

## CRITICAS BIBLIOGRAFICAS

- 187 Eugenia Scarzanella, *Fascistas en América del Sur*.  
FEDERICA BERTAGNA
- 190 Antonio Pérez-Prado, *Los gallegos y Buenos Aires*.  
NADIA ANDREA DE CRISTÓFORIS
- 195 Raúl Soutelo Vázquez, *Labregas, emigradas, estraperlistas e represaliadas. Experiencias de vida e lembranzas de mulleres na Galicia rural: 1900-1960*.  
LAURA FASANO

## MIGRACIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICA EN BOLIVIA: PASADO Y PRESENTE \*

Eduardo E. DOMENECH \*\*  
María José MAGLIANO \*\*\*

### Introducción

Los movimientos poblacionales en el contexto andino son muy anteriores a la formación del Estado-nación moderno en la región sudamericana. Desde entonces forman parte de las estrategias habituales de reproducción de las sociedades del altiplano y de los valles interandinos. En las últimas décadas, la migración en Bolivia se convirtió en una realidad *estructural y constitutiva*, especialmente en las áreas rurales, y la migración hacia afuera del país en una práctica cotidiana arraigada económica y culturalmente que, en muchas comunidades, abarca una gran proporción de familias <sup>1</sup>.

(\*) Este artículo 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 y a los evaluadores anónimos las valiosas observaciones hechas al presente texto.

(\*\*) *Docente-investigador del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, donde co-coordina el Programa Multiculturalismo, Migraciones y Desigualdad en América Latina. Miembro del Grupo de Trabajo «Migración y Cultura» del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).*

(\*\*\*) *Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Integrante del Programa Multiculturalismo, Migraciones y Desigualdad en América Latina del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba.*

<sup>1</sup> G. CORTES, «Una ruralidad de la ausencia. Dinámicas migratorias internacionales en los valles interandinos de Bolivia en un contexto de crisis», en A. HINOJOSA GORDONAVA (comp.), *Migraciones transnacionales. Visiones de Norte y Sudamérica*, Centro de Estudios Fronterizos, La Paz, Plural, 2004a: p. 168, énfasis en el original).

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, las transformaciones sociales, políticas y económicas en Bolivia repercutieron en las características, composición, volumen y orientación de los flujos migratorios. Sin embargo, estos cambios no se reflejaron en el discurso estatal sobre las migraciones internacionales. En este sentido, es posible observar continuidades sustanciales en el discurso estatal desplegado a lo largo del siglo pasado: en primer lugar, la preocupación por los flujos migratorios hacia el exterior; en segundo lugar, el fomento de la inmigración europea para suplir las necesidades demográficas del país; y en tercer lugar, la restricción y la selectividad como principios centrales para la regulación de las corrientes migratorias.

De todas maneras, a pesar que el Estado boliviano –generalmente a través del Poder Ejecutivo– nunca ha dejado de explicitar su posición frente a los asuntos migratorios –por ejemplo, mediante las disposiciones jurídicas emitidas– fue recién en los últimos años que las migraciones internacionales adquirieron mayor trascendencia dentro de la agenda política nacional. 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.

Diversos autores reconocen la escasez de investigaciones dedicadas a las migraciones internacionales o transnacionales que existe en Bolivia<sup>2</sup>. Mayor

<sup>2</sup> Véase el trabajo de Farah (I. FARAH, «Migraciones en Bolivia: estudios y tendencias», en *Umbrales*, La Paz, 2005, N° 13) para una primera sistematización de las investigaciones realizadas en Bolivia acerca de las migraciones internas e internacionales. Divide el desarrollo de los estudios migratorios en dos fases: una centrada en las migraciones internas y otra focalizada en la migración internacional. La primera fase, cuyo inicio ubica a finales de la década de los setenta, abarca aquellos estudios realizados sobre las migraciones internas rural-urbanas y rural-rurales en el marco de las transformaciones acontecidas en el período 1952-1982, mientras que la segunda, cuyo comienzo lo establece a principios de los ochenta, concentra aquellas investigaciones interesadas en los movimientos migratorios internacionales o transnacionales que involucran la Argentina como lugar de destino (véase, por ejemplo, A. HINOJOSA GORDONAVA, *Migraciones transnacionales. Visiones de Norte y Sudamérica*, La Paz, CEF/Plural, 2004). A esta segunda fase habrá que añadir recientes estudios la migración de bolivianos a los Estados Unidos (L. TORRE ÁVILA, *No llores, prenda, pronto volveré. Migración, movilidad social, herida familiar y desarrollo*, La Paz, PIEB/IFEA/UCB, 2006) y España (A. HINOJOSA GORDONAVA, «La diáspora boliviana: Estado de situación de los procesos migratorios transnacionales en Bolivia», ponencia presentada en el *Foro Internacional sobre el Nexo entre Ciencias Sociales y Políticas*, UNESCO/CEA-UNC, Córdoba, 2006) y aquellos ensayos teóricos dedicados a diversos aspectos socioculturales e identitarios de la emigración boliviana (H. C. F. MANSILLA, «La identidad colectiva boliviana. Tradiciones y coerciones universalistas», en *Nueva Sociedad*, Caracas, 1997, N° 152; E. PAZ SOLDÁN, «Obsesivas señas de identidad: los bolivianos en los Estados Unidos», en A. GRIMSON y E. PAZ SOLDÁN, *Migrantes bolivianos en la Argentina y Estados Unidos*, La Paz, PNUD, Cuaderno de Futuro, 2000, N° 7; A. ZALLES CUETO, «El enjambamiento cultural de los bolivianos en la Argentina», en *Nueva Sociedad*, Caracas, 2002, N° 178).

aún es la carencia de estudios acerca de la dimensión sociopolítica de las migraciones y en particular del papel del Estado boliviano frente a ellas. Cierto interés existente en el ámbito de las ciencias sociales y de las organizaciones de la sociedad civil acerca del tema no ha logrado plasmarse en investigaciones sistemáticas. Sólo aparecen tratados algunos aspectos de la política migratoria boliviana en informes regionales de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO). El informe de la OIT<sup>3</sup> describe el panorama general de las migraciones laborales en la Comunidad Andina y las medidas políticas adoptadas por los países miembros en materia migratoria, mientras que el informe de la FIO, documento base para el Informe de Derechos Humanos en Bolivia, compendia las principales disposiciones legales que se encuentran vigentes en materia migratoria y de derechos humanos. Por otra parte, una publicación reciente –editada por la Cámara de Diputados– presenta una serie de recomendaciones para la formulación de «una política de integración migratoria Bolivia-Argentina», basadas en la experiencia de los autores como funcionarios de gobierno<sup>4</sup>.

Hasta el momento, los estudios empíricos sobre migraciones internacionales en Bolivia se han centrado básicamente en el análisis de los flujos migratorios hacia Argentina, Estados Unidos y España y en las estrategias desplegadas por los migrantes, especialmente de las comunidades campesinas del alto valle cochabambino y de los valles tarijeños<sup>5</sup>. Dandler y Medeiros<sup>6</sup>

<sup>3</sup> P. TORALES, E. GONZÁLEZ y N. PÉREZ VICHICH, *Migraciones laborales en Sudamérica: la Comunidad Andina*, Ginebra, Estudios sobre Migraciones Internacionales, Oficina Internacional del Trabajo, 2003, N° 60.

<sup>4</sup> P. SEEGHERS VARGAS y J. TÉLLEZ FLORES, *Reflexiones sobre una política migratoria en Bolivia*, La Paz, Fondo Editorial de los Diputados, 2007.

<sup>5</sup> La migración hacia Brasil, otro de los principales destinos de los migrantes bolivianos, ha sido tratada exclusivamente en investigaciones realizadas en la sociedad de destino/recepción. Véase, por ejemplo, S. A. da SILVA, *Costurando sonhos. Trajetória de um grupo de imigrantes bolivianos em São Paulo*, São Paulo, Paulinas, 1997; S. A. da SILVA, *Bolivianos. A presença da cultura andina*, São Paulo, Lazuli, 2005. En el caso de la migración boliviana a la Argentina, además de los estudios realizados en Bolivia, existe una cantidad importante de investigaciones desarrolladas en el ámbito académico argentino. Para una revisión bibliográfica de los estudios desarrollados en el país entre mediados de los setenta y fines de los noventa sobre la migración boliviana, véase R. BENENCIA, «Ensayo bibliográfico sobre migraciones limítrofes», en F. DEVOTO, *Historia de la inmigración en la Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 2003. Para recientes trabajos sobre migraciones contemporáneas en la Argentina, véanse las compilaciones de Cohen y Mera (N. COHEN y C. MERA (comps.), *Relaciones interculturales: experiencias y representación social de los migrantes*, Buenos Aires, Antropofagia, 2005), Domenech (E. DOMENECH (comp.), *Migraciones contemporáneas y diversidad cultural en la Argentina*, Córdoba, CEA-UNC, 2005) y Grimson y Jelin (A. GRIMSON y E. JELIN (comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina: Diferencia, desigualdad y derechos*, Buenos Aires, Prometeo, 2006).

<sup>6</sup> J. DANDLER y C. MEDEIROS, «Migración temporaria de Cochabamba, Bolivia, a la Argentina: Patrones e impacto en las áreas de envío», en P. PESSAR, *Fronteras permeables*, Buenos Aires, Planeta, 1991.

analizan los efectos de la migración temporaria de las poblaciones urbana y rural de Cochabamba a la Argentina; Cortes<sup>7</sup>, por su parte, estudia las estrategias migratorias que despliegan algunas comunidades campesinas de los valles interandinos de Cochabamba<sup>8</sup>; finalmente, Torre Ávila<sup>9</sup> se centra en diversos aspectos de la migración transnacional entre el alto valle cochabambino (en particular, la Tercera Sección de la provincia de Esteban Arze) en Bolivia y la localidad de Arlington, Virginia, en los Estados Unidos. Por otro lado, Hinojosa Gordonava et al.<sup>10</sup> examinan la migración de familias campesinas del valle central tarijeño (específicamente de la cuenca del río Tolomosa) hacia el norte de la Argentina.

