necesarios... que los consulados sean representativos de ellos, siempre hubo un divorcio en esto”. Cree que los consulados trabajan como si fuera “una cosa extraña a ellos” cuando en realidad deberían ser “servidores de las comunidades bolivianas”. Otro funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto coincide con que este organismo debería prestar un “servicio público en el exterior” y que debería trabajar de manera conjunta con las asociaciones de inmigrantes, los cuales considera como los “principales sujetos y actores”. Este cambio de concepción implicaría la reformulación del vínculo entre el servicio diplomático y los emigrantes, históricamente marcado por una relación de subordinación de carácter étnico y de clase. El presidente Evo Morales es claro en relación a ello:

“...pero los cónsules y embajadores bolivianos deben entender que la mayoría de los migrantes son indígenas, pobres, que tienen derecho a ser tratados de igual a igual. No vamos a tolerar expresiones de racismo contra sus propios compatriotas de parte de funcionarios que viven de espaldas a las comunidades.” (Página 12, 16/04/06)

Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se considera que la legislación migratoria actualmente vigente en Bolivia no se ajusta a las transformaciones que la región sudamericana experimenta en el tratamiento de los asuntos migratorios. En palabras de un funcionario en relación al Decreto Supremo de 1996: “no va con la dinámica política migratoria regional”. Estas transformaciones se han desarrollado o intensificado en el marco de procesos de integración subregional, como la Comunidad Andina de Naciones

(CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), y de foros consultivos regionales como la Conferencia Sudamericana de Migraciones⁵ (denominada también “Foro Sudamericano sobre Migraciones”), iniciada en el año 2000, después que se acordara su inicio en el Encuentro Sudamericano de Migraciones, Integración y Desarrollo de 1999 realizado en Lima.⁶ Estos acuerdos económico-comerciales y procesos consultivos, básicamente de carácter intergubernamental, han contado con la intervención de organismos internacionales y diferentes organizaciones de la sociedad civil.

En el proceso de consulta regional dedicado específicamente a la cuestión migratoria, la Conferencia Sudamericana de Migraciones -encuentro anual del cual Bolivia participa junto a otros Estados sudamericanos desde sus comienzos y del cual fue sede en el año 2004- las migraciones son tratadas desde una perspectiva que intenta desprenderse de la visión tradicional que hay sobre ellas.⁷ En este espacio político los Estados participantes han consensuado abordar el fenómeno migratorio desde una perspectiva centrada en la noción de los derechos humanos, el desarrollo y la gobernabilidad migratoria, coadyuvando aparentemente a la emergencia de un nuevo paradigma sobre las migraciones.⁸ Ahora, en lugar de ser concebidas las migraciones como un “problema” son consideradas como una “oportunidad” y se destacan las “ventajas” o los aspectos “positivos” de las migraciones antes que las “desventajas” o las cuestiones “negativas”. En este contexto, la reformulación de los discursos y acciones del Estado boliviano en materia de migraciones no parece escapar a los efectos de estos procesos de transnacionalización de la política migratoria. La

⁵ La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones se ha desarrollado hasta ahora en Buenos Aires (2000), Santiago de Chile (2001), Quito (2002), Montevideo (2003), La Paz (2004) y Asunción (2006). La VII Conferencia está prevista en Caracas. Los Estados participantes son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En la II Conferencia participó también Guyana y en la VI Suriname.

⁶ Para un análisis de la cuestión migratoria en estos procesos de integración subregional y de los foros consultivos regionales, véase Mármora (2003), Novick (2005) y Stuhldreher (2006).

⁷ Entre los temas principales aparecen ahora la promoción de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, la vinculación entre los nacionales en el exterior y sus países de origen, la inserción de los migrantes en los países de destino, la regularización migratoria, la gobernabilidad de los flujos migratorios, la generación de información y conocimiento acerca de los procesos migratorios intraregionales y extraregionales, la modernización de las administraciones nacionales migratorias y la actualización de las legislaciones migratorias nacionales.

