

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

Los casos de  
Bolivia, Chile, Paraguay y Perú



Coordinador: Leonir Mario Chiarello

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

Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú

Coordinador General y Editor

Leonir Mario Chiarello

2013

Scalabrini International Migration Network

New York

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

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

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

Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú

*Primera Edición*

Copyright © 2013 by

*Scalabrini International Migration Network Inc.*

27 Carmine Street

New York 10014-4423

Tel. +1 (212) 675-3993

email: [advocacy@simn.cs.net](mailto:advocacy@simn.cs.net)

Todos los derechos están reservados.

Publicado por: *Scalabrini International Migration Network*.

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

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

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

Diagramación: Mario Zambiasi.

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

ISBN- 978-0-9841581-8-8

# Índice

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

## Agradecimientos

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

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

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

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

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

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

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

*Nueva York, marzo de 2013*









## Prefacio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

*Leonir Mario Chiarello*  
*Director Ejecutivo*  
*Scalabrini International Migration Network (SIMN)*

# Los autores

## Coordinador General y Editor

### Leonir Mario Chiarello

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

## Introducción General

### Lelio Mármora

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

## Capítulo I: BOLIVIA

### Alfonso Hinojosa Gordonava (*Coordinador*)

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

### Marcos Manuel Rasguido Serrudo

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

**Mario Walter Videla**

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

**María del Carmen Navarro Gorena**

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

**Elizabeth Paucara Espejo**

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

**Alfredo Luna Torrez**

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

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

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

**Magdalena Soffia**

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

**José Delio Cubides Franco**

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

**Idenilso Bortolotto**

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

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

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

**Jairo Guidini**

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



## **Capítulo IV: PERÚ**

### **César Torres Acuña** (*Coordinador*)

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

### **Isabel Berganza Setén**

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

### **Carla Tamagno**

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

### **Marcos Bubniak**

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

## **Introducción**

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

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

### **La evolución de las políticas públicas de migraciones**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Marco normativo de las políticas públicas sobre migraciones internacionales**

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

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

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

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

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

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

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



cuatro textos, la titularidad de los distintos “*subderechos*”<sup>3</sup> varía, encontrándose disposiciones que los garantizan a:

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **La modernización de la gestión migratoria**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# Capítulo I

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

Alfonso Hinojosa Gordonava (Coordinador)

Marcos Manuel Rasguido Serrudo

Mario Walter Videla

Maria del Carmen Navarro Gorena

Elizabeth Paucara Espejo

Alfredo Luna Torrez

La Paz, Bolivia

Marzo de 2013

**SIGLAS**

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

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

## Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

## **PRIMERA PARTE**

### **ANÁLISIS GENERAL DE LA DINÁMICA MIGRATORIA DE BOLIVIA**

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

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

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

#### **1. Inmigración**

##### **1.1. Flujos de llegada durante el siglo XX**

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

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

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

### *Inmigración japonesa en Bolivia*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>5</sup>Asociación Boliviano Japonesa San Juan (2004), Resumen de la Colonia Japonesa San Juan.

<sup>6</sup> Idem.

### Comunidades Japonesas en Bolivia

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

Fuente: Libro Conmemorativo Centenario de Inmigración “Bolivia ni Ikiru”.

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

#### *Inmigración judía en Bolivia*

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>7</sup> Radio JAI, Inmigración Judía en Bolivia, 8/08/2012. Disponible en: [http://www.radiojai.com.ar/online/notiDetalle.asp?id\\_Noticia=61270](http://www.radiojai.com.ar/online/notiDetalle.asp?id_Noticia=61270)

<sup>8</sup> Idem.

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

### *Inmigrantes árabes en Bolivia*

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

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

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

### *Inmigración croata en Bolivia*

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

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

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

---

<sup>10</sup> Studia Croatica (1986), Vol. 102.

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

### *Inmigración menonita en Bolivia*

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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



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

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

## **1.2. Principales colectividades de inmigrantes en la actualidad en Bolivia**

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

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

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

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

Fuente: Instituto Nacional de Migración de Bolivia, 2000.

### *Inmigrantes argentinos en Bolivia*

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

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

### *Inmigrantes peruanos en Bolivia*

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

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

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

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

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

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

### *Inmigrantes colombianos en Bolivia*

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

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

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

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

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

#### *Inmigrantes brasileños en Bolivia*

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

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

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

### 1.3. Situación de los estudiantes extranjeros en Bolivia

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

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

| <b>Tipos de trámites</b>                                   | <b>Total<br/>Gestión<br/>2007</b> | <b>Total<br/>Gestión<br/>2008</b> | <b>Total<br/>Gestión<br/>200</b> | <b>Total<br/>Gestión<br/>2010</b> | <b>Total<br/>General</b> |
|------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| Residencia temporal de 1 año<br>Estudiantes C/S            | 459                               | 160                               | 6475                             | 9124                              | 16218                    |
| Residencia provisional de 60<br>días Estudiantes C/S       | 241                               | 0                                 |                                  |                                   | 241                      |
| Residencia temporal de 1 año<br>Estudiantes de intercambio | 112                               | 449                               |                                  |                                   | 561                      |
| Residencia temporal de 1 año<br>Estudiantes peruanos       | 1                                 |                                   |                                  |                                   | 1                        |
| Estudiantes Provisionales                                  |                                   |                                   |                                  | 550                               | 55                       |
| <b>Total</b>                                               | <b>813</b>                        | <b>609</b>                        | <b>6475</b>                      | <b>9674</b>                       | <b>17571</b>             |

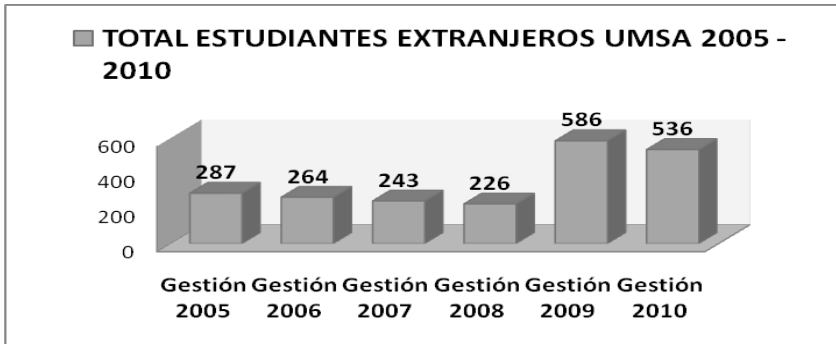
Fuente: Memorias Dirección General de Migración – Bolivia, 2010.

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

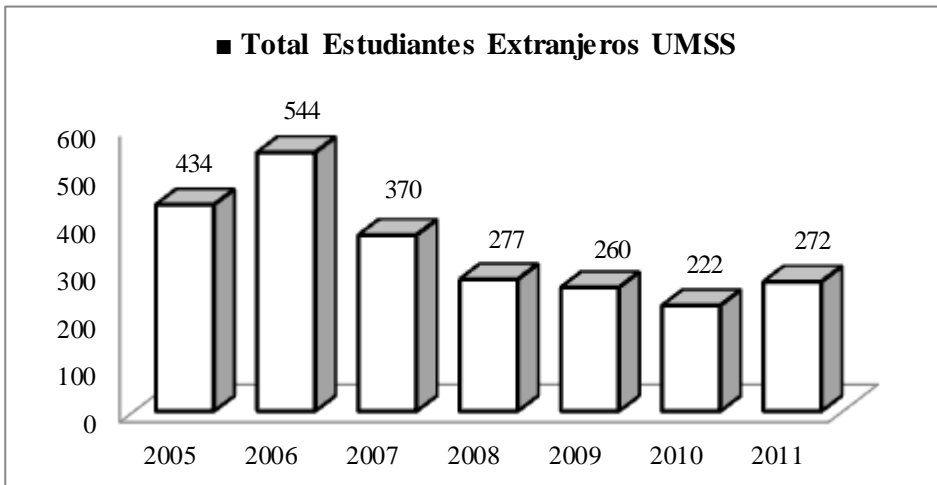
El sistema educativo en Bolivia es público y la educación es subvencionada por el Estado. De esta forma, cada departamento cuenta con una universidad pública en su jurisdicción, sumando un total de 9 universidades públicas. En el transcurso de los años se han ido creando universidades privadas, en las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

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

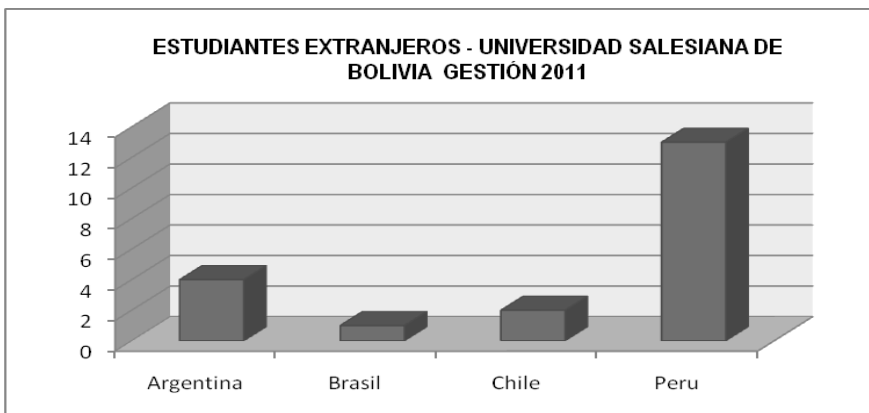
**GRÁFICO 1**



**GRÁFICO 2**



**GRÁFICO 3**



## 2. Emigración

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

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

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

### 2.1. Emigración hacia Argentina

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

## **2.2. Emigración hacia Estados Unidos**

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

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

## **2.3. Emigración hacia Brasil**

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

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

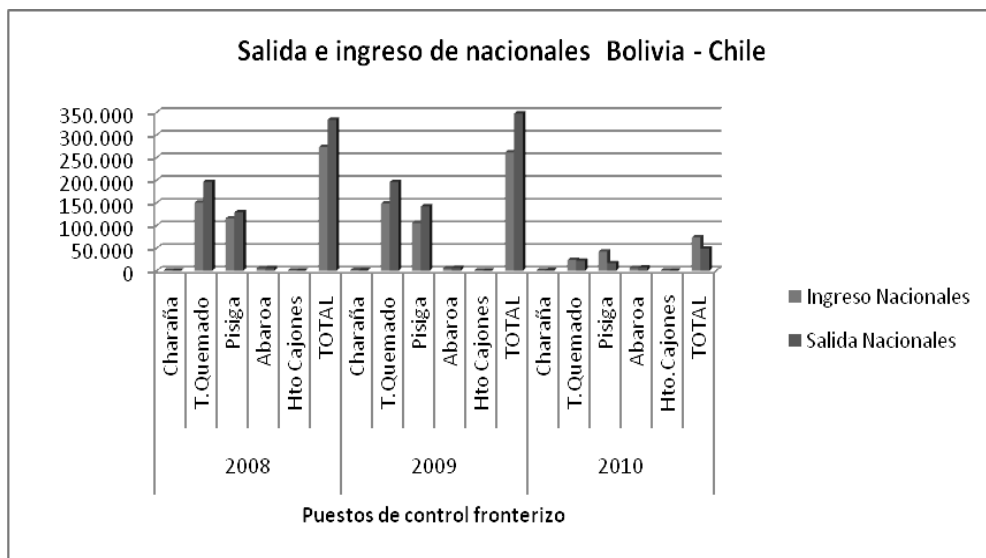
bolivianos. Lo que podemos afirmar en base a la revisión hemerográfica es que la migración boliviana al Brasil presenta características similares a las que se dan hacia la Argentina, no sólo por ser migración fronteriza, sino sobre todo en las actividades laborales de inserción de los migrantes, como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

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

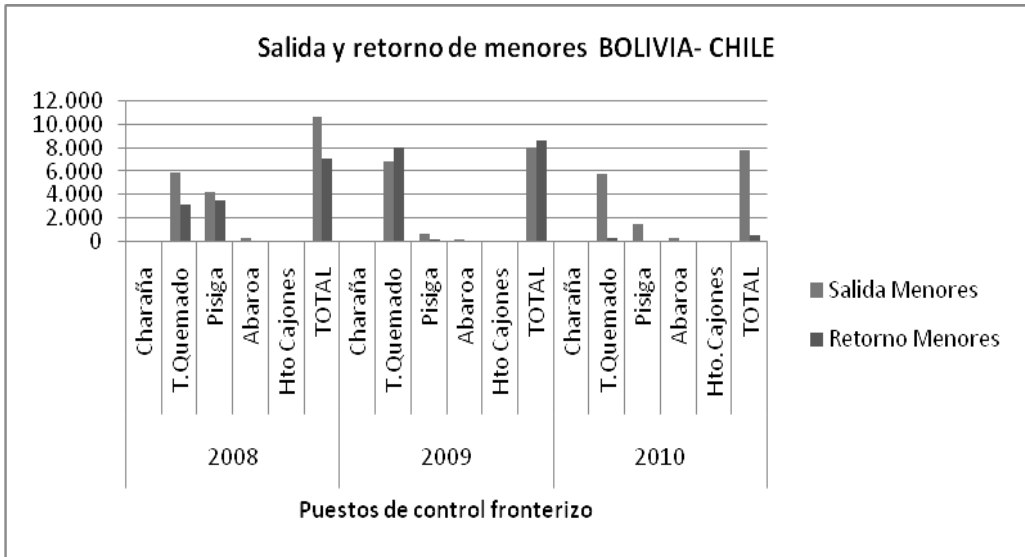
## 2.4. Emigración hacia Chile

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

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



Fuente: DIGEMIG, 2012.