Frente a la falta de trabajos de investigación dedicados específicamente a la posición del Estado boliviano respecto a las migraciones internacionales, este artículo pretende ofrecer una aproximación al discurso estatal que fue dominante a lo largo del siglo pasado y los cambios que experimenta en la presente década. Primero se examina, desde una perspectiva histórica, el discurso del Estado boliviano ante las migraciones internacionales durante el siglo XX y luego en el período político iniciado después del triunfo de la fórmula del MAS (Movimiento al Socialismo) —compuesta por Evo Morales Ayma como presidente y Álvaro García Linera como vicepresidente— en las elecciones de diciembre de 2005. Este análisis está basado en diversos documentos oficiales (normativa migratoria y conferencias regionales e internacionales sobre migraciones principalmente) y en las entrevistas desarrolladas en La Paz en el mes de octubre de 2006 y julio de 2007 con funcionarios/as de gobierno y representantes de organizaciones de la sociedad civil involucrados con la temática de las migraciones, así como otras de carácter periódico realizadas al presidente de la República de Bolivia. Entre los organismos estatales se entrevistaron funcionarios/as del Servicio Nacional de Migracio-

nes, la Cancillería y la Defensoría del Pueblo. Además se tomó contacto con organizaciones de la sociedad civil como el Capítulo Boliviano sobre Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo que tiene a su cargo la Mesa Técnica de Migraciones<sup>11</sup> y la Pastoral de Movilidad Humana<sup>12</sup>.

### *Las migraciones internacionales como pretexto: una mirada sobre el pasado*

La cuestión migratoria como asunto de gobierno se remonta a los inicios del proceso de construcción del Estado boliviano. En 1826, en los albores de la República de Bolivia, se firma un decreto que concibe al crecimiento de la población como una fuente de riqueza y prosperidad para el país, promoviendo la inmigración de hombres de «todos los pueblos y naciones»<sup>13</sup>. La concesión de franquicias, el transporte de equipaje libre de derechos arancelarios, la ocupación de un terreno de 50 hectáreas y el goce de facilidades para el pago de estas tierras fueron algunas de las facilidades otorgadas por esta disposición a los migrantes, sobre todo europeos, que eligieran Bolivia como destino<sup>14</sup>. Este impulso a la inmigración por parte de los primeros gobiernos del siglo XIX y el continuo fomento de corrientes migratorias transatlánticas —en particular europeas— a lo largo del siglo XX no se tradujo en una llegada significativa de inmigrantes.

A fines del siglo XIX, luego de la Guerra del Pacífico que significó para Bolivia la pérdida de su salida al mar, se inició un proceso de reorganiza-

<sup>7</sup> G. CORTES, *op. cit.*, Centro de Estudios Fronterizos, La Paz, Plural, 2004; G. CORTES, *Partir para quedarse. Supervivencia y cambio en las sociedades campesinas andinas de Bolivia*, La Paz, IRD/IFEA/Plural, 2004b.

<sup>8</sup> El estudio de la migración internacional originada en la región cochabambina se remonta a los años ochenta. Entre estos proyectos se destaca aquél llevado a cabo por Jorge Balán, Jorge Dandler y José Blanes, titulado *Migration and the outset of fertility decline: A study in Bolivia and Argentina*. Véase, por ejemplo, J. BLANES, «Movilidad espacial en Bolivia. Reflexiones sobre su carácter temporal», en *...Se fue a volver. Seminario sobre migraciones temporales en América Latina*, México, D. F., PISPAL/CIUDAD/CENEP, 1986.

<sup>9</sup> L. TORRE ÁVILA, *op. cit.*, La Paz, PIEB/IFEA/UCB, 2006.

<sup>10</sup> A. HINOJOSA GORDONAVA, G. CORTÉZ FRANCO y L. PÉREZ CAUTIN, «Estrategias migratorias: entre la subsistencia y la búsqueda de oportunidades en el valle tarijeño», en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Buenos Aires, 1999, N° 40-41; A. HINOJOSA GORDONAVA, L. PÉREZ CAUTIN, G. CORTÉZ FRANCO, *Idas y vueltas. Campesinos tarijeños en el norte argentino*, La Paz, PIEB, 2000.

<sup>11</sup> La Mesa Técnica de Migraciones está concebida como un espacio interinstitucional integrado por diferentes organizaciones de la sociedad civil, cuyo objetivo declarado es «promover espacios de capacitación e intercambio de información y experiencias con instituciones afines orientadas a coadyuvar con un análisis social, político, económico y jurídico, para la construcción de soluciones al fenómeno migratorio y en la búsqueda de incidencia en el Estado boliviano para la creación de políticas públicas que protejan los derechos humanos de los migrantes».

<sup>12</sup> Los autores agradecen a Alfonso Hinojosa Gordonava por la documentación relativa a la normativa nacional sobre migraciones vigente en Bolivia. Un especial reconocimiento también a él, Leonardo de la Torre, Franz Prieto Terán y José Pinto por su colaboración para establecer los contactos necesarios durante el desarrollo del trabajo de campo. Asimismo, es destacable la buena predisposición que tuvieron los funcionarios de gobierno y los representantes de organizaciones de la sociedad civil durante la etapa de realización de las entrevistas.

<sup>13</sup> P. TORALES, E. GONZÁLEZ y N. PÉREZ VICHICH, *op. cit.*, Ginebra, Estudios sobre Migraciones Internacionales, Oficina Internacional del Trabajo, 2003, N° 60.

<sup>14</sup> P. SEEGHERS VARGAS y J. TÉLLEZ FLORES, *op. cit.*, La Paz, Fondo Editorial de los Diputados, 2007, p. 87.

ción política y económica con importantes repercusiones sociales. A comienzos del siglo pasado, Bolivia combinó una estrategia económica liberal dependiente de los mercados externos con formas de acción política basadas en la represión y la violencia, fue una etapa teñida por la manipulación de las elecciones, la supresión de las libertades políticas y el destierro de los opositores<sup>15</sup>. La concepción que sostuvo el Estado respecto a las migraciones internacionales no escapa de esta tendencia y la noción de «control» emerge como un aspecto central en las políticas migratorias instrumentadas en la 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 este 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 propagaran, 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 suma en 1924 otra norma que, basada en las corrientes higienistas de la época, limita el ingreso a aquellas personas que no tuvieran un pasaporte sanitario (Art. 3).

Al mismo tiempo que estas primeras leyes buscaban controlar y limitar el arribo de determinados extranjeros, fomentaban el desarrollo de la inmigración a través de las llamadas «políticas racialmente selectivas». El modelo económico y político vigente a inicios de siglo se funda en la concepción racista que poseían los sectores dominantes. Según Mayorga<sup>16</sup>, 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 no se hace referencia explícita al origen «preferible» de los inmigrantes, la Ley de 1926 establece que «los consulados de la República en general y particularmente

<sup>15</sup> R. MAYORGA, «La democracia o el desafío de la modernización política», en F. CAMPE-RO (dir.), *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, La Paz, Harvard Club de Bolivia, 1999, p. 331.

<sup>16</sup> R. MAYORGA, *op. cit.*, La Paz, Harvard Club de Bolivia, 1999, p. 334.

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» (Art. 14). 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. El Decreto Supremo firmado en enero de 1937 conserva esta tendencia selectiva al señalar que es «conveniente reglamentar la concesión de permisos de ingreso al territorio nacional, controlando la inmigración de suerte que ella sea provechosa para el mejoramiento étnico del país», prohibiendo el ingreso a personas que padeciesen ciertas enfermedades y a gitanos o nómadas (Art. 12). En este contexto, todo parece indicar que este «mejoramiento étnico» vendría de la mano de la inmigración europea.

Hacia mediados del siglo XX, el Estado mantiene una visión 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 en el departamento de Santa Cruz, prácticamente despoblado en aquella época, a «las familias de colonizadores nacionales y extranjeros» que se establezcan para realizar trabajos agrícolas o industriales (Art. 1). Para promover esta iniciativa determina que «los inmigrantes agricultores, ganaderos o industriales que ingresen al país para establecerse en el Departamento de Santa Cruz, estarán exentos del pago de todo impuesto fiscal por el término de cuatro años desde la fecha de su establecimiento y para su ingreso gozarán de franquicias en los trámites y visas consulares, siempre que acrediten su condición de agricultores, profesionales, peritos o técnicos en cualquiera de estas ramas» (Art. 2). El impulso a la inmigración continúa siendo el objetivo fundamental del Decreto Supremo N° 2.396 de 1951: se resuelve «otorgar las mayores facilidades a la inmigración, simplificando los trámites, formalidades y requisitos que se exigen».

Pese a los esfuerzos del Estado para fomentar la inmigración, Bolivia no sólo no resultó un destino atractivo para los migrantes europeos, sino que históricamente ha sido un país expulsor de población. Las recurrentes crisis sociales, políticas y económicas convirtieron a la emigración en una constante en el devenir histórico boliviano. Los principales lugares de destino de la población migrante durante la primera mitad del siglo XX fueron los países limítrofes, en especial Argentina. Como señala Balán<sup>17</sup>, hasta 1950 el flujo migratorio boliviano hacia Argentina constituyó una respuesta frente a la escasez de mano de obra en el sector primario de las economías fronterizas, dedi-

<sup>17</sup> J. BALÁN, «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*, Buenos Aires, 1990, Año 5, N° 15-16, pp. 271-272.

cándose especialmente a tareas rurales, trabajos zafrales y temporales. La migración boliviana hacia Argentina se tornó importante cuando las plantaciones azucareras de las provincias del Noroeste (Salta y Jujuy) comenzaron a sustituir a los trabajadores locales por los trabajadores migrantes.