⁸ La estrecha relación existente entre las prioridades fijadas en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y las directrices de organismos regionales e internacionales como algunas agencias de las Naciones Unidas o la OIM (véanse, por ejemplo, las conclusiones del Seminario sobre Migración Internacional en las Américas o del documento “Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe”, publicado a comienzos de 2006) pone en cuestión la autonomía de los Estados a la hora de definir la agenda política regional.

intervención del Viceministro de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia en la VI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones da muestras al respecto: reconoce la importancia de los programas de regularización migratoria a la vez que relativiza su alcance y suscribe aquella concepción que atiende “la migración como un fenómeno positivo”.

“Pero es importante atender el fenómeno migratorio no sólo desde una óptica de la regularización documentaria, sino como un hecho social y económico que beneficia y da oportunidades para todos. (...) La concepción actual y cada vez más generalizada, es ver la migración como un fenómeno positivo para los individuos como para las sociedades, que deben ser encauzadas correctamente para alentar al máximo sus beneficios, no sólo en lo económico, sino también en lo social y cultural.” (Intervención y reporte de la República de Bolivia en su carácter de Presidencia Pro-Témpore saliente en la VI Conferencia Sudamericana de Migraciones)

La internacionalización o transnacionalización de la política migratoria supone que ella ya no es definida exclusivamente por el Estado en el marco de las fronteras nacionales, sino mediante la actuación de diversos actores sociales y políticos, sean de carácter nacional o transnacional, en espacios locales o supranacionales. De los diferentes actores políticos que disputan los sentidos y la definición de la agenda política sobre migraciones, cada vez es más relevante el papel de determinados organismos internacionales en la elaboración de los lineamientos de la política migratoria nacional o regional. La directora del Servicio Nacional de Migraciones reconoce que la futura ley de migraciones surgirá de los organismos del Estado y de la participación de los organismos internacionales.

También distintos actores nacionales están involucrados en Bolivia con las migraciones y en especial con los derechos de los migrantes. Se trata en general de organizaciones o instituciones que interpelan de forma permanente al Estado y que desarrollan sus acciones tanto en el ámbito nacional como supranacional a través de redes internacionales o transnacionales. Entre ellas se destacan el Defensor del Pueblo de Bolivia, el Capítulo Boliviano sobre Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo y la Pastoral de Movilidad Humana. Asimismo, hace algunos años que desde el ámbito académico se viene participando del debate público sobre las migraciones.

Por otra parte, es posible que las distintas organizaciones de emigrantes bolivianos formadas o en formación en los países del sur y del norte comiencen a involucrarse en la política nacional boliviana y adquieran cierto peso político. Hasta el momento la actividad política de algunas organizaciones se ha dirigido principalmente a desafiar los límites que

le imponen la estructura social y jurídica de la sociedad de destino/recepción negociando principalmente con las instituciones locales.⁹ Pero es muy probable que a partir de las (anunciadas) transformaciones en el servicio diplomático y la implementación del voto en el exterior, la actividad política de las organizaciones de inmigrantes traspasen las fronteras nacionales, adquiriendo un mayor protagonismo en la vida política de Bolivia. Ya algunas de ellas participan, a través de la creación de redes supranacionales, en instancias políticas regionales.

Son éstos algunos de los actores nacionales e internacionales que intervienen y que participarán del rumbo y de la disputa por la definición política que tendrá la cuestión de las migraciones en Bolivia. La cada vez más extendida participación de la sociedad civil en los asuntos migratorios, protagonismo que no es ajeno a los organismos políticos nacionales e internacionales en el proceso de legitimación para la elaboración e instrumentación de sus políticas, es reconocida por el gobierno actual en algunos espacios de negociación internacional:

No basta con la voluntad política de los gobiernos y sus gobernantes, y tampoco es suficiente contar con los instrumentos internacionales de derechos humanos universales y regionales. Debemos trabajar a nivel de la sociedad civil, que se muestra en algunas ocasiones, intolerante hacia la migración y criminaliza a los inmigrantes. (...) Finalmente, deseo proponer a ustedes, señores delegados, podamos realizar una reflexión conjunta para que nuestros esfuerzos puedan trascender el enfoque intergubernamental, necesitamos conocer el sentir y la posición de nuestros pueblos sobre el tema de las migraciones.” (Intervención y reporte de la República de Bolivia en su carácter de Presidencia Pro-Témpore saliente en la VI Conferencia Sudamericana de Migraciones)