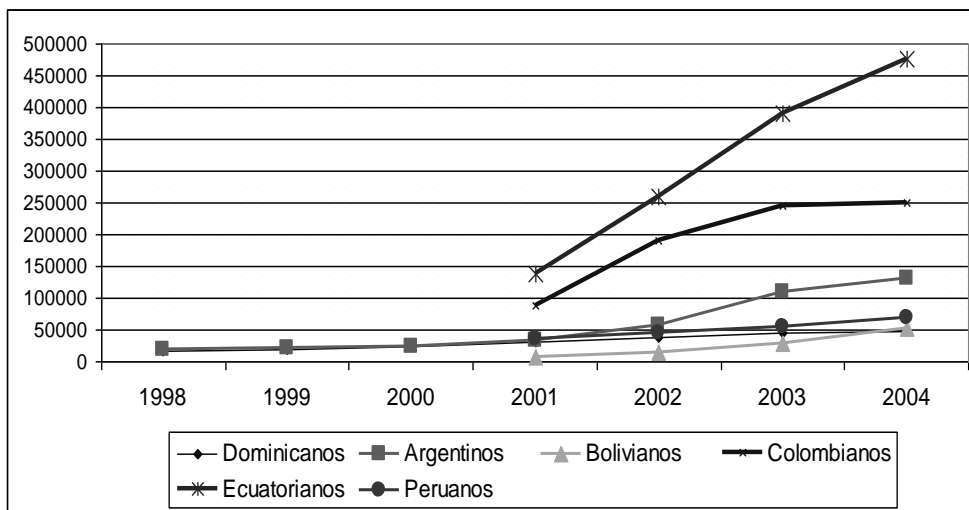
Fuente: DIGEMIG, 2012.

## 2.5. Nuevas dinámicas y destinos: España

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

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

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



Fuente: INE.

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

### **Evolución de la población boliviana empadronada en España 2001-2008**

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

### 3. Migraciones internas

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

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

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

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

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

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

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

#### *Características de las migraciones internas en Bolivia*

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

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

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

---

<sup>15</sup> Cf. Grupo de Trabajo CLACSO (2004), “Migración y cultura”. Instituto de Estudios Peruanos.

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

### *Diversas perspectivas de análisis de las migraciones internas*

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

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

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

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

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

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

#### **4. Población refugiada en Bolivia**

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### CUADRO 1

#### Rango de edades de los solicitantes de asilo – gestión 2012

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

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

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

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



**CUADRO 2****Grado de instrucción de los solicitantes de asilo**

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

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

**CUADRO 3****Formas de trabajo e ingresos**

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

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

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

**CUADRO 4****Distribución de la población refugiada por edad y género**

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

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

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

**CUADRO 5****Nivel de instrucción de la población refugiada**

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

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

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

### CUADRO 6

#### Distribución de la actividad laboral de los refugiados según género

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

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

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

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

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

**CUADRO 7**  
**Tenencia de vivienda por parte de los refugiados**

| <b>Tipo de Vivienda</b> | <b>Refugiados</b> |             |
|-------------------------|-------------------|-------------|
| Propia                  | 7                 | 7%          |
| Alquiler                | 73                | 73%         |
| Anticrético             | 9                 | 9%          |
| Cedida-Alojado          | 11                | 11%         |
| <b>Totales</b>          | <b>100</b>        | <b>100%</b> |

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

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

**CUADRO 8**  
**Dependientes de los refugiados según género**

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

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

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

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

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

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

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

## **SEGUNDA PARTE**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES EN BOLIVIA**

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

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

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

#### **1. Evolución de las políticas públicas migratorias**

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

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

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

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

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

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

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

El 30 de enero de 1976, bajo el gobierno dictatorial de Hugo Banzer Suárez, se promulgó el Decreto Ley N° 13344 de Inmigración, que reconocía a la inmigración como un instrumento de política demográfica, destinado especialmente a crear o impulsar proyectos de colonización, mediante la utilización de recursos humanos para cubrir el déficit poblacional y lograr el incremento de la producción agropecuaria del país. El Decreto Ley creaba un Consejo Nacional de Inmigración, compuesto por seis Ministerios del Estado. Se creaban también agencias de promoción inmigratoria, funciones asumidas por las representaciones consulares de Bolivia en el Exterior. El Decreto reconocía tres sistemas fundamentales de inmigración: la inmigración espontánea, la selectiva y la planificada. El Decreto Ley daba un trato preferencial a los inmigrantes colonizadores destinados a ocupar tierras y a trabajarlas. El Decreto contiene algunos de los preceptos y disposiciones establecidas en la actual normativa migratoria, el Decreto Supremo N° 24423 de Régimen Legal de Migración.

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

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

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



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

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

### **2.1. Marco jurídico nacional: principios constitucionales**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2.2. Normativa migratoria actual**

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

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

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

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

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

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

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

### **2.2.1. Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas**

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

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

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

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

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

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

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

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

### **2.2.2. Ley de Protección a Personas Refugiadas**

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

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

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

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

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

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

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

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

### 2.2.3. Proyecto de Ley de Migraciones

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

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

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

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

### 2.3. Vinculación con los instrumentos internacionales en la materia

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

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



|                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Convención para reducir los casos de Apátridas, aprobada el 30 de agosto de 1961 en sus 21 Artículos                                                                                                     | Elevado a rango de ley por Ley N° 2116, de 11 de septiembre de 2000.                                                              |
| Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)                                                                                                             | Ratificada mediante Ley N° 1100, de 15 de septiembre de 1989.                                                                     |
| Convenio 29 “Organización Internacional del Trabajo, relativo al Trabajo Forzoso y Obligatorio”                                                                                                          | Ratificado mediante Ley N° 3031, de 29 de abril de 2005.                                                                          |
| Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social                                                                                                                                                 | Ratificado mediante Ley N°059, de 08 de noviembre de 2010. Entró en vigor en 2011.                                                |
| Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU1948)                                                                                                                                                  | Ratificada mediante Decreto Supremo N° 19639, de 5 de mayo de 1980                                                                |
| Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (ONU 1998)                                                                                                                                              | Ratificado mediante Ley N° 2398, de 24 Mayo 2002.                                                                                 |
| Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles, Políticos, Económicos y Culturales                                                                                                                       | Ratificado mediante Decreto Supremo N° 18950, del 17 de mayo de 1982 y elevado rango de Ley N° 2119, de 11 de septiembre de 2000. |
| Protocolo Facultativo de la Convención de Derechos del Niño, relativo a la venta niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía (2000)                                            | Ratificado mediante Ley N° 2367, de 07 de mayo de 2002.                                                                           |
| Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ONU 2000) | Ratificado mediante Ley N° 2273, de 22 de noviembre de 2001.                                                                      |
| Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar, Aire, que complementa la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ONU 2000)                                   | Ratificado mediante Ley N° 2103, de 20 de junio de 2000.                                                                          |

## 2.4. Acuerdos regionales y bilaterales

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

### 2.4.1. Acuerdos regionales

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

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

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

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

#### 2.4.2. Acuerdos migratorios bilaterales

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

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

### 3. Marco institucional

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

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

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

### **3.1. Ministerio de Gobierno**

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

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

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

#### *Dirección General de Migración*

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

---

<sup>21</sup> Véase [www.ministeriodegobierno.gob.bo](http://www.ministeriodegobierno.gob.bo)

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

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

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

### **3.2. Ministerio de Relaciones Exteriores**

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

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

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

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

### 3.3. Otros Ministerios

Otros Ministerios se vinculan con la temática migratoria desde la dimensión de los derechos humanos. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, por ejemplo, recibe en el DS 29894 la misión de “diseñar y coordinar la elaboración de una Política Migratoria Laboral en coordinación con la Dirección General de Migración del Ministerio de Gobierno”, en sintonía con su mandato principal, que es el de proteger y garantizar el trabajo digno en todas sus formas, (erradicando) “el trabajo forzoso o cualquier otra forma análoga de explotación y servidumbre, generando políticas y programas para la erradicación gradual de las peores formas del trabajo de las niñas, niños y adolescentes” (Art. 88°).

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

### **3.4. Instituciones públicas sobre trata y tráfico de personas**

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

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

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

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

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

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

#### *Consejo Nacional de Lucha Contra la Trata y Tráfico de Personas*

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

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

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

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

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

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

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

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

2.- Instituciones de defensa de la sociedad:

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

### 3.5. Instituciones regionales y locales

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

#### *Servicio de Gestión Social*

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

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

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

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

### *Defensorías de la Niñez y Adolescencia*

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

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

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

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

### *Proyecto EMIDEL*

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

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

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

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

### **3.6. Instituciones públicas vinculadas al refugio**

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

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

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

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

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

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

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

#### **4. Programas estatales sobre migraciones**

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

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

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

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

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

### **TERCERA PARTE**

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

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

### **1. Estado, sociedad civil y migraciones**

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

### **2.1. Centros de estudios sobre migraciones**

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

#### *Postgrado en Desarrollo CIDES-UMSA (La Paz)*

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

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

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

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

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

#### *Centro de Estudios Superiores Universitarios CESU-UMSS (Cochabamba)*

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

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

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

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

*Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB)*

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

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

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

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

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

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

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

## 2.2. Organizaciones sociales de base

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

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

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

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

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

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

“comunidades transnacionales” basadas en los nexos que se generan entre los lugares de origen y destino. Estos nexos se realizan a partir de redes sociales (parentesco, solidaridad, paisanaje) y prácticas culturales que autodefinen y recrean pertenencias, fidelidades e identidades de tipo nacional.

Las asociaciones, instituciones y/o grupos de intereses afines, que se organizan, por ejemplo, en torno a la música, la danza y la fiesta son numerosísimas. Los clubes deportivos y sus campeonatos establecen dinámicas esenciales de confraternización y preservación de valores culturales entre connacionales a lo largo de muchos meses del año. Los circuitos y referentes ineludibles de comidas y bebidas bolivianas en determinadas zonas específicas de estas urbes donde se establecen los emigrantes bolivianos, se convierten en espacios *desterritorializados* por excelencia, en los cuales se come, se baila y se toma como en Bolivia (Hinojosa 2007, 18).

En este sentido, es importante subrayar el rol protagónico que desempeñan las fiestas y celebraciones religiosas para los migrantes bolivianos, cuya devoción y veneración, respecto a festividades religiosas del propio lugar de origen son mantenidas y reproducidas en los lugares de destino. Un claro ejemplo de ello lo encontramos en la celebración de la Virgen del Carmen, en el barrio de Charrúa, (Bajo Flores, Ciudad Autónoma de Buenos Aires), que se celebra hace más de 40 años, que ha sido declarada patrimonio cultural de la ciudad y que en 2012 convocó a más de tres mil bailarines. Ejemplos similares los encontramos en la festividad de la Virgen de Urkupiña (devoción originaria de Cochabamba) en ciudades como Washington, Madrid, Santiago de Chile, Puerto Madryn, Bahía Blanca, Córdoba (Argentina), o São Paulo (Brasil), entre muchas otras. Por las dimensiones de estas fiestas religiosas, es importante reconocer los niveles organizativos y de gestión que tienen estas asociaciones de bolivianos residentes en el exterior.

### **2.3. Organizaciones de intermediación**

Las más importantes organizaciones de intermediación sobre el tema migratorio que encontramos en Bolivia son las organizaciones eclesiales que, de manera específica y continua, se dedican a esta problemática.

#### *Pastoral de Movilidad Humana (PMH – Nacional y Jurisdicciones)*

La Pastoral de la Movilidad Humana (PMH) es la instancia de la Conferencia Episcopal de Bolivia encargada de la promoción, animación y coordinación de las actividades pastorales, sociales y de promoción humana integral de las personas y comunidades de inmigrantes, emigrantes, refugiados y personas en movilidad.

Las labores de la Pastoral se iniciaron en la década de 1980, y especialmente a partir del convenio firmado en 1981 por la Conferencia Episcopal Boliviana (CEB) con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para asistir a los refugiados, considerados como migrantes forzados que llegaban a Bolivia. Esta Pastoral de la Iglesia de Bolivia se ha intensificado en las décadas de

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Línea 1: Formación y Capacitación de Agentes de Pastoral*

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

*Línea 2: Sensibilización en la temática de movilidad humana*

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

*Línea 3: Acogida y acompañamiento*

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

*Línea 4: Fortalecimiento espiritual y religioso*

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

*Línea 5: Apoyo, Fortalecimiento al desarrollo de emprendedurismo*

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

*Línea 6: Incidencia Política*

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

*Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos*

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **2.4. Organizaciones no gubernamentales**

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

##### *Centro Vicente Cañas - Fundación Uramanta (Cochabamba)*

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

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

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

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

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

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

#### *Fundación AMIBE-CODEM Cooperación y Desarrollo (La Paz)*

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

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

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

#### *Coordinadora de la Mujer (La Paz)*

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

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

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

#### *Fundación Colectivo Cabildeo (La Paz)*

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

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

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

#### *Capacitación y Derechos Ciudadanos (CCD - La Paz)*

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

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

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

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

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

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

## CUARTA PARTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Bibliografía

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

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







# Capítulo II

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

Jorge Martínez Pizarro (Coordinador)

Magdalena Soffia

José Delio Cubides Franco

Idenilso Bortolotto

Santiago de Chile

Marzo de 2013



**SIGLAS**

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

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

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

## Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **PRIMERA PARTE:**

### **ANÁLISIS GENERAL DE LA DINÁMICA MIGRATORIA EN CHILE**

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

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

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

#### **1. Antecedentes históricos de la migración**

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

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

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

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

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

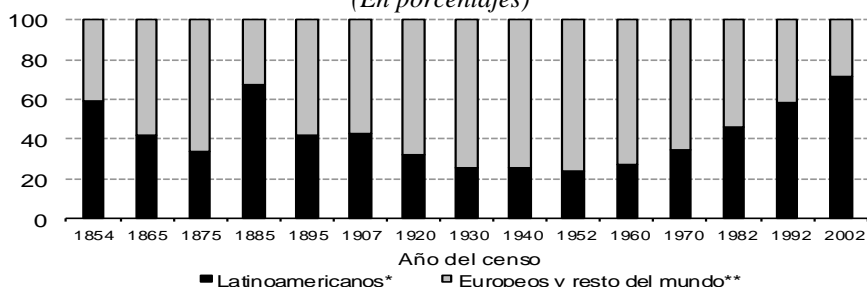
Comparado con países como Argentina, la República Bolivariana de Venezuela, Costa Rica y México, por ejemplo, la incidencia cuantitativa relativa de la inmigración ha sido bastante baja (véase el Cuadro 1). En general, Chile ha mantenido en las últimas décadas una proporción de inmigrantes que fluctúa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

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

### GRÁFICO 1

#### Chile: Población nacida en el extranjero según origen, 1854-2002

(En porcentajes)



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

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

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

**CUADRO 1****Chile: Población nacida en el extranjero y porcentaje sobre la población total, 1854-2002**

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

Fuente: Martínez (1997 y 2003).