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 con el Paraguay (Guerra del Chaco) y en un contexto de crisis social, político y económico, se aprueban 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». En efecto, indica 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» (Art. 3). A su vez, especifica que las empresas extranjeras que contratasen nacionales 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», destinado a su repatriación (Art. 6).

En la primera mitad del siglo XX, la permanencia de un gobierno oligárquico sustentado en una visión racista del modelo social, económico y político, repercutió fuertemente en gran parte de la sociedad boliviana, en especial indígenas y mestizos, que resultaron los sectores más perjudicados. La aprobación de una legislación que buscaba 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 —la economía dependía casi con exclusividad de la producción del estaño para su exportación—, y por otro, las duras condiciones de trabajo que existían en el mercado laboral boliviano. Esto se refleja claramente en la minería. Varios estudios sostienen que la escasez de mano de obra fue un factor que limitó la expansión de la minería del estaño, principal producto de exportación de Bolivia en esa etapa<sup>18</sup>. Los períodos relativamente cortos de trabajo y las altas tasas de mortalidad entre los trabajadores mineros revelan las rigurosas

condiciones laborales y la necesidad constante de mano de obra. La gran mayoría de los mineros provenían del sector campesino indígena empobrecido y sin educación formal; el campesinado boliviano llegaba a las minas con la esperanza de escapar tanto de la pobreza como del trabajo duro y mal pagado del peón rural, pero una vez allí, descubrían que la estructura de castas funcionaba también en las minas<sup>19</sup>. En este contexto, las condiciones estructurales y las estrategias de supervivencia convirtieron a la emigración en una alternativa para importantes sectores sociales. La oferta de empleos en las salitreras del norte de Chile y la demanda en actividades agrícolas de carácter estacional en Argentina, sumada al diferencial de salarios<sup>20</sup>, fomentaron este flujo.

Si bien a partir de la década del cincuenta, en especial con posterioridad a la revolución de 1952, el país experimentó profundos cambios sociales, políticos y económicos que repercutieron en los movimientos de población, tanto internos como externos, el discurso oficial sobre las migraciones no sufrió modificaciones significativas. Al igual que en los primeros decenios del siglo XX, el Estado implementó una serie de políticas destinadas a controlar y limitar 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 contener 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.

Hasta bien entrado el siglo XX Bolivia fue un país esencialmente rural. Esta condición comienza a revertirse luego de 1952, momento en que se inicia un proceso de migración interna desde las zonas rurales hacia las ciudades y desde la región occidental hacia la región oriental del país. Esto se debió a las mejoras en las comunicaciones, a la reforma agraria que movilizó a un gran número de campesinos y al significativo acercamiento que se produjo entre la zona del Altiplano (que era la más poblada) y el Oriente boliviano, que estaba prácticamente despoblado pero que, a partir de este período, comenzó a adquirir cada vez mayor relevancia dentro de la economía del país. Estos desplazamientos internos no modificaron los múltiples contextos de exclusión y discriminación que sufrían amplios sectores de la sociedad boliviana. En este marco, la emigración continuó desarrollándose hacia los países limítrofes, principalmente hacia la Argentina. El interés por frenar la salida de población, incluso de los propios extranjeros que residían en el país, se manifiesta en el Decreto Supremo de junio de 1958 el cual establece un plazo mínimo de cinco años (Art. 1) de permanencia obligada en el país para los

<sup>18</sup> R. JORDÁN POZO, «Siglo XX. La era del estaño», en F. CAMPERO (dir.), *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, La Paz; Harvard Club de Bolivia, 1999, p. 223.

<sup>19</sup> L. JUSTO, *Bolivia, la revolución derrotada*, Buenos Aires, Juárez Editor, 1971.

<sup>20</sup> J. BALÁN, *op. cit.*, Buenos Aires, 1990.

extranjeros que han obtenido la naturalización. Esta medida es justificada bajo el argumento que «numerosos extranjeros adquieren la nacionalidad boliviana con el fin de conseguir el fácil ingreso a otros países».

En sintonía con las leyes de principio de siglo, el Decreto-ley de Inmigración N° 13.344 de 1976, implementado durante el régimen militar de Hugo Banzer, 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». Asimismo, determina que «el Estado boliviano reconoce la inmigración como un instrumento de política demográfica, destinado especialmente a crear o impulsar proyectos de colonización, mediante la utilización de recursos humanos para cubrir el déficit poblacional y lograr el incremento de la producción agropecuaria del país» (Art. 1). Esta norma plantea 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).

Según esta normativa, otro de los propósitos del CONAIN es «promover el retorno de bolivianos radicados en el exterior» (Art. 13). En el año 1976, este objetivo —que en este caso refleja también la importancia geopolítica que le atribuyen generalmente los gobiernos militares a la población— se hizo explícito cuando el dictador boliviano Hugo Banzer y su par argentino Jorge Videla acordaron un programa de repatriación destinado a las familias bolivianas que vivían en «villas de emergencia» en Buenos Aires<sup>21</sup>. El plan de erradicación de estos asentamientos, iniciado en 1968, tomó impulso en 1976 cuando el gobierno militar argentino determinó compulsivamente el regreso a los países y provincias de origen<sup>22</sup>. Para hacer efectiva esta medida se con-

<sup>21</sup> Es importante destacar que durante los gobiernos militares de Banzer en Bolivia y Videla en Argentina se instrumentaron políticas migratorias que reemplazaron a las anteriores normativas vigentes en ambos países.

<sup>22</sup> Si bien no se puede dar una cifra exacta de la cantidad de bolivianos que habitaban las «villas de emergencia» antes de la erradicación, debido a que las mismas fueron censadas en distintos meses y años, se calcula que alrededor del 20 por ciento de la población total era de origen boliviano (S. MUGARZA, «Presencia y ausencia boliviana en la ciudad de Buenos Aires», *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Buenos Aires, N° 1, Año 1, 1985, p. 100).

tó con la participación de la Dirección Nacional de Migraciones y de la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos<sup>23</sup>. En el acuerdo establecido entre ambos gobiernos militares cada parte asumía determinadas responsabilidades: mientras el gobierno boliviano permitiría importaciones sin impuestos y prometía terrenos para edificar casas en Cochabamba, créditos para la construcción y la obtención de empleo, el gobierno argentino se comprometía a solventar el transporte a cambio de que los emigrantes entregaran sus documentos de residencia. En el marco de este programa regresaron aproximadamente mil familias, pero el gobierno boliviano no cumplió con la totalidad de los compromisos asumidos<sup>24</sup>.

Por otra parte, si bien el Decreto-ley de 1976 hace referencia a la necesidad de impulsar el ingreso de inmigrantes, la política migratoria mantuvo su carácter selectivo. Aunque no hay una definición explícita de quiénes son los migrantes «deseables» para el país, se dispone 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», como lo establece el Decreto-Ley N° 13.344 de 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).

Este Decreto-ley, además, incluye por primera vez en la legislación migratoria boliviana, 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, 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 Repú-

<sup>23</sup> S. MUGARZA, *op. cit.*, Buenos Aires, N° 1, Año 1, 1985, p. 101.

<sup>24</sup> Por ejemplo, sólo unas 200 familias consiguieron terrenos y los créditos nunca fueron otorgados a quienes regresaron (J. DANDLER y C. MEDEIROS, *op. cit.*, Buenos Aires, Planeta, 1991, p. 50).

**CUADRO 1**  
*Población censada en Bolivia y nacida en otros países según período de llegada*

	< 1960	1960/69	1970/79	1980/89	1990/99	2000/01	Se desconoce	Total
<b>Argentina</b>	482	721	1.843	3.160	9.729	3.716	7.443	27.094
<b>Brasil</b>	236	290	558	1.687	6.400	1.730	3.527	14.428
<b>México</b>	24	1.948	2.553	835	2.904	377	736	9.377
<b>Perú</b>	382	207	465	877	4.012	1.273	1.608	8.824
<b>Chile</b>	305	135	840	587	1.077	393	826	4.163
<b>EE.UU.</b>	54	123	182	384	1.324	760	389	3.216
<b>Paraguay</b>	102	248	110	77	2.109	294	351	3.201
<b>Canadá</b>	17	370	307	174	517	88	162	1.635
<b>España</b>	158	144	169	164	425	149	241	1.450
<b>Japón</b>	352	342	43	50	209	186	205	1.387
<b>Alemania</b>	110	69	113	190	404	188	207	1.281
<b>Colombia</b>	10	30	87	98	470	361	188	1.244
<b>Otros</b>	364	261	1.379	1.533	3.474	1.357	1.670	10.038

*Fuente:* Elaboración propia en base a datos extraídos de CEPAL (CEPAL, *Migración internacional, América Latina y el Caribe* Observatorio Demográfico, Santiago de Chile, CEPAL, Año 1, N° 1, 2006).

blica» (Art. 33). Pese a que 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: el fomento de determinados flujos migratorios y el control de la emigración siguieron siendo ejes fundamentales de la legislación nacional.

A partir del Decreto Supremo N° 21.060 de agosto de 1985, que supuso la puesta en práctica de las medidas neoliberales en Bolivia, se modificó radicalmente el modelo socio-económico del país, repercutiendo en los movimientos internos y externos de población. En este sentido, varios estudios coinciden en señalar que esa fecha marca un antes y un después en la realidad migratoria boliviana<sup>25</sup>. Sin embargo, pese a estas transformaciones, el posicionamiento del Estado frente a la «cuestión migratoria» no sufrió importantes cambios, preservando los lineamientos principales de las políticas de migración adoptadas durante todo el siglo XX.