En suma, si bien es demasiado temprano para saber lo que ocurrirá en el mediano plazo con las transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales emprendidas por el MAS, ya existen algunas señales que invitan a pensar que la relación entre el Estado boliviano y las migraciones internacionales sufrirá transformaciones significativas: aparición de las migraciones en la agenda pública, marcada presencia del gobierno nacional -especialmente a través de la figura presidencial- en eventos de trascendencia nacional o internacional

⁹ En la Argentina, si bien las finalidades de tipo político no figuran necesariamente dentro de las prioridades de las organizaciones de inmigrantes bolivianos, como señala un informe de la OIM-CEMLA (2004), no puede desconocerse la activa participación política que tienen algunos de sus dirigentes, generalmente dirigida a reclamar por sus derechos.

sobre migraciones, creciente participación de organizaciones de la sociedad civil, anuncios de cambio en el servicio diplomático e inicio de una etapa de discusión y elaboración de una ley de migraciones acorde a la tendencia regional en materia de políticas migratorias.

Reflexiones finales

A pesar que la “cuestión migratoria” ha estado presente en el discurso oficial boliviano a lo largo del siglo XX, es recién en los últimos años cuando esta problemática adquiere mayor visibilidad y relevancia dentro de la agenda política nacional. Esta situación, que augura cambios importantes en el terreno de las migraciones internacionales, se deriva de un crecimiento significativo de la emigración de bolivianos en los últimos dos decenios, de la ausencia de una política que atienda las demandas y necesidades de los inmigrantes y emigrantes, y de tendencias internacionales que están redefiniendo el tratamiento de las migraciones contemporáneas. Si la política migratoria boliviana, como otras tantas experiencias nacionales en la región, se basó históricamente en la regulación y control de las migraciones internacionales y en el fomento de determinados flujos de población, conforme al proyecto de nación imaginado por los sectores dominantes, en la actualidad, ante las demandas que el proceso migratorio plantea, se busca otro tipo de respuestas, sustentadas en un proyecto político que pretende atender los sectores sociales tradicionalmente excluidos.

A la par de este proceso, la inter/transnacionalización de la agenda política sobre migraciones condiciona el posicionamiento del Estado frente al tema. Debido a ello, es muy probable que la distancia entre los lineamientos que proponen -algunos disponen- los distintos actores políticos nacionales y transnacionales que protagonizan la construcción de tal agenda (desde organismos supranacionales hasta organizaciones de la sociedad civil) y los que se desarrollen -al menos en el plano discursivo- en algunas esferas del Estado sea cada vez menor. Así, en consonancia con la agenda global, la concepción de la migración como contribución al desarrollo y el respeto al régimen internacional de derechos humanos aparecen cada vez con más fuerza en la agenda política nacional. Después habrá que observar qué ocurre en la vida política de cada caso nacional.

En Bolivia, el cambio que promete el Estado en materia migratoria sugiere no sólo un reemplazo de la política vigente por otra que contemple las recomendaciones (en ocasiones

exigidas) de la agenda internacional sobre migraciones, sino además un cambio en el modelo social y económico que transforme la estructura productiva boliviana junto a otros factores estructurales del orden internacional. Si bien no es posible determinar los alcances de estas transformaciones, parece presentarse un contexto propicio para pensar que ciertos cambios podrán materializarse, en la medida en que se está discutiendo un nuevo proyecto de Estado y de sociedad, opuesto al que se defendió y construyó desde el siglo XIX.