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

### **3. Tendencias de la inmigración desde mediados del siglo XX hasta el período reciente**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

\* N/D = Dato no disponible

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

### CUADRO 3

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

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

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

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

### CUADRO 4

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

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

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

### Características de la inmigración contemporánea

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

#### CUADRO 5

##### Chile: Diez principales países y regiones de origen de los nacidos en el extranjero y algunas de sus características, 2002<sup>a</sup>

| País y región de nacimiento | Número         | Porcentaje sobre total de inmigrantes | Relación de masculinidad <sup>b</sup> | Variación porcentual 1992-2002 | Porcentaje menores de 15 años |
|-----------------------------|----------------|---------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| <b>Total</b>                | <b>184 464</b> |                                       | <b>0,91</b>                           | <b>60,97</b>                   | <b>18,44</b>                  |
| Argentina                   | 48.176         | 26,12                                 | 1,00                                  | 39,99                          | 31,12                         |
| Perú                        | 37.860         | 20,52                                 | 0,66                                  | 394,97                         | 9,00                          |
| Bolivia (Estado Plur. de)   | 10.919         | 5,92                                  | 0,84                                  | 41,27                          | 9,96                          |
| Ecuador                     | 9.393          | 5,09                                  | 0,83                                  | 314,34                         | 19,54                         |
| España                      | 9.084          | 4,92                                  | 1,07                                  | -7,77                          | 8,42                          |
| Estados Unidos              | 7.753          | 4,20                                  | 1,23                                  | 24,07                          | 27,29                         |
| Brasil                      | 6.895          | 3,74                                  | 0,85                                  | 49,57                          | 22,87                         |
| Alemania                    | 5.473          | 2,97                                  | 0,95                                  | -2,32                          | 10,03                         |
| Venezuela (Rep. Bol. de)    | 4.338          | 2,35                                  | 0,94                                  | 80,98                          | 23,33                         |
| Colombia                    | 4.095          | 2,22                                  | 0,82                                  | 145,80                         | 13,77                         |
|                             |                |                                       |                                       |                                |                               |
| América del Sur             | 125.161        | 67,85                                 | 0,84                                  | 98,51                          | 20,10                         |
| América del Norte           | 11.296         | 6,12                                  | 1,17                                  | 37,19                          | 27,18                         |
| Centroamérica y el Caribe   | 5 782          | 3,14                                  | 1,02                                  | 112,03                         | 12,11                         |
| Europa                      | 31 780         | 17,23                                 | 1,05                                  | -1,22                          | 12,37                         |
| Asia                        | 7.735          | 4,19                                  | 1,26                                  | 16,91                          | 9,02                          |
| África                      | 1.302          | 0,71                                  | 0,98                                  | 66,92                          | 9,91                          |
| Oceanía                     | 1.409          | 0,76                                  | 0,90                                  | 48,00                          | 23,07                         |

Fuente: Jorge Martínez, *El encanto de los datos: sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002*, Serie Población y Desarrollo, 49 (LC/L.2046-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2003, a partir de los censos nacionales de población y el Proyecto IMILA del CELADE.

<sup>a</sup> Los datos consideran a la población nacida en el extranjero y residente en Chile a la fecha del censo de 2002. No se incorpora a los transeúntes.

<sup>b</sup> Corresponde a la relación entre el número de hombres y mujeres en la población de inmigrantes, expresada como:  $N \text{ hombres} / N \text{ mujeres}$ .

Para la mayoría de los inmigrantes latinoamericanos llegados recientemente a Chile, la motivación económica resulta una de las razones más recurrentemente mencionadas para tomar la decisión de migrar. Así al menos lo declaró el 43,4 por

ciento de los argentinos residentes encuestados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 2004, y también parece ser el principal motivo de desplazamiento en el caso de la inmigración peruana (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

La decisión de emigrar también es afectada por la existencia de redes sociales que fomentan y posibilitan el arribo e inserción laboral de nuevos inmigrantes, lo que en el caso de inmigrantes de países con pequeñas representaciones plantea dificultades adicionales para la instalación (el ejemplo de personas de origen dominicano y haitiano). Stefoni (2001) señala que en el caso de la migración peruana, por ejemplo, la mayoría de las llegadas son generadas o asistidas por redes familiares que realizan los contactos pertinentes y proveen información sobre el recorrido que debe hacer el inmigrante hasta su destino, el lugar en el que conviene asentarse o las alternativas concretas de trabajo para el compatriota.

En la descripción de algunas características sociodemográficas de los principales grupos de inmigrantes en Chile en la actualidad debe tenerse en cuenta que no están disponibles a la fecha los resultados del censo de 2012. En ese contexto, se analizan los cuatro casos más representativos: los argentinos, los peruanos, los bolivianos y los ecuatorianos, atendiendo a aspectos tales como el período de llegada, la distribución territorial, su composición por sexo y edad, el nivel educacional, la integración al mercado laboral, el acceso a servicios y vivienda.

Para estos efectos, nos basamos principalmente en Cano, Soffia y Martínez (2009) y Martínez (2003), en que se hizo una recopilación de los antecedentes del censo del 2002, así como en otros autores que han investigado otras fuentes, complementando además con la encuesta CASEN 2006 del Ministerio de Planificación. Este examen no debe desconocer la presencia de grupos minoritarios, pero con fuertes crecimientos, como los dominicanos y haitianos.

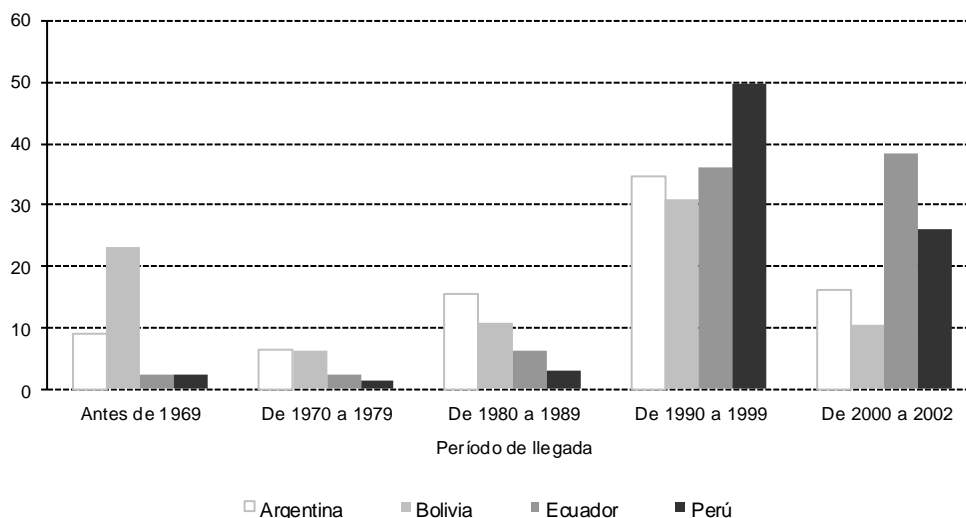
Cabe destacar que los inmigrantes que se dirigen a Chile no comparten necesariamente sus características sociodemográficas y socioeconómicas, aun cuando los antecedentes no siempre están disponibles con la desagregación deseada. La presencia de trabajadoras del hogar tiende naturalmente a ser más concentrada en las zonas urbanas, no así la de trabajadores que se emplean en faenas agrícolas.

### *Período de llegada*

Hasta 2002, la inmigración proveniente de países de la región sudamericana tuvo lugar concentradamente a partir de los años noventa del siglo pasado, una vez reestablecido el régimen político democrático, sentadas las bases para una estabilidad macroeconómica y controladas la extensión del desempleo y la pobreza. Al desagregar los datos por sexo se observa que, en general, los períodos de llegada coinciden entre hombres y mujeres desde cada país.

## GRÁFICO 2

**Chile: Principales países de origen de los nacidos en el extranjero, según período de llegada, 2002**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia basada en los Cuadros expuestos por Jorge Martínez, El encanto de los datos: sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002, Serie Población y Desarrollo, 49 (LC/L.2046-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2003.

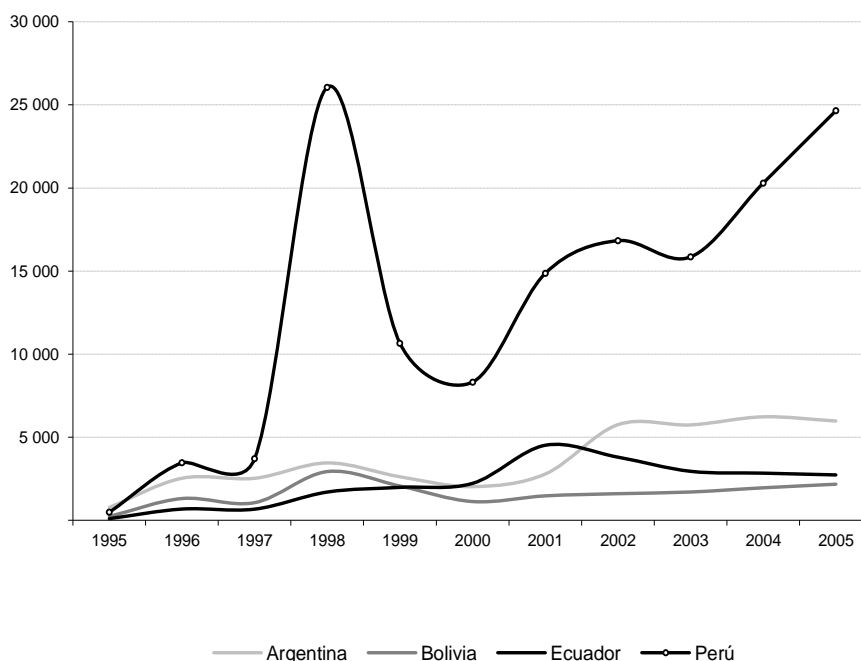
La llegada de inmigrantes peruanos y ecuatorianos comienza a concentrarse, según Martínez (2003), a partir de 1996, señalando que este proceso se presentaba en un contexto en el que el Perú y el Ecuador ya habían comenzado a registrar altas tasas de emigración. En el caso de la inmigración argentina, además de ser una de las más antiguas y continuas en la historia migratoria chilena, registra la cantidad más importante también arribada recientemente. En la actual década cabe esperar algunos indicios de cambio, en especial en cuanto a la intensidad de la emigración de países andinos y la emergencia de Colombia, lo que se observará con nueva información censal.

Desde otro punto de vista, el Gráfico 3 muestra el número total de visas otorgadas por nacionalidad, desde 1996 a 2005, incorporando tanto las de tipo temporal como definitivo. Aunque no se trate de información estadística, se confirma la tendencia al aumento en la entrega de visas, especialmente a peruanos. El punto más alto, registrado en 1998, obedece a la primera regularización, en la que se entregaron visas a más de 20.000 extranjeros. Para los cuatro países seleccionados, la cantidad de residencias definitivas otorgadas hasta 2005 era bastante menor en relación al total de visas concedidas, representando entre el 20 por ciento y el 30 por ciento aproximadamente, y el tipo más común entregado por el gobierno era la visa temporal.



### GRÁFICO 3

#### Chile: Total de visas otorgadas por el Departamento de Extranjería y Migración, según nacionalidad, países seleccionados, 1996-2005



Fuente: Elaboración propia, a partir del Registro de Visados del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, Gobierno de Chile.

#### *Distribución territorial*

La Región Metropolitana (RM) concentra la mayoría de los nacidos en el extranjero que residen en el país. La proporción de inmigrantes respecto del total de la población metropolitana corresponde a un 1,9 por ciento, cifra un tanto mayor al 1,3 por ciento a nivel nacional en 2002 (Martínez, 2003).

En el Cuadro 6 se observa que las regiones con mayor presencia de extranjeros después de la capital serían Valparaíso, donde se concentran mayoritariamente argentinos; la región norteña de Tarapacá, con alta presencia de bolivianos y peruanos; y la Araucanía, donde también residen concentradamente los argentinos. La presencia de estos últimos, aunque se aglutina sobre todo en la Región Metropolitana, tiende a distribuirse en mayor medida entre otras regiones del país.