La ola de reformas neoliberales en Bolivia se caracterizó por la instrumentación de una serie de medidas de carácter estructural tendientes a la apertura externa y la disminución de la influencia del Estado<sup>26</sup>. Una de las medidas más relevantes en este nuevo escenario fue la privatización de las minas, con profundas consecuencias para 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. Este fenómeno, 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 la ciudad, impactó significativamente en los flujos migratorios, internos y externos. Estos cambios aceleraron el proceso de urbanización que se había iniciado con posterioridad a la Revolución de 1952 y por primera vez en la década del noventa las personas que vivían en las ciudades superaron a aquellas que residían en el campo (ver cuadro 2).

<sup>25</sup> V. VACAFLORES, «Migración interna e intrarregional en Bolivia. Una de las caras del neoliberalismo», en *Aportes Andinos*, Universidad Andina San Simón, Ecuador, 2003, N° 7; I. FARAH, *op. cit.*, La Paz, 2005.

<sup>26</sup> Véase Fernández Terán (R. FERNÁNDEZ TERÁN, *FMI, Banco Mundial y Estado neocolonial: poder supranacional en Bolivia*, La Paz, UMSS/Plural, 2004) para un sugerente análisis de los mecanismos y procesos de aplicación de las medidas neoliberales en Bolivia.

CUADRO 2 Población urbana y rural según sexo en Bolivia, 1976-2001						
	1976	%	1992	%	2001	%
Área Urbana	1.925.840	42.7	3.694.846	57.5	5.165.230	62.4
Hombres	934.998	48.5	1.793.445	48.8	2.517.106	48.7
Mujeres	990.842	51.5	1.901.401	51.2	2.648.124	51.3
Área Rural	2.687.646	57.3	2.725.946	42.5	3.109.095	37.6
Hombres	1.341.031	49.9	1.377.820	50.5	1.606.744	51.7
Mujeres	1.346.615	50.1	1.348.126	49.5	1.502.351	48.3
Total	4.613.486	100	6.420.792	100	8.274.325	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Bolivia, 2001.

Si la aplicación 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 (ver cuadro 3). 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 extrarregionales como Estados Unidos y España emergen entre los principales lugares de recepción<sup>27</sup>.

Como sucedió a lo largo del siglo XX, el discurso estatal de esta época también pone de manifiesto el valor estratégico que se le atribuye a la inmigración y a la emigración como variable de población y desarrollo. En este sentido, el Decreto Supremo N° 24.423 de noviembre de 1996, aprobado durante la presidencia de Sánchez de Lozada, que reemplazó a la normativa anterior, 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 decide 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 también 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) se presentan como objetivos centrales de esta normativa. La Ley de Residencia de 1911 parece tener su actualización 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 desobediencia a las leyes de la República o a las autoridades legalmente constituidas» (Art. 48).

<sup>27</sup> Según algunas estimaciones oficiales alrededor del 15 por ciento de la población nacida en Bolivia se encuentra actualmente en el exterior.



<b>CUADRO 3</b> <i>Principales países de recepción de la población nacida en Bolivia, ca. 1970 - ca. 2000</i>	
	<b>Población nacida en Bolivia</b>
<b>Argentina</b>	
Censo 1970	101.000
Censo 1980	115.616
Censo 1991	143.735
Censo 2001	233.464
<b>Brasil</b>	
Censo 1970	10.712
Censo 1980	12.980
Censo 1991	15.694
Censo 2000	20.588
<b>Chile</b>	
Censo 1970	7.563
Censo 1982	6.298
Censo 1992	7.729
Censo 2001	11.649
<b>Perú</b>	
Censo 1972	4.115
Censo 1981	3.210
Censo 1993	3.216
Censo 2004	s/d
<b>Estados Unidos</b>	
Censo 1970	6.878
Censo 1980	14.468
Censo 1990	31.031
Censo 2000	53.280
<b>España</b>	
Censo 2000	6.619
Censo 2005	97.947
<i>Fuente:</i> Elaboración propia en base a cifras del proyecto IMILA, CELADE.	

En esta línea, se determina que la permanencia puede ser cancelada «cuando el extranjero se inmiscuya en asuntos de política interna o de dirección sindical» (Art. 44). A su vez, la condición de «indocumentado» en esta legislación es motivo de expulsión del migrante, estableciendo que «serán expulsados del país y no podrán ingresar en el futuro al territorio boliviano» aquellos que «fueran sorprendidos permaneciendo en el país, sin causa justificada, mayor tiempo que el que tuvieran autorizado por su respectiva visa o permanencia» (Art. 48).

Por otra parte, bajo la misma concepción asimilacionista de la normativa de 1976, en esta nueva disposición la noción de «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 requerida «integración» es acotada a ciertos espacios de la sociedad boliviana, imposibilitando la participación en «cualquier forma de política interna o de dirección sindical» (Art. 44) y reduciéndola al ámbito estrictamente económico y para cierto tipo de inmigrante (empresario, industrial, poseedor de bienes inmuebles) (Art. 37). En relación a ello, el informe de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO)<sup>28</sup> manifiesta que «el Estado no adopta, en forma global y sistemática, medidas destinadas a favorecer la integración social» y que son «las sociedades de la sociedad civil las que han tomado la iniciativa en este tema»<sup>29</sup>.

Asimismo, si bien desde mediados de la década del ochenta la salida de bolivianos al exterior se intensificó, la emigración y la situación de los nacionales en el extranjero no adquirieron un lugar preponderante en la normativa migratoria. En un contexto de profundización del fenómeno, el Decreto Supremo de 1996 hace escasa referencia a la problemática de la emigración. A pesar que 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 proceso emigratorio en una legislación monopolizada por la regulación y el control de la inmigración. Por otra parte, el importante número de migrantes bolivianos en una situación

<sup>28</sup> FIO, *I Informe sobre Derechos Humanos: Migraciones*, Madrid, CICODE/Dykinson, 2003.

<sup>29</sup> También se afirma en este documento que tanto ACNUR como la Pastoral para la Movilidad Humana «han celebrado convenios con algunas escuelas para realizar talleres y otras actividades de promoción de los derechos de los migrantes y refugiados y contra la discriminación, a la vez que la organización no gubernamental «Instituto de Terapia e Investigación» brinda apoyo psicológico a los migrantes (FIO, *op. cit.*, Madrid, CICODE/Dykinson, 2003, p. 92).

administrativa irregular en algunos países limítrofes como Argentina, Brasil y Perú motivó la realización de convenios migratorios bilaterales con estos países con el propósito manifiesto de adoptar medidas que «organicen y orienten los flujos migratorios» (Convenio Migratorio Argentina-Bolivia, 1998).

En el año 1998, ya elegido Hugo Banzer como presidente, se aprueba el Decreto Supremo N° 25.150 mediante el cual se organiza el Servicio Nacional de Migración (SENAMIG), como órgano dependiente del Ministerio de Gobierno, reemplazando al antiguo CONAIN. Entre sus funciones principales se encuentra «regular, registrar y controlar el ingreso y salida de personas del territorio nacional; la de administrar el régimen de extranjería y naturalización, regulando y procesando el ingreso, residencia y permanencia de los ciudadanos extranjeros; la de administrar la emisión y control de pasaportes; así como de estudiar la política migratoria» (Art. 3). 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. Aunque en el año 1999 el Servicio Nacional de Migración elevó una propuesta de modificación del Decreto Supremo firmado en 1996, ésta no llegó a instrumentarse. Vacaflares<sup>30</sup> sostiene que si bien este proyecto estaba en la «línea moderna del rol socio-económico de las migraciones» no lograba escapar a la mentalidad punitiva y policíaca, siendo el control de las fronteras como mecanismo de protección contra el narcotráfico y el terrorismo algunos de sus objetivos fundamentales.

En suma, si bien los distintos procesos sociales, económicos y políticos por los que atravesó Bolivia repercutieron de manera diferente en los flujos migratorios, la posición del Estado boliviano frente a las migraciones internacionales manifiesta continuidades significativas a lo largo del siglo pasado: la consideración de la inmigración como un componente de desarrollo económico y demográfico, la instrumentación de «políticas racialmente selectivas» buscando fomentar determinados orígenes de los flujos migratorios, el interés por contener la emigración, y el control y la restricción aparecen como principios recurrentes en el discurso estatal.

### ***Las migraciones internacionales como prioridad: una mirada sobre el presente***

A pesar de la importante cantidad de disposiciones jurídicas nacionales elaboradas durante el último siglo y la suscripción de acuerdos regionales e

<sup>30</sup> V. VACAFLARES, *op. cit.*, Universidad Andina San Simón, Ecuador, 2003.

internacionales en materia de movimientos poblacionales internacionales durante los años noventa, diversos actores sociales y políticos coinciden en señalar que es desde la llegada del MAS al poder a principios del año 2006 que las migraciones internacionales adquieren una relevancia sin precedentes en la agenda política. Un primer indicador lo constituye el hecho de que hayan sido contempladas y se haya fijado una posición respecto a ellas en el programa de gobierno propuesto para los próximos años, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), especialmente en los apartados referidos a las relaciones exteriores e internacionales<sup>31</sup>. Por otra parte, en Bolivia, como podremos apreciar seguidamente, el discurso oficial —que denota en parte el modo en que el Estado se piensa a sí mismo, la manera en que interpela a y es interpelado por los emigrantes/inmigrantes y la imagen que busca proyectar en la sociedad nacional y en el ámbito internacional— revela un giro significativo en materia de migraciones internacionales. Estos cambios en el discurso estatal reflejan particularmente la posición que se defiende desde la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREyC) antes que la perspectiva que se sostiene desde el Servicio Nacional de Migraciones (SENAMIG) dependiente del Ministerio de Gobierno. En este sentido, es preciso señalar que, si bien se manifiesta que la Cancillería y el SENAMIG «deben ir de la mano, [ya que] si falla uno, falla el otro», en la práctica estos organismos se disputan el manejo de los asuntos migratorios y, en consecuencia, la definición de la política migratoria. Por el modo en que el resto de los organismos del Estado se relacionan con uno y otro en materia de migraciones, pareciera que —parafraseando una expresión popular— todos los caminos conducen a Cancillería.