Fuentes

Ley de Residencia, 18 de enero de 1911

Requisitos que debe llenar todo extranjero que desee ingresar al país, Ley, 12 de enero de 1924

Ley que eleva al rango de Ley el Decreto Supremo de 18 de marzo de 1907, 27 de diciembre de 1926

Reglamento de permisos de ingreso a Bolivia, Decreto Supremo, 28 de enero de 1937

Clasificación oficial de extranjeros en Bolivia, Decreto Supremo, 2 de agosto de 1937

Control de la emigración de braceros nacionales al exterior, Decreto Supremo, 5 de octubre de 1937

Reglamento de Emigración, Decreto Supremo, 30 de julio de 1938

Normas para la aplicación de la Ley de Residencia a extranjeros indeseables, Decreto Supremo, 15 de febrero de 1939

Reglamento para el ingreso de agricultores extranjeros, Decreto Supremo, 28 de junio de 1939

Requisitos para autorizar el ingreso al país de familiares de los extranjeros residentes, Decreto Supremo, 17 de abril de 1942

De la concesión de tierras a colonizadores, Ley, 4 de enero de 1950

Procedimiento que deben seguir los inmigrantes que desean radicarse en el país, Decreto Supremo N° 2396, 13 de febrero de 1951.

Ley de Inmigración, Decreto-Ley N° 13344, 30 de enero de 1976

Pasaportes oficiales y diplomáticos, Decreto Supremo N° 21945, 13 de mayo de 1988

Régimen Legal de Migración, Decreto Supremo N° 24423, 29 de noviembre de 1996

Servicio Nacional de Migración, Decreto Supremo N° 25150, 4 de septiembre de 1998

Convenio Migratorio Argentina-Bolivia, 1998

Declaración final de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, 2000-2006

Discurso de apertura del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia en la Quinta Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, La Paz, 2004

Declaración de la Octava Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Santa Cruz, Bolivia, 2006

Discurso de apertura del presidente constitucional de la República de Bolivia, Evo Morales Ayma, en la Octava Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos Santa Cruz, Bolivia, 2006

Entrevista con Evo Morales realizada por Pablo Stefanoni: “Todo gobierno debe evitar la servidumbre”. Diario Página 12, Buenos Aires, 16 de abril de 2006

Entrevista con Evo Morales realizada por Martín Sivak: “En América Latina se terminaron las democracias serviles”. Revista Veintitrés Internacional, Buenos Aires, enero-febrero 2007, año 2, núm. 15.

Bibliografía

Balán, Jorge: “La economía doméstica y las diferencias entre los sexos en las migraciones internacionales: un estudio sobre el caso de los bolivianos en Argentina”, En Estudios Migratorios Latinoamericanos, Año 5, N° 15-16, Buenos Aires, 1990: 269-309.

Cepal. Migración internacional, América Latina y el Caribe, Observatorio Demográfico, Año 1, N° 1, Santiago de Chile, 2006.

Farah, Ivonne: “Migraciones en Bolivia: estudios y tendencias”, En Umbrales, N° 13, La Paz, 2005: 135-168.

Mármora, Lelio: “Políticas migratorias consensuadas en América Latina”, En Estudios Migratorios Latinoamericanos, Año 17, N° 50, Buenos Aires, 2003: 111-141.

Mayorga, René: “La democracia o el desafío de la modernización política”, En Campero, Fernando (dir.). Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea, La Paz, Harvard Club de Bolivia, 1999.

Novick, Susana: “La reciente política migratoria en el contexto del Mercosur”, En Novick, Susana; Hener, Alejandra y Dalle, Pablo. El proceso de integración Mercosur: de las

políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, Documentos de Trabajo N° 46, 2005.

Sayad, Abdelmalek. A imigração ou os paradoxos da alteridade, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

Stuhldreher, Amalia: “La problemática de la migración en América Latina: ¿De enfoques intergubernamentales hacia la transnacionalización de la política migratoria?”, En Wehr, Ingrid (ed.). Un continente en movimiento: Migraciones en América Latina, Madrid / Frankfurt, Iberoamericana / Vervuert, 2006.

Torre Ávila, Leonardo. No llores, prenda, pronto volveré. Migración, movilidad social, herida familiar y desarrollo, La Paz, PIEB/IFEA/UCB, 2006.

Vacaflares, Víctor: “Migración interna e intraregional en Bolivia. Una de las caras del neoliberalismo”, En Aportes Andinos, N° 7, Universidad Andina San Simón, Ecuador, 2003.