**CUADRO 6**  
**Chile: Principales regiones de residencia de los nacidos en el extranjero, 2002**  
*(Distribución porcentual)*

| <b>País de nacimiento</b>             | <b>Tarapacá</b> | <b>Metropolitana</b> | <b>Valparaíso</b> | <b>Araucanía</b> | <b>Otras regiones</b> | <b>Total regiones</b> |
|---------------------------------------|-----------------|----------------------|-------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|
| Argentina                             |                 | 46,3                 | 11,5              | 11,1             | 31,1                  | 100,0                 |
| Bolivia (Estado Plur. de)             | 46,2            | 24,4                 |                   |                  | 29,4                  | 100,0                 |
| Ecuador                               |                 | 67,0                 |                   |                  | 33,0                  | 100,0                 |
| Perú                                  | 12,1            | 77,9                 |                   |                  | 10,0                  | 100,0                 |
| <b>Total nacidos en el extranjero</b> | <b>6,9</b>      | <b>61,2</b>          | <b>8,6</b>        | <b>4,1</b>       | <b>19,2</b>           | <b>100,0</b>          |

Fuente: Elaborado a partir de Jorge Martínez, *El encanto de los datos: sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002*, Serie Población y Desarrollo, 49 (LC/L.2046-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2003, con base en tabulaciones especiales del censo de 2002.

Ahora bien, a nivel comunal la distribución también difiere según el país de procedencia de los inmigrantes. Los peruanos residentes en la Región Metropolitana, por ejemplo, tienden a ubicarse de forma concentrada en algunas comunas urbanas del centro, como Santiago, Recoleta, Estación Central e Independencia, y también en algunas del sector oriente en el caso de las mujeres (Las Condes, Vitacura). Los argentinos, en cambio, “tienen una distribución más afín a la de la población chilena” (Martínez, 2003, p. 40), y se asientan de forma más homogénea en la totalidad de la región.

Según Martínez (2003) y Stefoni (2007), estas diferencias de asentamiento son una de las tantas razones que explicarían que la tradicional inmigración de argentinos sea más *invisible* en comparación con la de los peruanos, aunque se haya originado hace muchos más años atrás. El alto porcentaje de peruanos que se localiza en las comunas metropolitanas del sector oriente, como Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea, se caracteriza por tener un índice de masculinidad muy bajo, razón por la que estas comunas se asocian a los lugares de trabajo de las mujeres peruanas como asesoras del hogar puertas adentro.

## RECUADRO 1

### POBLACIÓN PERUANA EN EL CENTRO DE SANTIAGO

En las cercanías de la Plaza de Armas y del Mercado Central es posible apreciar una serie de negocios y locales de servicios, tales como restaurantes, centros de llamadas y de Internet, que son muy demandados por los peruanos. La construcción de este espacio entre los inmigrantes es un hecho muy llamativo del centro de Santiago y refleja el tipo de requerimientos de una comunidad étnica habitando en un mundo globalizado: la mantención de la comunicación y el contacto con el país de origen y la presencia de elementos propios de la cultura peruana en el país de residencia. Para Stefoni (2001), este fenómeno puede consistir en la gestación de “comunidades transnacionales” o de familias transnacionales que signifiquen una nueva manera de vivir la migración. Sin embargo, para que estas comunidades se constituyan como tales, no solo es necesaria la conformación de un mercado cautivo donde se concentre el grupo, sino también la trascendencia del espacio privado y la generación de un espacio público de encuentro para la comunidad. Por otra parte, la centralidad, el acceso a servicios y mercados, sumado a la buena accesibilidad y conectividad de las áreas centrales y peri-centrales con el resto de la ciudad, constituye una atracción objetiva para la localización en esos lugares (Torres e Hidalgo, 2009). La antigüedad y devaluación de algunas de las viviendas de estas comunas también los constituye en sectores habitacionales más fáciles de acceder desde el punto de vista económico. *“Muchos de estos inmigrantes habitan en condiciones precarias, hacinados y con carencia de servicios básicos. (...) Estas casas pueden acoger a más de 25 familias, las cuales tienen un uso compartido de los servicios básicos (cocina y baño), cuestión que repercute sobre las condiciones de higiene que genera este tipo de residencias”* (Torres e Hidalgo, 2009: 7).

#### *Composición por sexo*

Los datos de los dos últimos censos de población reflejan un notorio aumento de las mujeres en los principales flujos de inmigrantes. Esto, según Martínez (2003), permite hablar de una *feminización* de la inmigración en Chile, idea que se popularizó ampliamente en el país y que se venía introduciendo en varias regiones del mundo. El caso de los inmigrantes del Perú es el más extremo, arrojando un índice de masculinidad inferior a 70 hombres por cada 100 mujeres según el censo de 2002.

Está ampliamente reconocido que el fuerte predominio de las mujeres tiene relación con cambios en la sociedad chilena que *motivan y obligan* a no pocas mujeres de esta a asumir jefaturas de hogar, responsabilidades económicas y de crianza, con lo que los mercados laborales para inmigrantes se estructuran segmentadamente, ofreciendo ocupaciones de servicios y cuidados, principalmente a mujeres, siendo esta realidad una característica para la población migrante peruana.

El caso argentino representa una excepción a esta tendencia, puesto que tiene una distribución más homogénea entre hombres y mujeres, lo que suele interpretarse como indicador de una migración de carácter más “familiar”.

## CUADRO 7

## Chile: Índices de masculinidad, según grupos de edades y país de nacimiento, 2002

| Grupos de edades | Chile       | Argentina   | Bolivia (Estado Plur. de) | Ecuador     | Perú        |
|------------------|-------------|-------------|---------------------------|-------------|-------------|
| 0 a 9 años       | 103,8       | 101,2       | 100,0                     | 104,9       | 100,1       |
| 10 a 19 años     | 103,9       | 102,0       | 92,9                      | 105,8       | 88,7        |
| 20 a 29 años     | 100,3       | 97,1        | 77,8                      | 76,4        | 58,7        |
| 30 a 39 años     | 97,2        | 100,9       | 86,4                      | 76,1        | 67,8        |
| 40 a 49 años     | 95,5        | 113,6       | 80,7                      | 77,4        | 55,2        |
| 50 a 59 años     | 94,4        | 117,3       | 79,4                      | 59,9        | 61,6        |
| 60 a 69 años     | 87,5        | 97,9        | 80,8                      | 57,1        | 80,9        |
| 70 a 79 años     | 77,3        | 75,8        | 105,0                     | 75,9        | 95,0        |
| 80 años y más    | 56,9        | 45,0        | 79,9                      |             | 70,6        |
| <b>Total</b>     | <b>97,1</b> | <b>99,9</b> | <b>83,9</b>               | <b>82,6</b> | <b>66,0</b> |

Fuente: Proyecto IMILA del CELADE y censo de 2002.

Nota: las celdas vacías corresponden a datos con n <100 casos.

*Composición por edad*

Los datos censales de 2002 indican que la mayoría de los extranjeros residentes en Chile ese año eran personas en edad laboral activa (mayores de 15 años), mientras que menos de un 10 por ciento eran niños. Para Martínez (2003), el alto número de trabajadores revela que el componente laboral tiene mucho peso como motivo para decidir migrar, al menos entre los nacidos en el Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador. La inmigración argentina se caracteriza por asimilarse a la composición etaria de la población chilena, en tanto presenta una mayor proporción de niños menores de 15 años. Según Martínez (2003), esto se atribuye, en parte, a un “retorno” de chilenos con sus hijos nacidos en el país trasandino.

*Educación*

La mayoría de los inmigrantes en Chile posee un nivel de educación superior al de los chilenos (véase el Cuadro 8). Argentinos, bolivianos, ecuatorianos y peruanos presentan una alta proporción de personas con más de 10 años de estudio, especialmente los dos últimos grupos, en que el porcentaje de personas con esta característica supera el 70 por ciento. Lo anterior evidencia que muchos de los inmigrantes se caracterizan por tener altos niveles de educación. De hecho, los estudios de la CEPAL (Martínez, 2008) muestran que Chile es el país que recibe la mayor proporción de inmigrantes calificados dentro de la región.

**CUADRO 8**  
**Chile: Personas mayores de 10 años, según país de nacimiento**  
**y años de estudio aprobados, 2002**  
*(En porcentajes)*

|                 | Chile        | Argentina    | Bolivia (Estado Plur. de) | Ecuador      | Perú         |
|-----------------|--------------|--------------|---------------------------|--------------|--------------|
| Menos de 4 años | 10,1         | 4,8          | 14,7                      | 2,9          | 3,5          |
| 4 a 6 años      | 16,9         | 12,0         | 13,6                      | 7,7          | 6,3          |
| 7 a 9 años      | 23,1         | 26,3         | 17,6                      | 12,0         | 12,8         |
| 10 años y más   | 49,9         | 56,7         | 54,1                      | 77,4         | 77,4         |
| <b>Total</b>    | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>              | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Proyecto IMILA del CELADE y del censo de 2002.

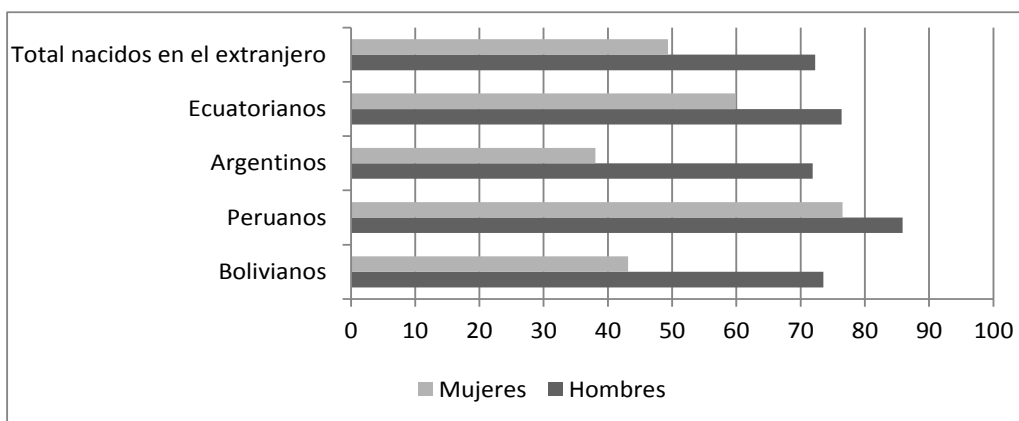
La encuesta CASEN de 2006 permite analizar la cobertura del sistema educativo chileno sobre aquellos inmigrantes en edad escolar,<sup>24</sup> mostrando que casi la totalidad de los que tienen entre 6 y 17 años asiste actualmente a algún establecimiento educacional (95,4 por ciento), cifra que es prácticamente igual al promedio de Chile (96,5 por ciento) (Chile, Ministerio de Planificación, 2008). El único caso que llama la atención por una mayor precariedad en el acceso al sistema educacional es el de los provenientes del Estado Plurinacional de Bolivia. La proporción de jóvenes bolivianos que no asiste a un establecimiento educacional (29 por ciento) no deja de ser considerable.

#### *Inserción laboral*

Las tasas de participación laboral de los inmigrantes en Chile son elevadas y se ubican alrededor del 60 por ciento, siendo siempre mayores en el caso de los hombres. En el Gráfico 4 se refleja claramente que los peruanos son los que alcanzan la mayor tasa de participación entre los inmigrantes y, además, los que poseen mayor proporción de mujeres insertas en el mercado del trabajo.

<sup>24</sup> La encuesta CASEN es un instrumento valioso para analizar perfiles de los migrantes, pero no suele ser representativo del total de la población inmigrante en Chile, debido al muestreo de la encuesta (la población inmigrante se distribuye de modo diferente a la población nacional en el territorio del país). El caso boliviano, por su especial concentración en las regiones del norte, puede estar sub-representado en la muestra total (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

**GRÁFICO 4**  
**Chile: Tasa de participación laboral de los principales**  
**grupos de nacidos en el extranjero, según sexo, 2002**  
*(Por cien)*



Fuente: Jorge Martínez, *El encanto de los datos: sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002*, Serie Población y Desarrollo, 49 (LC/L.2046-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2003, a partir de tabulaciones especiales del censo de 2002.

En base al censo de 2002, Martínez (2003) explica que las principales áreas de inserción laboral de la población inmigrante son el servicio doméstico (16 por ciento) y el comercio minorista (13 por ciento). La participación en el servicio doméstico ha crecido notablemente desde el censo de 1992, año en que solo abarcaba al 3 por ciento de la fuerza de trabajo inmigrante. Por el contrario, la participación en el comercio minorista, aunque continúa siendo uno de los ámbitos privilegiados para los trabajadores extranjeros, ha decrecido desde la fecha censal anterior, en la que aglutinaba al 20 por ciento de la fuerza laboral inmigrante.

El sector de la construcción, al momento del censo de 2002, no arrojaba ser un área de trabajo en la que los inmigrantes se inserten privilegiadamente. Únicamente en el caso de los peruanos este tipo de trabajo aparece entre las tres principales áreas de inserción laboral de los hombres (15 por ciento), junto con la industria (15 por ciento) y el comercio (29 por ciento).