Desde el gobierno nacional, con el sello de la figura presidencial, se ha procurado emitir una serie de señales que revelan la prioridad que han adquirido las migraciones en la agenda política nacional. Frente a determinados hechos sociales como la muerte de seis migrantes de la «colectividad 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<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> El Plan Nacional de Desarrollo fue publicado a mediados de 2006. Según este Plan, las propuestas y orientaciones que contiene «son la base de la transición que iniciará el desmontaje del colonialismo y neoliberalismo, y servirán para construir un Estado multinacional y comunitario que permita el empoderamiento de los movimientos sociales y pueblos indígenas emergentes. Su principal aspiración es que los bolivianos y bolivianas vivamos bien» (Plan Nacional de Desarrollo, 2006). Para un análisis de los cambios acontecidos y en curso en la sociedad boliviana a partir de la llegada del MAS al poder, véase el número 209 de la revista *Nueva Sociedad* (mayo-junio 2007) dedicado especialmente al tema.

<sup>32</sup> 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 afectaron

También se ha hecho presente el gobierno en eventos nacionales o internacionales dedicados a las migraciones internacionales. Por ejemplo, el propio presidente Evo Morales participó de la apertura de la Octava Conferencia Internacional de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, organizada por el Defensor del Pueblo de Bolivia en Santa Cruz de la Sierra en el mes de octubre de 2006, cuyo tema central fueron los derechos de los migrantes.

En estas ocasiones, Evo Morales ha recurrido a su experiencia en el extranjero, ya sea como hijo de migrantes, dirigente sindical o jefe de Estado, para ilustrar las vivencias e injusticias que padecen los emigrantes que pretenden ingresar o se encuentran en los principales destinos de la migración boliviana: «Por eso comprendo el dolor de los bolivianos que, por buscar fuentes de trabajo, por mejorar su situación, migran a la Argentina, a España o a Estados Unidos. Y, al no tener papeles, la vida se vuelve dramática para muchos de ellos» (*Página 12*, 16/04/06). En la Argentina estuvo de niño con su padre, quien trabajó como zafretero a comienzos de los años sesenta en los cañaverales de azúcar de la provincia de Jujuy. Sus recuerdos se remontan a las dificultades que tuvo como aymara en la escuela (que hicieron que la abandonara) y la extrema pobreza en la que vivía su familia. Ya como adulto su relato se refiere a las limitaciones que tuvo en el otorgamiento de la visa, aún como presidente, para ingresar a los Estados Unidos. Tampoco su entrada a España, habiendo sido invitado a participar de un foro internacional como dirigente sindical, estuvo exenta de dificultades. Frente a la situación que se planteó con los agentes españoles de Migraciones, Evo Morales acudió al mismo argumento que sostendrá años más tarde como presidente en sus intervenciones públicas:

«Yo me acuerdo hace 10 años, teníamos la invitación del Ayuntamiento de Bilbao para participar en un foro internacional. Me pagaron mis billetes para que pueda participar ahí, me mandaron los billetes correspondientes, llegué al aeropuerto de Barajas en Madrid, y algunos policías o militares no me dejaron salir, me pedían 500 dólares, y yo no tenía 500 dólares, estaba detenido ahí, querían devolverme hacia Bolivia. Les dije, estoy invitado, aquí está la carta de invitación, me mandan los pasajes, tengo el pasaje de retorno, no me entendían, eran los uniformados de Barajas. Yo me enojé finalmente, les dije,

tan 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 periodística publicada recientemente en la revista argentina *Veintitrés Internacional*: «Y no sólo gas o hidrocarburos, también estamos avanzando en el tema de los inmigrantes».

si por 500 años saquearon, robaron oro, plata en Bolivia pues no hay 500 dólares, qué voy a hacer yo si no hay 500 dólares». (Discurso de apertura del presidente Evo Morales Ayma en la Octava Conferencia Internacional de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos).

Este relato personal del presidente refleja la visión que posee el gobierno actual sobre las causas y consecuencias de los movimientos migratorios internacionales. En general, éstos son interpretados en el marco de la relación de dominación colonial entre países centrales y periféricos: uno de los asesores del Canciller expresa que la migración «es resultado de un proceso mucho más largo» y que se trata de «quinientos años de transferencia de recursos del sur al norte». Cuando la mirada se vuelve sobre la realidad migratoria actual en Bolivia, los flujos de población —en particular, la emigración— son atribuidos a los efectos estructurales causados por el neoliberalismo. Consecuentemente, la emigración es vista como un hecho social que afecta a las «mayorías», tanto en un sentido sociológico como demográfico. 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». Como se precisa en diversos pasajes, estas condiciones objetivas son las que motivarían la emigración «en busca de mejores condiciones de vida», entre otras estrategias individuales y colectivas. Esta relación también queda claramente expresada en el Plan Nacional de Desarrollo: «(l)as administraciones neoliberales ocasionaron significativos daños económicos al Estado, que repercutieron negativamente en los sectores productivos y en la generación de empleo, incrementando también una masiva corriente migratoria de bolivianos a países del exterior en busca de mejores oportunidades de vida». Y así se pronuncia Evo Morales en los eventos sobre migraciones internacionales de los cuales participó hacia fines de 2006:

«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 del presidente Evo Morales Ayma 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 del presidente Evo Morales Ayma en la primera plenaria de XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno).

Entendida la emigración, a diferencia de períodos anteriores, en el marco de una relación de dominación entre países centrales y periféricos y como una consecuencia de factores económicos estructurales, no se trata únicamente –según declaraciones públicas del presidente Evo Morales y también de funcionarios de Cancillería– de cumplir con los compromisos asumidos en el ámbito internacional (desde la firma de convenios regionales hasta la ratificación de convenciones internacionales), sino de enfrentar las marcadas desigualdades existentes entre los países vecinos y entre los llamados «países desarrollados» y los «países en vías de desarrollo» a partir de cambios en la estructura del mercado internacional.

«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 del presidente Evo Morales Ayma en la Octava Conferencia Internacional de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos).

Finalmente, como hemos podido observar con anterioridad, en contra de lo que cualquier descripción de la realidad migratoria del país podría sugerir, tradicionalmente el Estado boliviano se ha posicionado frente al fenómeno migratorio como país receptor de población, preocupado de manera particular por la regulación de los flujos migratorios hacia y desde el *exterior* y el control de la presencia de extranjeros –en su sentido jurídico– al *interior* de sus fronteras. En la actualidad, como veremos enseguida, pareciera que estas cuestiones son desplazadas a favor de una preocupación mayor: los ciudadanos bolivianos *residentes en el exterior*.

### *Los nacionales bolivianos en el exterior*

Si bien entre los distintos organismos estatales existe cierto consenso acerca de la relevancia que poseen las migraciones internacionales en la agenda del gobierno nacional, algunos funcionarios señalan que la política migratoria aún no ha alcanzado el rango de política de Estado. Lo que habría hasta el momento es, según la visión de algunos agentes de gobierno, una coyuntura política propicia para la revisión y discusión de la política migratoria nacional, en particular para la elaboración de una ley de migraciones<sup>33</sup>. En palabras de un alto funcionario consular se trata de «una excelente ocasión para que en los próximos meses se pueda consensuar una nueva ley de migraciones»<sup>34</sup>. Y añade que 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 «las normas que existen están desactualizadas» y que «el régimen legal migratorio está en desuso». Para la directora del Servicio Nacional de Migraciones, el Decreto Supremo

<sup>33</sup> En esta dirección, 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».

<sup>34</sup> Cabe recordar que durante todo el siglo XX la formulación de las principales directrices en materia de política migratoria estuvo sujeta a las decisiones del Poder Ejecutivo: las disposiciones jurídicas sobre migraciones adoptaron generalmente la forma de decretos.

de 1996 es «sumamente incompleto» e indica que «hay muchas más cosas que normar» (también agrega que «mientras más normas, más infracciones» habrá).

Detrás de estos señalamientos se encuentra la imagen que sugiere que en *Bolivia no existe una política migratoria*. Uno de los agentes consulares indica, otorgando una definición de política migratoria, que «en Bolivia no hay política migratoria... lo que existe son normas jurídicas relativas a la migración solamente»<sup>35</sup>. También en el discurso estatal se subraya el carácter incipiente que se le adjudica al tratamiento de la problemática migratoria: algunos funcionarios afirman que en materia de políticas migratorias Bolivia «está en pañales» o que el tema se encuentra «en pleno proceso de germen». Según otros testimonios, 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<sup>36</sup>. En esta línea, una de las personas encargadas del tema en la oficina central del Defensor del Pueblo<sup>37</sup>, ubicada en La Paz, expresa que el Estado se ha mantenido en «silencio» y que de esta manera ha sido «cómplice». También otro de los funcionarios consulares 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».

<sup>35</sup> Esto lo lleva a considerar que «la migración es espontánea, no obedece a ninguna política migratoria» implementada en el país.

<sup>36</sup> De esta manera lo resume uno de los representantes de una organización de derechos humanos: «Hubo una despreocupación total del Estado».

<sup>37</sup> Entre los organismos estatales, el Defensor del Pueblo posee algunas particularidades. Así lo explica uno de sus funcionarios: «la Defensoría del Pueblo es una institución del Estado, aunque no depende de ninguno de los poderes, tiene cierta autonomía para vigilar al Estado. Nuestras conclusiones no tienen carácter vinculante, más bien son una obligación moral para los Estados». Esta institución, cuya misión es «defender los derechos de las personas frente a los servicios públicos, tanto estatales como privados, y proteger y promover los derechos humanos», se preocupa desde algunos años atrás por los derechos de los migrantes, pero es a partir de la reunión de los Defensores del Pueblo del año 2003 —y especialmente desde comienzos del año 2006— que el trabajo sobre el tema cobra un renovado impulso. En aquel encuentro se trató específicamente el tema de las migraciones y la Federación Iberoamericana del Ombudsman publicó un informe regional (FIO, *op. cit.*, Madrid, CICODE/Dykinson, 2003) dedicado a los derechos de los migrantes. Según una de las responsables de los asuntos migratorios en dicho organismo, la reunión tuvo como propósito impulsar e instalar el tema de las migraciones en la agenda de los Estados nacionales. Más recientemente, el Defensor del Pueblo de Bolivia organizó en Santa Cruz —con el auspicio de la Alta Comisaría de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos— la Octava Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, cuyo tema central fueron los derechos de los migrantes (Para conocer la posición de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, véase la Declaración de Santa Cruz del año 2006).

Desde nuestro punto de vista, esta «ausencia» o «pasividad» que ha caracterizado —según la visión de diversos actores políticos, entre ellos los estatales— al Estado boliviano frente a las migraciones internacionales en las últimas dos décadas, puede comprenderse —en términos de Sayad<sup>38</sup>— como parte de aquella *complicidad objetiva*, compartida por la sociedad de emigración, la sociedad de inmigración y los propios emigrantes/inmigrantes a través de categorías de pensamiento y de 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<sup>39</sup> sugiere que «(t)odo acontece como si la inmigración necesitase, para poder perpetuarse y reproducirse, ignorarse (o hacer que se ignore) y ser ignorada en cuanto provisoria y, al mismo tiempo, no admitirse ni admitirla como trasplante definitivo». En el caso de la sociedad de emigración, ésta haría de cuenta que los emigrantes son simples ausentes, una ausencia provisoria. Así, aquél «silencio» a través del cual el Estado boliviano se vuelve «cómplice» o aquella actitud de «despreocupación» frente al fenómeno migratorio que perciben diversos actores políticos —no sólo estatales— es una muestra de la doble negación que ha mantenido el Estado, en un contexto de profundización de la emigración, ante la cuestión migratoria: 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 a desentenderse de ellos, atribuyendo la migración a una decisión individual ajena a su responsabilidad. De esta manera, el Estado convierte a los *connacionales* residentes fuera del territorio nacional en *no-nacionales*.

En la actualidad, en cambio, uno de los principales ejes del discurso oficial en el ámbito de las migraciones gira alrededor del interés nacional que representan las comunidades de emigrantes establecidas fuera del país —definidas por Torre Ávila<sup>40</sup> como «Bolivia exterior»— bajo la forma de «protección y atención al ciudadano boliviano en el exterior»<sup>41</sup>. Según consta en el Plan Nacional de Desarrollo, esto supone objetivos como «documentar, facilitar la

<sup>38</sup> A. SAYAD, *A imigração ou os paradoxos da alteridade*, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

<sup>39</sup> A. SAYAD, *op. cit.*, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1998, pp. 45-46.

<sup>40</sup> L. TORRE ÁVILA, *op. cit.*, La Paz, PIEB/IFE/UCB, 2006.

<sup>41</sup> Un antecedente importante en materia de normativa migratoria lo constituye el Decreto Supremo 27.698 del 24 de agosto de 2004 mediante el cual se reglamenta «la doble nacionalidad y la recuperación de la nacionalidad boliviana». Por otra parte, las disposiciones establecidas por el Ejecutivo en materia de migraciones durante el año 2006 se refieren fundamentalmente a los ciudadanos bolivianos residentes en el exterior, ya sea en Argentina o España.

regularización migratoria, defender sus derechos, asegurar su participación en el voto electoral». Se busca *(re)incorporar* a los emigrantes en la comunidad política reconociéndolos como ciudadanos del Estado boliviano e interpellándolos como miembros de la nación boliviana, disolviendo –en términos simbólicos– aquella división entre nacionales y no-nacionales establecida anteriormente de acuerdo a criterios de territorialidad y no de nacionalidad. Para el 182° aniversario de la Independencia de Bolivia el presidente Evo Morales se dirigió expresamente –lo cual subraya la importancia que se les atribuye– a las «hermanas y hermanos» residentes en el *exterior* de esta manera:

«Aunque estén lejos, nosotros los sentimos cerca, porque Bolivia somos todos, los que vivimos acá y los que, como ustedes, fueron al exterior en busca de mejores condiciones de vida. [...] No duden de nuestro esfuerzo. Desde Bolivia seguiremos trabajando y luchando para que sus derechos se reconozcan en todo el mundo». (Mensaje del presidente Evo Morales, 182° Aniversario de la Independencia de Bolivia)<sup>42</sup>.

Según la visión oficial, la nueva relación entre el Estado –redefinido como multinacional y comunitario– y los emigrantes implicaría una reformulación del vínculo entre el servicio diplomático y los «ciudadanos en el exterior», históricamente marcado por una relación de subordinación de carácter étnico y de clase, a partir del establecimiento de lineamientos políticos en el ámbito de las relaciones internacionales que configuren una «diplomacia de doble vía». En este sentido, uno de los funcionarios del MREyC indica 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 son considerados como los «principales sujetos y actores». Así lo cree también otro de los funcionarios entrevistados al señalar que los consulados trabajan como si fueran «una cosa extraña a ellos» cuando en realidad deberían ser «servidores de las comunidades bolivianas». 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». En este marco, la obtención de la documentación, contemplada en este caso como un instru-

<sup>42</sup> Esta expresión es graficada de manera elocuente por una funcionaria de la Defensoría del Pueblo de La Paz al referirse al modo en que el Estado y los emigrantes deberían establecer su relación: «Esta propuesta, de acuerdo a lo que nosotros pensamos, va en la corriente de protección, aprovechar que el receptor garantice la protección de derechos y nosotros como emisor, acompañar la migración, *que el migrante no se vaya sin Estado, si no que el migrante sienta la presencia de su Estado donde vaya (...)* El intento es que el migrante que se va sepa que tiene un Estado que lo respalda».

mento para hacer efectivos determinados derechos, resulta una tarea prioritaria para Cancillería. De esta manera lo expresa uno de los agentes de Cancillería: «La obligación consular es documentar gente [...] La documentación es la base fundamental para que esta gente pueda acceder a cosas que en su vida jamás hubiera imaginado». La aprobación del Decreto Supremo N° 28.709 de mayo 2006 avala la importancia que adquiere esta medida política: según esta disposición se pretende «(e)stablecer y promover acciones para que los ciudadanos bolivianos en situación irregular migratoria que radican en la República Argentina, puedan contar con documentos personales, a fin de acogerse al Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria de la República Argentina». La siguiente declaración de Evo Morales reúne algunos de estos puntos:

«Estamos reformulando el servicio diplomático y en Argentina necesitamos gente que apoye a nuestros hermanos, especialmente en el tema de la provisión de documentación. Estamos muy preocupados, por eso ha viajado una comisión compuesta por cuatro viceministros y el director del Registro Civil que ya ha comenzado a trabajar para reducir los costos y los tiempos de provisión de partidas de nacimientos y certificados de antecedentes, que se requieren para el trámite de residencia y servirán también para implementar el voto de los ciudadanos bolivianos en el exterior. [...] También estamos evaluando poner en marcha un viceministerio o una dirección nacional para promover los derechos de nuestros hermanos en el extranjero. Como hemos dicho, vamos a implementar una diplomacia de doble vía, con los gobiernos y con las comunidades. Se incluirá en las agendas bilaterales con los países receptores programas de promoción de los derechos de los migrantes, 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». (Entrevista al presidente Evo Morales Ayma, *Página 12*, 16/04/06).

Ahora bien, las acciones dirigidas a favorecer el acceso a la documentación no sólo servirán a los fines de proteger a los ciudadanos bolivianos en el exterior. Como contrapartida, en nombre de nociones como democracia, unidad nacional, participación, justicia e igualdad, el gobierno nacional –a través de la figura presidencial– exhorta a aquellos ciudadanos que se encuentran fuera del territorio nacional boliviano a apoyar la construcción del proyecto político que se lleva adelante en Bolivia mediante su contribución en las urnas: *el voto en el exterior*.

«Queridos hermanos y hermanas, ustedes tienen que ayudarme a construir una Bolivia con mayor democracia, con mayor participación de todos nosotros. El compromiso de nuestro gobierno es permitir que ustedes decidan el destino del país, votando, sufragando donde se encuentren. No sólo se trata de cumplir un mandato constitucional, sino se trata de profundizar la democracia con la participación de los distintos sectores y sobre todo de los hermanos que viven en el exterior. [...] Ustedes en el exterior son la garantía de la unidad nacional. Por eso quiero compartir con ustedes, estén donde estén, juntos celebrar un nuevo aniversario de la patria, pidiéndoles que nos acompañen en esta transformación histórica, en busca de la igualdad y la justicia en nuestro país». (Mensaje del presidente Evo Morales Ayma, 182º Aniversario de la Independencia de Bolivia).