Aunque según el censo solo un 4 por ciento de los ocupados en actividades de servicio doméstico era de origen extranjero, había grupos de inmigrantes que exhibían una marcada segmentación laboral. Por ejemplo, en el caso de la fuerza de trabajo femenina de origen peruano, Martínez (2003) explica que más del 70 por ciento estaba ocupada en esa área, y aunque no resulta novedosa, esta segmentación laboral cobró mayor visibilidad como consecuencia de la creciente feminización de la inmigración y de la cambiante demanda laboral de los empleadores chilenos. Ahora bien, cabe destacar que entre las trabajadoras del servicio doméstico, casi el 80 por ciento eran peruanas y solo un 8,9 por ciento argentinas. El Gráfico 5 muestra la divergente situación entre ambos grupos de extranjeras.

Al comparar los dos mayores grupos de inmigrantes en Chile, argentinos y peruanos, se advierte una fuerte diferencia entre las áreas de inserción laboral para el caso de las mujeres, ocupando las peruanas trabajos con peor remuneración que las argentinas. Pese a que el nivel educacional de las mujeres peruanas es similar al de sus pares argentinas, las primeras tienen que soportar trabajos que no se condicen con su nivel de estudios. Un ejemplo notable de ello es que el 74,1 por ciento de las mujeres inmigrantes peruanas que trabaja en el servicio doméstico posee 10 años de estudio o más, mientras que solo el 33,3 por ciento de las chilenas en este mismo rubro tiene ese nivel de educación (Martínez, 2003).

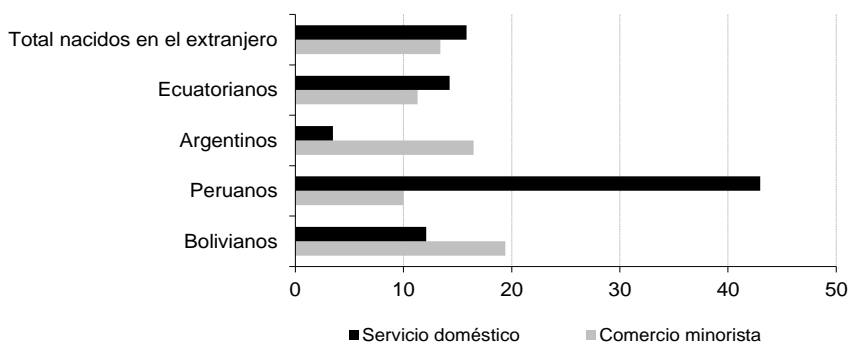
## RECUADRO 2

### La difícil inserción laboral de algunos inmigrantes

Es un hecho generalizado que la inserción en el mercado del trabajo suele ocurrir en condiciones de desprotección y discriminación, creando vulnerabilidad. Esto parece ser particularmente sensible entre migrantes peruanos, donde confluyen varias dificultades. Por ejemplo, el acceso a trabajos que estén a la altura de su preparación educacional, que obliga a aceptar empleos que exigen mucha menor calificación. Una de las razones es lo intrincado que resulta convalidar títulos extranjeros en Chile (exceptuando a países como el Ecuador, Cuba y el Brasil, con los que existen convenios de convalidación de títulos en salud y otras áreas). Una segunda forma es la estigmatización laboral que sufren los inmigrantes, estando relegados a trabajos domésticos u otros oficios, lo que imposibilita su ascenso a mejores puestos. El tiempo de estadía también influye para aceptar trabajos mal remunerados y en precarias condiciones, cuando ello se proyecta como una situación simplemente temporal. Sin embargo, la mayoría acaba quedándose más tiempo del planificado, ya sea porque ha establecido redes sociales que le facilitan la permanencia o porque son mujeres jóvenes que acaban construyendo su familia en Chile (Stefoni, 2001).

## GRÁFICO 5

### Chile: Principales áreas de inserción de la fuerza de trabajo de los nacidos en el extranjero, en porcentajes, 2002



Fuente: Jorge Martínez, *El encanto de los datos: sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002*, Serie Población y Desarrollo, 49 (LC/L.2046-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2003, a partir de tabulaciones especiales del censo de 2002.

¿Cómo se puede describir la realidad laboral de los inmigrantes en Chile en el contexto regional latinoamericano? Tokman (2008), en base a las encuestas de hogares de once países de América Latina, advierte que entre migrantes y nativos las diferencias en las tasas de participación laboral y ocupación son de escasa magnitud. Tal como se observa en el Cuadro 9, los inmigrantes participan en mayor medida en el mercado de trabajo, lo que se asocia en parte a la estructura de edades, y también se ocupan más, lo que se asocia a la escolaridad, en tanto que el desempleo promedio parece afectar a inmigrantes y nativos por igual, al menos al momento de cada encuesta.

### CUADRO 9

#### Tasa de ocupación, participación y desempleo de migrantes y nativos, en once Países de América Latina (alrededor de 2000)

| Países                      | Tasa de Participación (por cien) |             | Tasa de Ocupación (por cien) |             | Tasa de Desempleo (por cien) |            |
|-----------------------------|----------------------------------|-------------|------------------------------|-------------|------------------------------|------------|
|                             | Nativos                          | Migrantes   | Nativos                      | Migrantes   | Nativos                      | Migrantes  |
| Argentina                   | 68,6                             | 71,7        | 61,1                         | 66,4        | 10,9                         | 7,3        |
| Bolivia                     | 69,7                             | 75,7        | 65,5                         | 64,8        | 6,1                          | 14,4       |
| Brasil                      | 74,5                             | 74,1        | 67,5                         | 69,5        | 9,3                          | 4,7        |
| Chile                       | 63,6                             | 71,3        | 58,6                         | 67,5        | 7,8                          | 5,3        |
| Costa Rica                  | 66,2                             | 72,3        | 62,2                         | 69,0        | 6,2                          | 4,6        |
| Ecuador                     | 76,4                             | 81,5        | 70,9                         | 77,3        | 7,2                          | 5,2        |
| Guatemala                   | 69,5                             | 64,3        | 66,1                         | 54,1        | 4,8                          | 15,8       |
| Honduras                    | 65,3                             | 70,7        | 60,3                         | 66,1        | 7,7                          | 6,5        |
| México                      | 66,0                             | 62,9        | 63,3                         | 58,3        | 4,1                          | 7,4        |
| Nicaragua                   | 69,0                             | 60,8        | 60,2                         | 53,6        | 12,8                         | 11,7       |
| Rep. Dominicana             | 69,3                             | 74,1        | 55,9                         | 66,2        | 19,3                         | 10,7       |
| Paraguay                    | 72,8                             | 74,4        | 67,1                         | 69,9        | 7,8                          | 6,1        |
| <b>Promedio<sup>a</sup></b> | <b>69,3</b>                      | <b>71,1</b> | <b>53,4</b>                  | <b>65,1</b> | <b>8,5</b>                   | <b>8,4</b> |

Fuente: Tokman, V. (2008), "Movilidad internacional de personas y protección social", en *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 67 (LC/L.2913-P), Santiago de Chile, CEPAL. Elaborado en base a información de CEPAL sobre encuestas de hogares de cada país.

<sup>a</sup> Se refiere al promedio aritmético.

Cabe destacar, además, que, dadas las políticas y normativas de migración prevalecientes en los países latinoamericanos, la consecución de un empleo con contrato de trabajo constituye en varios casos un requisito para la obtención de una visa de residencia, lo que lleva a los inmigrantes a buscar trabajos formales o alternativamente, a convertirse en trabajador y residente indocumentado (Martínez, 2009).

Por otro lado, los inmigrantes acceden proporcionalmente menos a puestos asalariados, pero el caso de Chile parece ser algo distinto. Sesenta y seis por ciento de los nativos a nivel regional se declara asalariado, mientras que 60 por ciento de los inmigrantes a ese mismo nivel está en esa situación. En Chile, tales porcentajes son superiores.



### CUADRO 10

#### Inserción laboral de nativos y migrantes en once Países de América Latina (alrededor de 2000)

| Países              | Porcentaje Informalidad |             | Porcentaje Asalariados |             | Porcentaje Asalariados con Contrato |             | Porcentaje Asalariados con Contrato Indefinido/<br>Porcentaje con Contrato |             |
|---------------------|-------------------------|-------------|------------------------|-------------|-------------------------------------|-------------|----------------------------------------------------------------------------|-------------|
|                     | Nativos                 | Migrantes   | Nativos                | Migrantes   | Nativos                             | Migrantes   | Nativos                                                                    | Migrantes   |
| Argentina           | 36,5                    | 55,1        | 76,4                   | 69,8        | 85,3                                | 63,7        | 62,0                                                                       | 74,5        |
| Bolivia             | 65,2                    | 40,1        | 51,3                   | 44,6        | 34,1                                | 37,3        | 48,4                                                                       | --          |
| Brasil              | 35,2                    | 34,5        | 69,8                   | 51,5        | 59,8                                | 46,9        | 38,2                                                                       | 26,7        |
| Chile               | 12,4                    | 13,0        | 77,8                   | 78,7        | 81,4                                | 81,4        | 78,2                                                                       | 77,1        |
| Costa Rica          | 36,4                    | 37,4        | 73,6                   | 75,5        | 41,2                                | 34,8        | 100,0                                                                      | 100,0       |
| Ecuador             | 55,9                    | 40,0        | 59,7                   | 57,5        | 49,2                                | 77,0        | 52,8                                                                       | 65,8        |
| Guatemala           | 53,3                    | 44,5        | 59,8                   | 53,3        | 41,1                                | 52,2        | 86,4                                                                       | 63,8        |
| Honduras            | 54,8                    | 23,8        | 58,9                   | 77,0        | 42,7                                | 34,0        | 100,0                                                                      | 100,0       |
| México              | 37,8                    | 28,3        | 76,2                   | 71,3        | 64,1                                | 80,0        | 74,6                                                                       | 74,9        |
| Nicaragua           | 53,2                    | 30,3        | 61,7                   | 42,7        | 39,4                                | 7,5         | 100,0                                                                      | 100,0       |
| Rep. Dominicana     | 45,7                    | 65,4        | 60,9                   | 38,1        | 37,1                                | 44,1        | 84,2                                                                       | 85,6        |
| Paraguay            | 57,6                    | 50,2        | 64,1                   | 56,7        | 45,2                                | 52,1        | 60,8                                                                       | 61,2        |
| <b>Promedio (a)</b> | <b>45,4</b>             | <b>38,6</b> | <b>65,8</b>            | <b>59,7</b> | <b>51,7</b>                         | <b>51,8</b> | <b>73,8</b>                                                                | <b>69,1</b> |

Fuente: Tokman, V. (2008), "Movilidad internacional de personas y protección social", en *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 67 (LC/L.2913-P), Santiago de Chile, CEPAL. Elaborado en base a información de CEPAL sobre encuestas de hogares de cada país.

a. Se refiere al promedio aritmético.

Nota: porcentaje de "informalidad" con relación al total de ocupados; porcentaje de "asalariados" con relación al total de ocupados; porcentaje de "asalariados con contrato" con relación al total de los asalariados; y porcentaje "asalariados con contrato indefinido" con relación al total de los asalariados con contrato.

#### *Salud y protección social*

La encuesta CASEN 2006 permite realizar algunas aproximaciones con relación a la protección social, que sirven para vislumbrar aspectos del grado de integración en esta área, así como la cobertura que alcanzan los sistemas de salud y vivienda en el país.

La mayoría de los inmigrantes en Chile, tanto ocupados como desocupados, pertenece a algún sistema de salud público, y en menor proporción a las ISAPRES (Instituciones de Salud Previsional) u otras opciones, aunque su participación en el sistema público es proporcionalmente menor que la de los chilenos, con excepción de los argentinos, que muestran una situación similar (véase el Cuadro 11).

Según los resultados publicados por la encuesta CASEN 2006, la alta proporción de cotizantes en el sistema público es, en parte, fomentada por la actual normativa migratoria implementada en Chile, al establecer el cumplimiento de un contrato de trabajo como requisito para acceder a la visa de residencia definitiva. No obstante, en cada uno de los países de origen estudiados existe un alto porcentaje de encuestados que declara no pertenecer a ningún sistema de protección de salud, resaltando los inmigrantes bolivianos, que presentan la mayor proporción de no cotizantes (32,8 por ciento), reflejo de una mayor precariedad en la calidad de sus empleos.<sup>25</sup>

### CUADRO 11

#### Chile: Pertenencia de trabajadores ocupados y desocupados a un sistema previsional de salud, según país de nacimiento, 2006

|                        | Chile        | Argentina    | Bolivia (Estado Plur. de) | Ecuador      | Perú         |
|------------------------|--------------|--------------|---------------------------|--------------|--------------|
| <b>Sistema público</b> | 78,2         | 73,0         | 59,5                      | 44,3         | 71,1         |
| <b>ISAPRE</b>          | 13,6         | 15,9         | 5,0                       | 48,3         | 13,6         |
| <b>Otro sistema</b>    | 3,1          | 0,5          | 2,7                       | -            | -            |
| <b>Ninguno</b>         | 5,1          | 10,6         | 32,8                      | 7,4          | 15,3         |
| <b>Total</b>           | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>              | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |

Fuente: Procesamientos especiales de la encuesta CASEN 2006 con Redatam [en línea], <http://celade.cepal.org/redatam/PAISES/CHL/MidePlanII/casen2006/index.html>.

El acceso a la salud es un tema central en las condiciones de vida de los inmigrantes. Durante el gobierno de Michelle Bachelet el Ministerio de Salud, en conjunto con la OIM,<sup>26</sup> comenzó a desarrollar algunos proyectos focalizados en la población inmigrante de la ciudad de Santiago, que persiguieron su “plena integración” al sistema normativo y de seguridad social, para que puedan acceder a sus derechos de salud en igualdad de condiciones que los nacionales. Parte de los programas implementados por este ministerio se detallan en el capítulo II.