En este sentido, la implementación del *voto en el exterior* funcionaría a manera de lo que el origen etimológico de la noción de *sufragio* evoca (esto es, *ayuda* o *apoyo*), generando una particular relación de intercambio<sup>43</sup>. El gobierno nacional, al ocuparse de la protección y defensa de los ciudadanos en el exterior, también espera ser retribuido con la «ayuda» o «apoyo» que puedan brindarle mediante el voto en instancias de consulta popular o de elecciones de representantes políticos. Es decir, de algún modo, el Estado nacional también estaría protegiendo sus propios intereses al proteger los derechos de los ciudadanos en el exterior. A su vez, el voto en el exterior se vuelve una pieza clave en la estrategia política del gobierno nacional en tanto éste confía en que los/as ciudadanos/as bolivianos/as en el exterior están dispuestos a apoyar al gobierno nacional en las urnas al identificarse con el proyecto político del MAS o la figura de Evo Morales. Así lo expresa uno de los funcionarios del MREyC: «Esta población migrante tiene peso e importancia para el nuevo gobierno por su afinidad política, es decir de alguna manera es una población que se siente identificada con este proyecto político. [...] Yo me animaría a decir que es realmente importante ese voto del exterior en las próximas urnas, tanto en el referéndum como en las elecciones, que es una prioridad».

Por otra parte, según la versión oficial, las medidas que puedan desarrollarse para enfrentar la «temática de migración» no se agotan en las modificaciones necesarias a nivel de política migratoria o en el campo de las relacio-

<sup>43</sup> Otro de los factores de peso que podría explicar la importancia que se le otorga en la posición oficial a las comunidades migrantes en el exterior son las remesas. Sin embargo, no hemos logrado reunir suficientes elementos que nos permitan sistematizar y apoyar dicha afirmación.

nes exteriores o internacionales<sup>44</sup>. Uno de los asesores del Canciller señala que lo que se pretende es modificar —mediante el Plan Nacional de Desarrollo propuesto— la estructura productiva del país. Como dice otro funcionario de Cancillería, se trata de impulsar «políticas de Estado que creen condiciones de oportunidades». La transformación de las políticas económicas y la producción de nuevas condiciones sociales permitirían el (¿esperado?) retorno de los «exiliados del neoliberalismo»<sup>45</sup>. Afirma 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». (Entrevista al presidente Evo Morales Ayma, *Página 12*, 16/04/06)

En el discurso oficial, junto a la idea de el desarrollo productivo del país y la creación de fuentes de trabajo garantizarán un lugar para quienes permanezcan en o retornen a Bolivia, suele aparecer la noción de «resolver el tema de migración», concebida de dos maneras. Mientras que por un lado puede expresar la convicción de que los cambios estructurales internos y externos en el plano económico y político atenuarán la magnitud de los movimientos de emigración y servirán para proteger los derechos de los emigrantes en la sociedad de destino/recepción, por el otro puede remitir a una representación ilusoria de la dinámica de las migraciones internacionales: el «fin de las

<sup>44</sup> En algunas oportunidades, la «política migratoria» aparece, especialmente en el discurso de los funcionarios de Cancillería, equiparada a «política exterior»: «la política migratoria es una política exterior».

<sup>45</sup> 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.



migraciones». Esta ficción no adquiere aquí el contenido de aquellos diagnósticos demográficos que pronostican una drástica reducción de la propensión a migrar, sino, más bien, frente a la perplejidad que puede producir el fenómeno migratorio, emerge como una expresión del resultado esperado de las políticas migratorias que aspiran a detener los movimientos migratorios hacia el interior/exterior y asegurar el regreso de los in/emigrados <sup>46</sup>.

### *La migración como fenómeno positivo*

Desde Cancillería se considera que la legislación migratoria vigente en Bolivia no se ajusta a las transformaciones que la región sudamericana experimenta en el tratamiento de los asuntos migratorios, procesos que se han desarrollado o intensificado en el marco de iniciativas 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 Migraciones <sup>47</sup> iniciada en el año 2000 <sup>48</sup>. En palabras de un funcionario en relación al Decreto Supremo de 1996: «no va con la dinámica política migratoria regional».

En el proceso de consulta regional de carácter intergubernamental 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– el fenómeno migratorio es abordado desde una perspectiva que asume una nue-

<sup>46</sup> Esta segunda versión podría guardar cierta continuidad con el discurso de gobiernos anteriores.

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> Para un análisis de la cuestión migratoria en estos procesos de integración subregional y de los foros consultivos regionales, véase L. MÁRMORA, «Políticas migratorias consensuadas en América Latina», en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Buenos Aires, 2003, Año 17, N° 50; S. NOVICK, «La reciente política migratoria en el contexto del Mercosur», en S. NOVICK, A. HENER y P. DALLE, *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, 2005, Documentos de Trabajo N° 46; A. STUHLREHER, «La problemática de la migración en América Latina: ¿De enfoques intergubernamentales hacia la transnacionalización de la política migratoria?», en I. WEHR (ed.), *Un continente en movimiento: Migraciones en América Latina*, Madrid / Frankfurt, Iberoamericana / Vervuert, 2006.

va manera de organizar, clasificar y controlar los movimientos internacionales de población, basada fundamentalmente en la noción de equilibrio y eficacia: la gestión de las migraciones (*o migration management*) <sup>49</sup>. Desde este enfoque, apoyado en buena medida en la lógica costo-beneficio –encarnada en la figura del «balance contable» <sup>50</sup>– y bajo una visión pragmática que reconoce la imposibilidad de controlar eficazmente (en el sentido de «restricción») los flujos migratorios, especialmente aquellos de carácter «irregular», los migrantes son clasificados en base a una supuesta (in)utilidad, estableciendo una serie de «ventajas» o «beneficios» y «desventajas» o «perjuicios» (no sólo económicos) de la inmigración. La novedad es que ahora las migraciones son consideradas mayormente en términos de «oportunidad» (se desplaza aquí la noción de «problema» asociado a las migraciones durante décadas en la agenda mundial), destacando por un lado la «vulnerabilidad de los migrantes» y acentuando por el otro las oportunidades que ofrecen, atribuyéndoles una capacidad de transformación inaudita: el papel de los migrantes en el crecimiento económico, el desarrollo y la reducción de la pobreza <sup>51</sup>. Consecuentemente, desde esta perspectiva se clasifica a los flujos migratorios entre «deseables» y «no deseables» en nombre del «desarrollo» de acuerdo a su carácter ordenado/desordenado, voluntario/forzoso y reducido/masivo <sup>52</sup>.

En este contexto, la reformulación de los discursos del Estado boliviano en materia de migraciones no parece escapar de los efectos de estos procesos

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> A. SAYAD, *op. cit.*, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

<sup>51</sup> Bien sabemos que una cuestión es afirmar que la migración internacional contribuye a la economía global y que su expansión depende de la movilidad de mano de obra y otra muy diferente es sostener que el aporte de los migrantes al crecimiento de la economía mundial representa un progreso para el bienestar general, incluidos los sectores y clases sociales que se encuentran bajo condiciones de explotación y exclusión social, entre ellos los «trabajadores migrantes». La expresión «*Managing Migration for the Benefit of All*» resume bien la posición que sostienen ciertas agencias de Naciones Unidas.

<sup>52</sup> 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.



de internacionalización de la política migratoria, alejándose de la visión –fundada en la noción de conflicto– que se suele explicitar, como vimos anteriormente, en relación a las causas y consecuencias de los procesos migratorios<sup>53</sup>. La 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 implícitamente aquella concepción que atiende la migración –bajo el prisma de la gobernabilidad de las migraciones– 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

<sup>53</sup> 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 actual directora del Servicio Nacional de Migraciones reconoce, por ejemplo, que la futura ley de migraciones surgirá de los organismos del Estado y de la participación de los organismos internacionales. Como hemos expresado en otra parte (E. DOMENECH, «La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina», en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 2007, Vol. 23, N° 1, pp. 71-94), algunas de estas organizaciones –diversas agencias de Naciones Unidas, por ejemplo– despliegan su poder de influencia a través de la constitución de relaciones y redes transnacionales (D. MATO, «Producción transnacional de representaciones sociales y transformaciones sociales en tiempos de globalización», en D. MATO (comp.), *Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*, Buenos Aires, CLACSO, 2001) que, en correspondencia con la misión institucional que tienen los actores transnacionales y globales, sirve a los intereses de difusión de las representaciones de las ideas clave que dan sentido a sus prácticas (Mato, 2004: 72). Estos organismos internacionales, que forman parte de las estructuras hegemónicas del sistema mundial (S. GUIMARAES, *Cinco siglos de periferia. Una contribución al estudio de la política internacional*, Buenos Aires, Prometeo, 2005), disponen de una producción y sistematización de conocimiento y experiencias mundiales y de una extensa red de vínculos con organismos gubernamentales, instituciones académicas y centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado y medios de comunicación masivos, además de las organizaciones supraestatales regionales o internacionales asociadas, que les permite llevar adelante, no siempre con todo el éxito que desean, su proyecto político, confiriéndole al menos la base de su legitimación. Esto no significa que los Estados nacionales adopten mecánicamente ni que los organismos internacionales impongan unilateralmente sus lineamientos de política. Como muestra Dale (R. DALE, «Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms», en *Education Policy*, 1999, Vol. 14, N° 1, pp. 1-17), cada agencia internacional desarrolla distintas estrategias y mecanismos.

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, énfasis nuestro).

Enfocada la migración a partir de sus «ventajas» o «desventajas» –es decir, como «oportunidad» o «problema»–, aunque pueda tener distintos efectos en la práctica, la visión subyacente a ambas aproximaciones es compartida: la migración es concebida en términos de costo/beneficio. De esta manera, como hemos sugerido en otro lugar<sup>54</sup>, la imagen del inmigrante queda signada por una visión dualista que lo concibe en términos negativos o positivos, ya sea atribuyéndole la responsabilidad de los problemas sociales o económicos del país, ya sea rescatando su contribución al crecimiento económico o su aporte al enriquecimiento cultural. Esta visión promueve la idea de que la presencia es legítima en tanto sea una «oportunidad» o ilegítima en tanto sea un «problema». En cambio, bajo un enfoque de la migración como derecho humano no debería ser relevante si ella contribuye al crecimiento económico, aporta a la riqueza cultural del país o causa mayores desventajas que beneficios.

Finalmente, es preciso señalar que el rumbo de la política migratoria en Bolivia también está supeditado a los discursos y prácticas de aquellos actores locales que intervienen y disputan la definición política de los asuntos migratorios. De hecho, la cada vez más extendida participación de las organizaciones de la sociedad civil en el tema, 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 y alentada por el gobierno actual:

«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. [...] 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).

<sup>54</sup> E. DOMENECH, *op. cit.*, 2007.

Esto se relaciona con el proceso sociopolítico que podríamos caracterizar como *ciudadanización de la política migratoria*, definido por una doble constatación: por un lado, la creciente intervención de movimientos y organizaciones de la sociedad civil en la determinación de los asuntos migratorios y, por el otro, el reconocimiento o extensión de derechos civiles, sociales, económicos, políticos y culturales a los migrantes, tanto a los emigrantes como a los inmigrantes. En Bolivia, distintos actores locales están involucrados desde hace tiempo 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 pueden destacarse organismos de derechos humanos como el Capítulo Boliviano sobre Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo<sup>55</sup>, instituciones de la Iglesia Católica como la Pastoral de Movilidad Humana<sup>56</sup> y centros de formación e investigación como el Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB)<sup>57</sup>. Asimismo, es posible que las distintas organizaciones de emigrantes bolivianos formadas o en formación en los

<sup>55</sup> El Capítulo Boliviano sobre Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo forma parte de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD). Esta institución desarrolla una importante labor en relación a la promoción de los derechos de los migrantes. Actualmente está a cargo de la secretaria técnica de la *Mesa Técnica de Migraciones* (MTM), constituida como un espacio interinstitucional de la sociedad civil, que organizó el Encuentro Alternativo sobre Migraciones –en paralelo a la Quinta Conferencia Sudamericana sobre Migraciones– en La Paz en el año 2004. Como explican sus integrantes, la Mesa Técnica pretende ser un interlocutor entre la sociedad civil y el Estado, concebido como necesario garante (o eventual violador) de los derechos de los migrantes.

<sup>56</sup> La Pastoral de Movilidad Humana forma parte de la Conferencia Episcopal Boliviana. Dado que se desempeña como socio del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Bolivia, sus actividades en materia de migraciones comprenden principalmente la orientación, asesoramiento y asistencia de los refugiados.

<sup>57</sup> Hace algunos años que desde el ámbito académico se viene participando del debate público sobre las migraciones. A comienzos del año 2003 se realizó en Tarija el seminario internacional «Migraciones, Fronteras y Ruralidad en los umbrales del siglo XXI» organizado por el Centro de Planificación y Gestión de la Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba) y el Centro de Estudios Fronterizos (Tarija) junto al Grupo de Investigaciones sobre América Latina de la Universidad de Toulouse (unos años antes, en 1998, se realizó también en Tarija el seminario «Migraciones campesinas internacionales»). A fines del año 2006 se desarrolló en La Paz el seminario internacional «Dinámicas de las migraciones transnacionales de los países andinos a Europa y Estados Unidos: Causas y efectos socio-económicos y espaciales». Ambos encuentros contaron con la participación de especialistas provenientes de países de la región sudamericana y del hemisferio norte y con el apoyo del Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB). Esta institución, patrocinada por el Ministerio de Cooperación de los Países Bajos para el Desarrollo (NEDA), se ha convertido con el tiempo en un organismo clave en el financiamiento y difusión de los estudios relativos a las migraciones en Bolivia.

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. 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.

En suma, si bien es demasiado temprano para conocer lo que ocurrirá en el mediano plazo con las transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales emprendidas por el MAS (la convocatoria a la Asamblea Constituyente, la nacionalización de los hidrocarburos y la redistribución de las tierras, entre las principales), ya existen algunas señales que invitan a pensar que la relación entre el Estado boliviano y las migraciones internacionales sufrirá cambios significativos: protagonismo 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 sobre migraciones, anuncios de cambio en el servicio diplomático, inicio de una etapa de discusión y elaboración de una ley de migraciones acorde a la tendencia regional en materia de políticas migratorias, acompañada por una creciente participación de organizaciones de la sociedad civil.

### 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. Como hemos visto, las continuidades que muestra la posición oficial frente a las migraciones internacionales durante el siglo XX parecen desdibujarse desde la llegada del MAS al poder. Estos cambios observables en el terreno de las migraciones resultan de la conjunción de una importante multiplicidad de elementos que actúan de manera articulada: la inédita coyuntura política y económica en el país, la histórica negación e indiferencia política frente a la realidad migratoria, el crecimiento significativo de la emigración de bolivianos en los últimos dos decenios, la creciente demanda y modos de interpelación de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las organizaciones de migrantes, y las tendencias políticas regionales e internacionales que están redefiniendo el tratamiento de las migraciones contemporáneas.

Mientras que 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, en la actualidad, ante las nuevas demandas que el proceso migratorio plantea, se busca otro tipo de respuestas, sustentadas en un proyecto político que aspira a atender los sectores sociales tradicionalmente marginados y excluidos, entre ellos los emigrantes. También la magnitud que habría adquirido la emigración ha hecho que los ciudadanos bolivianos residentes fuera del país se vuelvan —como lo pone de manifiesto el voto en el exterior— sujetos de derechos en tanto objetos de política exterior. En este sentido, el propósito de «documentar gente» evidencia este doble interés: no sólo apunta a otorgarle a los residentes en el exterior una herramienta para hacer efectivos sus derechos, sino también a obtener un registro confiable de potenciales electores. Por otra parte, si bien es sabido que la historia migratoria del país se caracteriza por un éxodo persistente, que el propio Estado —según manifiesta la normativa migratoria examinada— buscó controlar en varias oportunidades, el discurso oficial actual se apodera del fenómeno migratorio más reciente —la emigración de hombres y mujeres a partir de las reformas neoliberales implementadas en Bolivia desde la década del ochenta— para posicionarse frente a esta problemática, otorgándole un lugar de peso en su lógica argumentativa.

A la par de estas transformaciones, los procesos de inter/transnacionalización y ciudadanía de la agenda política sobre migraciones condiciona el posicionamiento del Estado frente al tema. Debido a ello, es probable que la distancia entre los lineamientos que imponen o proponen 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. En este sentido, la referencia en el discurso oficial a la migración como «fenómeno positivo» —en consonancia con la agenda internacional emergente sobre migraciones— constituye un primer indicio. A la vez resulta una de las contradicciones latentes, ya que el cambio que promete el Estado boliviano en materia migratoria sugiere no sólo un reemplazo de la política vigente por otra que contemple las recomendaciones de la agenda internacional sobre migraciones, sino un cambio en el modelo social y económico que transforme la estructura productiva boliviana junto a otros factores estructurales del orden internacional. De todas maneras, 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 por primera vez 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.
- Plazo mínimo de permanencia obligada en el país para extranjeros que han obtenido su naturalización, Decreto Supremo, 12 de junio de 1958.
- Ley de Inmigración, Decreto-Ley N° 13.344, 30 de enero de 1976.
- Pasaportes oficiales y diplomáticos, Decreto Supremo N° 21.945, 13 de mayo de 1988.
- Régimen Legal de Migración, Decreto Supremo N° 24.423, 29 de noviembre de 1996.
- Servicio Nacional de Migración, Decreto Supremo N° 25.150, 4 de septiembre de 1998.
- Convenio Migratorio Argentina-Bolivia, 1998.
- Reglamento sobre Doble nacionalidad y recuperación de la nacionalidad boliviana, Decreto Supremo N° 27.698, 24 de agosto de 2004.
- Situación migratoria de los bolivianos en la Argentina, Decreto Supremo N° 28.709, 10 Mayo de 2006.
- Declaraciones finales de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, 2000-2006.
- Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien. 2006-2010, Ministerio de Planificación del Desarrollo, República de Bolivia, 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 Ayma realizada por Pablo Stefanoni: «Todo gobierno debe evitar la servidumbre». Diario *Página 12*, Buenos Aires, 16 de abril de 2006.
- Entrevista con Evo Morales Ayma realizada por Martín Sivak: «En América Latina se terminaron las democracias serviles». Revista *Veintitrés Internacional*, Buenos Aires, enero-febrero 2007, año 2, número 15.

## RESUMEN

### Migraciones internacionales y política en Bolivia: pasado y presente

*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 nunca ha dejado de explicitar su posición frente a los asuntos migratorios, fue recién en los últimos años que las migraciones internacionales adquirieron mayor trascendencia dentro de la agenda política nacional. 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 ofrecer una aproximación al discurso estatal que fue dominante a lo largo del siglo pasado y los cambios que experimenta en la presente década. Primero se examina, desde una perspectiva histórica, el discurso del Estado boliviano ante las migraciones internacionales durante el siglo XX y luego en el período político iniciado con la llegada del MAS a la presidencia.*

## SUMMARY

### International migrations and politics in Bolivia: past and present

*Except for some international migratory flows that arrived in Bolivia, the emigration process has been a significant aspect of the history of this country, especially in the last decades. Although the Bolivian State has historically made his position about the international migration topic explicit, it was only in the last years when it became into a relevant issue in the national political agenda. Nowadays, the increase in Bolivian emigrants and the arrival of the MAS (Movimiento al Socialismo) to the government, benefited with a positive regional and international framework for the treatment of the migratory topic, make it possible to foresee new political actions on international migration. Due to the lack of studies specifically dedicated to the position of the Bolivian State on the issue of international migration, the purpose of this article is to analyze the dominant national discourse during the last century and its changes at the beginning of the present decade. Firstly, this paper examines from a historical perspective, the state discourse in relation to the migration issue in Bolivia throughout the XXth century. Secondly, it analyzes the state discourse in the political period initiated with the arrival of the MAS to the presidency of the country.*