#### *Vivienda*

Los datos de la encuesta CASEN 2006 sobre el acceso y la situación de tenencia de la vivienda también permiten la caracterización de los inmigrantes desde el punto de vista de la protección social, la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

<sup>25</sup> Hay que tener en cuenta, de todos modos, que dentro de la muestra de esta encuesta están escasamente representados los migrantes indocumentados, quienes comúnmente evitan ser registrados o fichados en una base de datos. Si estuviesen incluidos, lo más probable es que las cifras de personas sin protección aumentarían.

<sup>26</sup> Véase *Realización de Estudios*, OIM Chile, [en línea], <<http://www.oimchile.cl/Secciones/Areas/RealizacionEstudios.html>> [fecha de consulta: 5 de mayo de 2008].

Entre los argentinos, llama la atención que más del 50 por ciento de las viviendas son propias, ya sea pagadas o pagándose, y también se destaca la alta proporción de viviendas cedidas por familiares en comparación con el porcentaje de inmigrantes de los otros países de origen en esta categoría. Esto tiene coherencia con los datos que sostienen que sus principales razones para emigrar a Chile son familiares, por lo que el asentamiento tendería a ser más permanente y definitivo. En este aspecto, los inmigrantes argentinos exhiben una distribución proporcionalmente semejante a la de la población nativa (véase el Cuadro 12).

## CUADRO 12

### Chile: Situación de tenencia de la vivienda, según país de origen, 2006

|                            | Chile        | Argentina    | Bolivia (Estado Plur. de) | Ecuador      | Perú         |
|----------------------------|--------------|--------------|---------------------------|--------------|--------------|
| <b>Propia</b>              |              |              |                           |              |              |
| Pagada                     | 52,8         | 40,1         | 33,9                      | 10,2         | 9,4          |
| Pagándose                  | 13,8         | 13,4         | 4,5                       | 18,8         | 8,8          |
| Compartida                 | 1,3          | 0,6          | -                         | -            | 0,5          |
| Compartida pagándose       | -            | -            | -                         | -            | -            |
| <b>Arrendada</b>           |              |              |                           |              |              |
| Con contrato               | 8,9          | 19,1         | 8,4                       | 40,7         | 42,2         |
| Sin contrato               | 5,6          | 10,1         | 40,9                      | 23,0         | 34,1         |
| <b>Cedida</b>              |              |              |                           |              |              |
| Por servicios              | 2,3          | 1,8          | 5,2                       | -            | 0,7          |
| Por familiares             | 13,9         | 14,3         | 5,8                       | 6,4          | 1,8          |
| <b>Usufructo</b>           | 0,3          | 0,1          | 0,1                       | 0,9          | -            |
| <b>Ocupación irregular</b> | 0,7          | 0,2          | 1,2                       | -            | 0,1          |
| <b>Otro</b>                | 0,4          | 0,3          | -                         | -            | 2,4          |
| <b>Total</b>               | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>              | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |

Fuente: Procesamientos especiales de la encuesta CASEN 2006 con Redatam [en línea], <http://celade.cepal.org/redatam/PAISES/CHL/MidePlanII/casen2006/index.html>.

Con respecto a los bolivianos, resulta significativo el alto porcentaje de hogares propios pagados (34 por ciento), lo que se asocia a una aspiración de asentamiento más definitivo, y simultáneamente, un alto porcentaje de hogares arrendados sin contrato (41 por ciento), comúnmente vinculado a una situación de irregularidad, que les impide exigir el contrato de arriendo, como también a un horizonte de permanencia más corta.

Los ecuatorianos, por el contrario, exhiben una mayor formalización del arriendo (41 por ciento de ellos lo hace con contrato), situación que generalmente se vincula a mejores condiciones económicas de los residentes. Se observa además un porcentaje considerable con una vivienda propia, que podría explicarse por una aspiración de asentamiento definitivo de este grupo (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

La gran mayoría de los peruanos (más de las tres cuartas partes) habita en viviendas arrendadas, y un alto porcentaje lo hace sin contrato (34 por ciento). También es un dato

relevante la proporción relativa más baja en la categoría de vivienda propia, lo que podría explicarse por la conocida razón de la inserción laboral, por lo menos de muchas mujeres.

Con todo, se debe destacar que Chile es uno de los pocos países dentro de América Latina y el Caribe en el que la población inmigrante regional tiene mayores privaciones de vivienda en comparación con la población nativa. Según los estudios de la CEPAL, el porcentaje de acceso de la población *“a una vivienda que asegure un estándar mínimo de habitabilidad”* (Martínez, 2008, p. 124) es comparativamente alto en relación a otros países. Sin embargo, existen brechas entre nativos e inmigrantes en este aspecto, que podrían estar reflejando situaciones de discriminación.

### RECUADRO 3

#### **Algunas características de la población inmigrante, según los Registros del Departamento de Migración y Extranjería en 2009**

En términos del total de la población del país, la inmigración representa alrededor de un 2,08 por ciento. Más del 73 por ciento del total de inmigrantes residentes en Chile proviene de países sudamericanos. Dentro de este grupo se destaca la población de origen fronterizo, que agrupa a más del 61 por ciento del total de inmigrantes, siendo especialmente relevantes la comunidad peruana, con un 37,1 por ciento del total, la comunidad argentina con un 17,2 por ciento y la boliviana con un 6,8 por ciento.

La composición por sexo de la población inmigrante mantiene el predominio de las mujeres, situación que se aprecia en todas las comunidades de origen sudamericano, salvo en el caso de Argentina. Lo anterior es destacable especialmente en el caso de Colombia, Perú y Ecuador, en donde el predominio de la población femenina es superior al promedio de la población total.

La información etaria disponible da cuenta de una marcada incidencia de la población en edad laboralmente activa en la población inmigrante residente en Chile. El porcentaje de niños menores de quince años no sobrepasa el 16 por ciento en promedio y entre las principales comunidades residentes, la china, española, peruana, colombiana y boliviana, exhiben los menores porcentajes de niños.

Sigue observándose una marcada concentración de las comunidades de inmigrantes residentes en Chile en la Región Metropolitana, que agrupa a un 64,8 por ciento del total. Son relevantes también las situaciones que se observan en la Región de Valparaíso, y la Región de Arica y Parinacota, que mantienen niveles de concentración de población inmigrante relevantes. Las regiones de Tarapacá y de Antofagasta han venido incrementando de manera significativa la cantidad de inmigrantes que residen en ellas.

En suma, no exenta de problemas y percepciones prejuiciosas, que urge enfrentar, la inmigración reciente que registra Chile tiene evidentes impactos positivos en la sociedad. Desde el punto de vista económico, la inserción segmentada en el mercado laboral de personas de mayor nivel educativo es una realidad que muestra que las y los inmigrantes realizan con mejor rendimiento tareas que los nacionales suelen no asumir; tales labores contribuyen a la propia movilidad social de los chilenos.

En el ámbito cultural, la presencia de inmigrantes solo enriquece las relaciones sociales y genera una apertura hacia el mundo, permitiendo al mismo tiempo que Chile se haga conocido en otras naciones, reforzando externalidades positivas. Las prácticas religiosas de muchos inmigrantes en regiones del país y en la capital marcan la huella de la interculturalidad: el fuerte apego de los chilenos a rituales y fiestas ha devenido en una contribución insoslayable de la inmigración. La gastronomía peruana, la instalación de comerciantes en áreas antes abandonadas, el resurgimiento de antiguos barrios, solo pueden ser evaluados como aportes de la inmigración.

Por otra parte, la llegada de inmigrantes tendrá consecuencias notorias a futuro en la demografía de Chile, dado el proceso de envejecimiento que afecta de manera avanzada a la población chilena. Si bien este es un asunto que merece un tratamiento específico, lo cierto es que la renovación de las cohortes es un elemento importante para considerar en la evolución futura de la población.

#### **4. Refugiados en Chile**

La legislación de extranjería establecía, hasta el 14 de abril de 2010, que se podía conceder visado de residente con asilo político a los extranjeros que, en resguardo de su seguridad personal y en razón de las circunstancias políticas predominantes en el país de su residencia, se ven forzados a abandonarlo e ingresen al territorio nacional. También podrían solicitar esta visa los extranjeros que se encontrasen en territorio chileno, con otras calidades migratorias y que por motivos debidamente calificados que hubiesen surgido en su país de origen o de residencia habitual, se vieran impedidos de regresar a ellos (Chile, Ministerio del Interior, 2010).

A partir de la fecha indicada, se encuentra vigente en el país la Ley N° 20.430, que establece disposiciones sobre protección de refugiados, y que indica que podrá reconocerse la condición de refugiado a quienes manifiesten fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas; a aquellos que hubiesen huido de su país de nacionalidad o residencia porque su vida y seguridad se encuentra amenazada; aquellos que se encuentren en la situaciones antes previstas y carezcan de nacionalidad y a aquellos que como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a la salida del país de su nacionalidad o residencia habitual, satisfacen condiciones de inclusión que permiten reconocerles en estatus de refugiado.

Hacia 2004, la población refugiada en Chile se estimaba en 500 personas y las solicitudes de asilo eran menos de una centena por año. Actualmente, el país cuenta con una población refugiada de diversas nacionalidades, que ronda las 1.500 personas, y recibe un promedio de 850 solicitudes de asilo anuales, que se estima próximamente sobrepasarán el número de mil.

Temprano signatario, entre los países del Cono Sur de América Latina, de un Acuerdo Marco de Reasentamiento con el ACNUR (1999), en los últimos años Chile ha participado activamente del Programa de Reasentamiento Solidario impulsado por el Plan de Acción de México de 2004. En virtud de estos compromisos, se han reasentado

más de 140 refugiados/as, predominantemente colombianos provenientes de Ecuador y Costa Rica, a los que se sumó un contingente de 117 palestinos originariamente refugiados en Irak.

De proyectarse esta tendencia, Chile se perfila como país de asilo de creciente importancia en la región. Este panorama crea nuevos desafíos para las instituciones del Estado y de la sociedad civil que asumen tareas de atención a esta población; entre otros, la coordinación de tareas para una utilización eficiente de los recursos humanos y financieros disponibles (Courtis, 2009).

El Cuadro 13 presenta información del total de reconocimientos de la condición de refugiado que se realizaron durante el año 2009 y las nacionalidades de las personas reconocidas, siendo mayoritariamente colombianas.

### CUADRO 13

#### Chile: Reconocimiento de la condición de refugiado por país de nacionalidad, 2009

| País de nacionalidad    | Visaciones de refugio | Porcentaje   |
|-------------------------|-----------------------|--------------|
| Colombia                | 169                   | 91.4         |
| Turquía                 | 4                     | 2.2          |
| Costa Rica              | 3                     | 1.6          |
| El Salvador             | 3                     | 1.6          |
| Congo, Rep. Democrática | 2                     | 1.1          |
| Ecuador                 | 1                     | 0.5          |
| Irak                    | 1                     | 0.5          |
| Jordania                | 1                     | 0.5          |
| Perú                    | 1                     | 0.5          |
| <b>Total</b>            | <b>185</b>            | <b>100.0</b> |

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

### CUADRO 14

#### Chile: Solicitantes de asilo y refugiados. 2005-2008

|                                             | 2005 | 2006 | 2007 | 2008        |
|---------------------------------------------|------|------|------|-------------|
| <b>Solicitantes de asilo</b>                | 107  | 338  | 518  | 890         |
| <b>Refugiados</b>                           | 806  | 1134 | 1376 | 1613        |
| <b>Total población de interés del ACNUR</b> |      |      |      | <b>2503</b> |

Fuente: Courtis (2010) con estadísticas del ACNUR, disponibles en [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org), accedido el 02-04-2010.

En el año 2005, la población refugiada en Chile se estimaba en 806 personas, y los solicitantes de asilo en 107. En el año 2008, de acuerdo a las estadísticas del Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la cifra de refugiados se había duplicado llegando a 1.613 personas, y la cantidad de solicitantes de asilo había ascendido a 890 personas, lo que suma un total de 2.503 personas de interés del ACNUR en Chile (Cuadro 14).

Entre los solicitantes de asilo colombianos prevalecen las personas provenientes de la región del oeste y, en particular, de la costa Pacífica. Un número importante de ellos ingresa a Chile en forma irregular, a través de redes de tráfico de migrantes, cruzando en condiciones de riesgo por pasos no habilitados en la frontera entre el Estado Plurinacional de Bolivia y Chile (Courtis, 2010).

La situación de la población refugiada en el norte del país es incluso más compleja que en Santiago ya que el procedimiento de determinación de la condición de refugiado no se encuentra lo suficientemente descentralizado, los plazos se alargan y la presencia de organizaciones de la sociedad civil es escasa. A su vez, las situaciones de discriminación son más frecuentes y graves.

Estándares relativamente más altos de protección y asistencia ha otorgado Chile a los reasentados que ha recibido en el último decenio (Courtis, 2010).

## **5. Emigración chilena: breves apuntes**

La inmigración internacional registra una progresiva instalación académica como objeto de estudio, así como la acción pública tras su gestión. También el trabajo de la sociedad civil en favor de estrategias afirmativas viene en aumento. No obstante, el tema de la emigración de chilenos se muestra elusivo, pues nunca ha sido objeto de gran preocupación académica y exhibe menguadas intervenciones públicas.

Sin embargo, reiteramos que la cantidad de chilenos emigrados ha superado siempre a la de inmigrantes en el país, constituyendo así la cara más visible de la migración internacional en Chile (Martínez, 2003). Ahora bien, si se acepta el carácter de país “expulsor” de la población, hay que tener presente que el volumen de chilenos en el exterior es apreciable, al mismo tiempo que no cabe considerarlo un fenómeno de porcentajes muy significativos (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

Las primeras grandes emigraciones comenzaron durante el siglo XIX, cuando se registró la salida de más de 150.000 santiaguinos hacia diversas regiones dentro y fuera del continente, la mayoría hombres y adultos. Harris (2001) distingue dos períodos de la emigración de chilenos en ese siglo: el primero, entre 1810 y 1840, caracterizado por traslados más bien cortos y transitorios, y el segundo, entre 1840 y 1850, cuando comienzan las salidas masivas. La época de la fiebre del oro en California (1840) representó una de las etapas de emigraciones más grandes por entonces, siendo Chile el principal país exportador de trigo en la costa occidental del Pacífico.

La historia sobre la emigración de los chilenos se centra, sobre todo, en un típico flujo hacia la Argentina. Rodríguez (1982) identifica un éxodo notorio de población chilena hacia el país trasandino ya a mediados del siglo XX, entre los años 1950 y 1960, fomentado por la crisis de la agricultura nacional y la expansión de las

actividades agrícolas argentinas hacia las regiones más despobladas de la Patagonia. En el Cuadro 15 se puede observar que los saldos migratorios negativos registrados a partir de aquella época se mantuvieron hasta casi fines de la centuria pasada.

**CUADRO 15**  
**Chile: Estimaciones y proyecciones de migración NETA**  
**por quinquenios, 1950-2010**

|                             | 1950-1955 | 1955-1960 | 1960-1965 | 1965-1970 | 1970-1975 | 1975-1980 | 1980-1985 | 1985-1990 | 1990-1995 | 1995-2000 | 2000-2005 | 2005-2010 |
|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Migración anual (en miles)  | -8,0      | -8,0      | -7,0      | -7,0      | -16,0     | -16,0     | -12,0     | -8,0      | 18,0      | 12,0      | 6,0       | 6,0       |
| Tasa de migración (por mil) | -1,3      | -1,1      | -0,8      | -0,7      | -1,6      | -1,5      | -1,0      | -0,6      | 1,3       | 0,8       | 0,4       | 0,4       |

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), “América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050”, *Boletín Demográfico*, N° 73, Año XXXVII (LC/G.2225-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2004.<sup>27</sup>

Es importante destacar también que muchos chilenos profesionales y técnicos que habían sido educados en el país emigraron en busca de condiciones de trabajo más apropiadas y una mejor situación económica a países desarrollados (Muñoz, 1996). Este tipo de migración, más correctamente concebida como migración calificada, no parece alcanzar en la actualidad las magnitudes que se observan en otros países de la región, en particular aquellos que registran una persistente emigración.

La emigración más importante que se ha registrado en Chile tuvo lugar en los años setenta del siglo pasado, época en que las condiciones políticas y económicas obligaron a muchos chilenos a salir del país. Estas corrientes se dirigieron principalmente a la Argentina, los Estados Unidos, la República Bolivariana de Venezuela, Canadá, Francia, Italia, Suecia y Australia, aunque también el Ecuador y Costa Rica fueron importantes receptores de asilados chilenos en aquella década. Las cifras nunca se conocerán, debido a la falta de registros adecuados (Martínez, 2003), aunque se puede conjeturar algunas ideas.

Durante esta época la balanza migratoria fue notoriamente negativa, registrándose un éxodo masivo sin precedentes. Según el “Registro de chilenos en el exterior”, elaborado por el INE y la DICOEX en 2005, se ha estimado que el 66 por ciento de los emigrantes chilenos (más de 100 mil personas) salió del país entre 1971 y 1990. Con esta emigración forzosa se rompió la estabilidad migratoria que se venía observando desde 1950, puesto que aunque tradicionalmente se habían registrado saldos netos negativos, entre las -30 y -40 mil personas según las estadísticas del INE y la CEPAL

<sup>27</sup> La estimación sobre los chilenos emigrantes se obtuvo de los censos de población levantados en otros países a igual fecha —o muy próxima— de la del censo chileno de 2002, empleando los datos del banco de IMILA (Proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica) del CELADE.



(2005), durante la dictadura militar prácticamente se duplicaron los volúmenes con este signo.

En la actualidad, las estadísticas censales sobre los migrantes de retorno indican que algunos de los chilenos exiliados durante la dictadura han regresado, mientras que otros han echado sólidas raíces en los países que les dieron acogida.

El número de salidas de chilenos no ha vuelto a alcanzar la magnitud de los años setenta del siglo pasado, pero se mantiene una apreciable cantidad de emigrantes. Según el registro del INE y la DICOEX, basado en los datos censales del proyecto IMILA del CELADE, se estima que hacia 2002 un total de 487.174 chilenos residía en el exterior (equivalente al 3 por ciento de la población total), sin considerar sus hijos nacidos en el extranjero.

Aunque el número de emigrados continúa siendo mayor al de inmigrantes, se debe recordar que el porcentaje que representan sobre la población total es bajo en comparación con el de otros países de la región, como El Salvador (14,5 por ciento de emigrados), Nicaragua (9,6 por ciento) o la República Dominicana (9,3 por ciento) (Martínez, 2008).

### CUADRO 16

#### Chile: Población nacida en el país y residente en el exterior, según regiones, 2003-2004

|                           | Población nacida en Chile | Porcentaje   |
|---------------------------|---------------------------|--------------|
| América del Sur           | 263 086                   | 54,0         |
| América del Norte         | 110 026                   | 22,6         |
| Europa                    | 80 546                    | 16,5         |
| Oceanía                   | 24 272                    | 5,0          |
| Centroamérica y el Caribe | 4 123                     | 0,9          |
| África y Medio Oriente    | 3 078                     | 0,6          |
| Otros                     | 2 043                     | 0,4          |
| <b>Total</b>              | <b>487 174</b>            | <b>100,0</b> |

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (INE-DICOEX), *Registro de chilenos en el exterior*, Santiago de Chile, 2005, en base a los censos nacionales de población de 41 países seleccionados y el registro INE-DICOEX 2003-2004.

De los actuales emigrados chilenos, el 54 por ciento habita en algún país de la región, en la que la Argentina ha sido históricamente uno de los destinos preferidos, y sigue ocupando el primer lugar entre los países con mayor número de residentes de este origen hoy en día. El flujo de chilenos hacia este país se inicia a fines del siglo XIX, con una fuerte corriente de emigrantes rurales con bajo nivel de educación que se

dirigen hacia la Patagonia en busca de trabajo (Muñoz, 1996; Pereyra, 1999). Luego se percibe una segunda corriente emigratoria, asociada a las razones políticas ya mencionadas, en la que partieron personas con mayor nivel educativo, y ya durante los años noventa se advierte una última corriente de empresarios, profesionales o trabajadores altamente calificados (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

La extensa frontera que Chile comparte con la Argentina, así como la fluidez de las comunicaciones entre parientes, amigos y conocidos, han contribuido a la intensificación de los flujos de personas entre ambos países. El mayor desarrollo económico relativo y la expansión del mercado laboral y los servicios, que tradicionalmente caracterizó al país trasandino durante las décadas pasadas, también fueron motivos de peso para que se convirtiera en un país de atracción para los chilenos, como para otros emigrantes (Rodríguez, 1982). Estas y otras razones explican que actualmente más del 43 por ciento de los emigrados de este origen se encuentre en la Argentina (véase el Cuadro 17).

### CUADRO 17

#### Chile: Diez principales países de destino de sus emigrados, 2003-2004

|                          | Emigrados | Porcentaje |
|--------------------------|-----------|------------|
| Argentina                | 211 093   | 43,3       |
| Estados Unidos           | 80 805    | 16,6       |
| Suecia                   | 27 345    | 5,6        |
| Canadá                   | 25 415    | 5,2        |
| Australia                | 23 420    | 4,8        |
| Brasil                   | 17 131    | 3,5        |
| Venezuela (Rep. Bol. de) | 15 520    | 3,2        |
| España                   | 13 864    | 2,8        |
| Francia                  | 10 388    | 2,1        |
| Alemania                 | 6 704     | 1,4        |
| Noruega                  | 5 511     | 1,1        |

Fuente: Cano, Soffia y Martínez (2009) en base a Instituto Nacional de Estadísticas y Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (INE-DICOEX), *Registro de chilenos en el exterior*, Santiago de Chile, 2005.

Nota: no se considera la primera generación de hijos o hijas de chilenos residentes en el extranjero.

Después de la Argentina, son países extra-regionales los que aparecen entre los principales destinos de los emigrados chilenos: los Estados Unidos, Suecia, Canadá y Australia. Una parte importante de las corrientes de emigrados hacia Suecia y Canadá, por ejemplo, encuentra explicación en el asilo político que estos países prestaron a los chilenos exiliados en los años setenta del siglo pasado y en la conformación de redes que se fue gestando. Pero probablemente en la actualidad la

emigración chilena ha adoptado un carácter mucho más económico que en tiempos pasados.

De esta forma, gran parte de los flujos de chilenos que se registran hoy en día responden a la búsqueda de mejores oportunidades económicas, laborales y de calificación, en el caso de los más jóvenes, (Cano, Soffia y Martínez, 2009). La cuantiosa emigración de chilenos a los Estados Unidos también se relaciona con las oportunidades del mercado de trabajo, y además, como ha establecido anticipadamente Rodríguez (1982), gran parte del flujo de personal calificado chileno ha encontrado lugar en ese país.

En suma, a pesar del aumento en los flujos de la inmigración, el número de los chilenos residentes en el exterior supera ampliamente al número de inmigrantes en Chile. Hacia el 2000, la CEPAL calculaba, sobre la base de los datos de IMILA del CELADE, una cifra máxima del orden de 500 mil personas en el exterior (Martínez, 1997). Una fuente alternativa ha permitido constatar esta magnitud. En el año 2005 se presentaron los resultados del Registro de Chilenos en el Exterior y, de acuerdo a dicho estudio, se estimaba que 857.781 personas de nacionalidad chilena residían en el extranjero. De ellos el 56,8 por ciento había nacido en Chile y el 43,2 por ciento en el exterior. La investigación da cuenta de que el 50,1 por ciento de los chilenos residentes en el extranjero están en Argentina, el 13,3 por ciento en Estados Unidos y el 4,9 por ciento en Suecia.

El 67,4 por ciento de los chilenos residentes en el extranjero sería de sexo masculino y el 34,9 por ciento femenino, aunque la participación femenina crece en América del Norte y Europa. Asimismo, el citado registro da cuenta de que entre los mayores de 15 años, el 40,1 por ciento emigró por motivos económicos, el 30,8 por ciento lo hizo por causas familiares y el 12,1 por ciento por razones políticas (Courtis, 2010).

**CUADRO 18****Países con más de 3.000 chilenos o hijos de chilenos (2005)**

| <b>País</b>               | <b>Nacidos en Chile</b> | <b>Nacidos en el Exterior</b> | <b>Total</b> | <b>%</b> |
|---------------------------|-------------------------|-------------------------------|--------------|----------|
| Argentina                 | 211.093                 | 218.615                       | 429.708      | 50,1     |
| EE.UU.                    | 80.805                  | 33.129                        | 113.934      | 13,3     |
| Suecia                    | 27.345                  | 15.051                        | 42.396       | 4,9      |
| Canadá                    | 25.415                  | 12.162                        | 37.577       | 4,4      |
| Australia                 | 23.420                  | 10.206                        | 33.626       | 3,9      |
| Brasil                    | 17.131                  | 11.240                        | 28.371       | 3,3      |
| Rep. Bol. de Venezuela    | 15.520                  | 11.586                        | 27.106       | 3,2      |
| España                    | 13.864                  | 10.047                        | 23.911       | 2,8      |
| Francia                   | 10.388                  | 5.394                         | 15.782       | 1,8      |
| Alemania                  | 6.704                   | 3.576                         | 10.280       | 1,2      |
| Ecuador                   | 4.702                   | 5.180                         | 9.882        | 1,2      |
| Perú                      | 4.652                   | 4.649                         | 9.031        | 1,1      |
| Est. Plurinac. de Bolivia | 4.469                   | 3.733                         | 8.202        | 1        |
| Noruega                   | 5.511                   | 2.483                         | 7.994        | 0,9      |
| R. Unido                  | 5.131                   | 1.826                         | 6.957        | 0,8      |
| Israel                    | 2.780                   | 2.709                         | 5.489        | 0,6      |
| México                    | 3.806                   | 1.659                         | 5.465        | 0,6      |

Fuente: Courtis, 2010, sobre datos de INE/MINREL/DICOEX/OIM (2005) *Registro de Chilenos en el Exterior*, disponible en [http://www.chilesomostodos.gov.cl/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=50&Itemid=14](http://www.chilesomostodos.gov.cl/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=50&Itemid=14), accedido el 08-04-2010.

## **6. Patrones migratorios internos: el nivel interregional**

De modo similar a lo que acontece con la migración internacional, existen restricciones de información para conocer oportunamente la migración interna. Los censos han sido la fuente primordial para dar luces de la complejidad de este asunto y su intensidad variable según la escala en que sea analizado.

A esto cabe añadir una percepción pública dominante acerca de asimilación de la idea de migración interna con una masiva migración del campo a la ciudad y un subsecuente crecimiento acelerado, desbordante en algunos casos, de las metrópolis y ciudades de la región. Desde hace tiempo esto no se ajusta a la realidad y elude la distinción de las muchas formas que adopta la migración dentro de un país, entre otras, las diferentes escalas en que cabe ser examinada (Rodríguez y Busso, 2009).

En Chile, es claro que la migración interna es una experiencia que muchas personas experimentan alguna vez en su vida. Esto es particularmente notorio cuando se considera la migración entre divisiones político-administrativas menores (DAME), que se refiere a los traslados entre comunas, los que suelen ser menos onerosos y, por ende, más frecuentes.

Un ejemplo elocuente de lo anterior son los desplazamientos intra-metropolitanos que, en principio, implican bajos costos, cortas distancias y un ajuste sencillo al lugar de destino (Rodríguez y Busso, 2009). El examen de estos movimientos resulta extremadamente específico y se inscribe en el estudio de la movilidad en general.

Distinto es el caso de los desplazamientos entre divisiones político-administrativas mayores (DAM), que son más costosos, sobre todo en los países con mayor superficie o larga configuración como Chile. En efecto, las tasas de migración reciente a escala de DAM en varios países sugieren menores intensidades, por lo cual el entorno regional se convierte en el medio permanente para la mayor parte de la población.

No es menor advertir que el avance de la urbanización en varios países ha modificado el perfil de los migrantes internos, ya que ahora se trata de personas que se trasladan mayoritariamente entre ciudades o dentro de ellas, lo que reduce las asimetrías históricas que rodeaban la inserción de los migrantes del campo en las ciudades (Rodríguez y Busso, 2009; Rodríguez y González, 2006).

La migración interna en Chile a escala de DAM ocurre principalmente desde zonas desfavorables a zonas más favorables en cuanto a dotación de infraestructura social, empleo, educación y otros factores que se vinculan con el desarrollo humano. No más de un 5 por ciento de la población chilena mayor de 4 años cambió su región de residencia en los cuatro últimos períodos quinquenales registrados por los censos desde 1970. La intensidad migratoria de las regiones es menor que la de otros países de la región, como señalan Rodríguez y Busso (2009), pero en cualquier caso la migración interregional ha sido clave para el contrapunto entre regiones de alto y bajo crecimiento demográfico.

Hasta 1992 el panorama era el siguiente: la Región Metropolitana registró tasas de migración neta positiva, mostrando una “*inercia*” *concentradora* y/o “*capacidad de adaptación*”, que se aunaba a la existencia de un “núcleo duro de expulsión” compuesto por cuatro regiones del centro-sur del país y una región del centro norte. De otro lado, se observaba una trayectoria errática de varias regiones, debido a una migración neta fluctuante entre 1965 y 1992. Por último, se apreciaba una polarización entre dos regiones “*atractivas*” y once “*expulsoras*” (Rodríguez y Busso, 2009).

Desde 2002 en adelante, es posible que se estén presentando tendencias de cambio, debido a varias circunstancias. Por ejemplo, la Región Metropolitana registró migración neta negativa y tres regiones históricamente expulsoras (IV, VI y X) registraban migración neta positiva. Habría, además, un virtual equilibrio entre regiones de inmigración y de emigración neta, sumado a la persistente condición expulsora del conglomerado de regiones centro-sureñas (tres regiones “*perdedoras*”, con niveles de pobreza, de ruralidad y de población indígena superiores al promedio nacional).

**CUADRO 19**

**Chile: Tasa de migración neta reciente por regiones,  
períodos 1970-1965; 1982-1977; 1992-1987; 2002-1997  
(tasas por mil habitantes)**

| Región                 | Migración neta (por mil habitantes) |           |           |           |
|------------------------|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|
|                        | 2002-1997                           | 1992-1987 | 1982-1977 | 1970-1965 |
| Tarapacá               | 0.58                                | 2.63      | 13.93     | 10.73     |
| Antofagasta            | 1.27                                | -0.99     | -2.09     | 3.71      |
| Atacama                | -5.16                               | 4.15      | -11.28    | 0.81      |
| Coquimbo               | 4.56                                | -1.00     | -3.15     | -11.64    |
| Valparaíso             | 3.12                                | 0.84      | 0.60      | 0.90      |
| Gral. B. OHiggins      | 1.25                                | -0.36     | -4.75     | -4.67     |
| Del Maule              | -0.42                               | -4.83     | -6.32     | -7.43     |
| Bio Bio                | -2.21                               | -3.49     | -7.20     | -3.95     |
| Araucanía              | -0.48                               | -3.02     | -7.01     | -11.19    |
| Los Lagos              | 0.76                                | -2.81     | -9.34     | -8.95     |
| Aisén                  | -0.59                               | -0.20     | 2.47      | 6.87      |
| Magallanes y Antártica | -6.69                               | -2.57     | 29.88     | 9.78      |
| Metropolitana          | -0.45                               | 2.71      | 6.54      | 7.73      |

Fuente: CELADE, Proyecto MIALC. Procesado con REDATAM + SP. 22-12-2007. Se excluyen las categorías de ignorados, residentes hace 5 años en el extranjero, residentes en el extranjero y no aplicables. Se excluye a los menores de 5 años.

## SEGUNDA PARTE

### MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL

En Chile, la normativa y la institucionalidad pública en materia migratoria han estado generalmente enmarcadas en una política de discreta apertura. La más importante excepción a esta tendencia se da durante la dictadura militar, período en el cual se restringe visiblemente la acogida de extranjeros por motivos de seguridad nacional. Pero más que un paréntesis en la historia política migratoria, este período ha mostrado ser la raíz de una serie de anacronismos y restricciones normativas con las que la sociedad civil, las instituciones y las autoridades públicas han debido lidiar, a veces infructuosamente, para implementar una gestión de mayor acogida y afín a las convenciones internacionales actuales.

Dictada en plena dictadura y vigente aun después de treinta años de democracia, la actual Ley de Extranjería ha mostrado ser la principal piedra de tope en la evolución de la política migratoria chilena. Y aunque ha habido avances en la integración de los migrantes internacionales mediante la creación de ciertas políticas sectoriales y la ratificación de otros compromisos internacionales, un nuevo proyecto de ley migratoria que rompa con la herencia de la seguridad nacional, sigue sin salir a la luz.

Otras iniciativas, como las relacionadas a la vinculación con los emigrados chilenos, también permanecen estancadas, y no ha habido mucha innovación en materia de institucionalidad especializada en la gestión migratoria.

Promisoria ha sido la política orientada a la población refugiada, área en la que se han impulsado programas de reasentamiento, diagnósticos participativos y se ha elaborado una nueva ley de refugio. Se trata de avances que dejan entrever una actitud de mayor acogida a la migración internacional, una actitud que también es esperable se refleje en el marco de las políticas públicas del país.

#### 1. Evolución de la política pública migratoria en Chile

No está de más hacer hincapié en que la historia política migratoria en Chile ha demostrado ser sobre todo fluctuante y errática, variando entre posiciones de mayor apertura a la llegada de extranjeros a otras de excesiva restricción, y construyendo o enmendando una serie de normativas, instructivos y leyes que han intentado responder a las contingencias pero que, cada cierto tiempo, se han mostrado anacrónicas. Es difícil, por tanto, hablar de una *evolución* política propiamente tal.

Con todo, si pudiéramos fijar algún punto de partida en la historia de las políticas migratorias en Chile, el impulso colonizador del Estado durante el siglo XIX y comienzos del XX sería un apropiado comienzo. Fue en plena época republicana cuando se establece la Ley de Colonización (18.11.1845), la primera normativa

nacional orientada a regular la migración y que marca el inicio de una etapa más dinámica en la historia migratoria, en la que se fomentó oficialmente la llegada de colonos europeos para poblar y ejercer soberanía en las zonas más extremas del territorio nacional (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

Como se detalla en Cano, Soffia y Martínez (2009), la institucionalidad específica se estableció con cierto desfase: casi treinta años después de la primera ley migratoria, en 1872, se creó la Oficina General de Inmigración, primer organismo dedicado a regular las entradas y salidas y a gestionar la instalación de los extranjeros en el país. Luego, en 1881, se delegó, por ley, al Servicio Nacional de Agricultura la tarea de situar a los colonos extranjeros que llegaran al país. Al año siguiente se promulgó también una ley que creó el cargo de Agente de Colonización en Europa, con presencia en algunos países como España, Francia, Suiza y Alemania, encargado de activar la venida de extranjeros al país.

Ya en 1895 la institucionalidad migratoria da señales de mayor especialización según los criterios de admisión que reinaban en aquella época (Cano, Soffia y Martínez, 2009). Ese año se derivó legalmente la administración de la inmigración de trabajadores agrícolas a la Inspectoría General de la Colonización, y la de la inmigración de trabajadores industriales a la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA).

En 1940 se elaboró el primer documento oficial sobre inmigración, a cargo del gobierno de Pedro Aguirre Cerda. Aunque dicho proyecto nunca logró la aprobación del Senado (Mezzano, 1995), lo que buscaba era anticiparse a un supuesto aumento en la llegada de inmigrantes tras la Segunda Guerra Mundial, estableciendo claras distinciones entre la admisión de los inmigrantes *libres* y los *colonizadores*.

Para el primer caso, algunos autores explican que se establecieron requisitos raciales, sanitarios, morales, culturales y económicos, mientras que para el segundo se instauraron normas sobre los beneficios, la concesión de títulos de dominio y la transferencia de las propiedades otorgadas, entre otros (Cano, Soffia y Martínez, 2009). En este período se dispuso, además, que todo lo relativo a la inmigración dependería desde entonces del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Hacia mediados del siglo XX empieza a adoptarse más marcadamente una política de inmigración *libre* o espontánea, que permitió la llegada de inmigrantes motivados por situaciones coyunturales, tales como la explotación del salitre y el cobre, el tráfico naval, el comercio o la invitación de parientes. Pero varios autores explican que simultáneamente se continuaron aplicando criterios selectivos, según la calificación técnica o el origen nacional, entre los que siempre se privilegió al europeo (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

En 1954, mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 69, se creó el Departamento de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de ahí en adelante de administrar los flujos migratorios, y se estableció la categoría de *inmigrante* como el extranjero que ingresaba al país con el objeto de trabajar.

Se puede apreciar que, hasta este punto de la historia, aun cuando se adoptaron políticas de inmigración libre durante ciertos períodos, las leyes migratorias nunca propiciaron la inmigración intensiva, sino más bien se enmarcaron en una política



cerrada y restrictiva. Constantemente inspirado en un ideario nacional de progreso económico, social y cultural, el Estado promovió activamente la migración selectiva de colonos europeos, con la expectativa de modernizar y “mejorar la raza chilena” (Stabili, 1986).

No es noticia, sin embargo, que desde siempre *“esa inmigración fue superada ampliamente por la libre y espontánea, que sin estar protegida por el gobierno presentó las características de ser más masiva y más constante en el tiempo”* (Norambuena, 1990: 25). Lo rescatable de esta postura es que, aun aplicando criterios fuertemente restrictivos, dejaba entrever una valoración positiva de las contribuciones de algunos migrantes, nada menos que como protagonistas del desarrollo y la modernidad.

Avanzado el siglo XX, el carácter restrictivo de la política migratoria se torna mucho más ostensible, esta vez prohibiendo la entrada de potenciales subversivos del régimen militar. La creación del Decreto Ley 1.094, dictado por el General Pinochet en 1975, ha sido, desde entonces, el hito más significativo de la historia migratoria nacional, en tanto aún permanece vigente. Reglamentada por el Decreto Supremo 597 de 1984, y posteriormente modificada en materia de refugiados por la ley 19.476, de 1996, esta norma rige el ingreso al país, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de los extranjeros.

La Ley de Extranjería, como se le conoce en la actualidad, es una “norma sumamente selectiva en la admisión de extranjeros y muy rigurosa en el control de las entradas y las salidas (Cano, Soffia y Martínez, 2009:50), aspectos que reflejan fielmente la fuerte ideología de seguridad nacional de la época promovida por el régimen de Pinochet.

El vuelco a una actitud de apertura, aunque aún no extensible a nivel normativo, comienza a evidenciarse con la llegada de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia desde 1990, y de manera más manifiesta, durante la administración de la socialista Michelle Bachelet (2006-2010).

En un comienzo, recién restaurado el régimen democrático, la administración de Patricio Aylwin impulsó una reforma legal tendiente a facilitar la movilidad de las personas entre las naciones de la región. Posteriormente, el gobierno de Eduardo Frei buscó modernizar la gestión respecto de la atención de los usuarios del Departamento de Extranjería y Migración y llevó a cabo, en 1998, la primera regularización migratoria que acogió a más de 40.000 inmigrantes. Fue durante la administración de Ricardo Lagos que se propuso la explicitación escrita de una política migratoria y, lo más importante, se ratificó en 2005 la Convención internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, así como los Protocolos de Palermo.

Ya en la administración de Bachelet, el esfuerzo formal por instalar una imagen de “país de acogida” incorporó tres líneas de gestión principales: la recepción no discriminatoria de los extranjeros que desean residir en el país, el fomento de programas de acogida humanitaria para refugiados y, adicionalmente, los prolegómenos de iniciativas destinadas a la vinculación con los emigrados chilenos.

La del gobierno de Bachelet se trató de una novedosa voluntad de asumir la migración como un derecho (Martínez y Soffia, 2009), voluntad que vino a precisarse con la incorporación del tópico de la migración en los objetivos estratégicos del Ministerio del Interior, y con el dictamen explícito del *Instructivo presidencial N° 9 sobre Política Nacional Migratoria en Chile*, el 2 de septiembre de 2008, cuando la ex presidenta promediaba su mandato.

Dicho instructivo define al país como “adecuadamente abierto a las migraciones, buscando la recepción no discriminatoria de los migrantes que decidan residir en el país, en acuerdo a las Convenciones y Tratados Internacionales vigentes y suscritos por Chile, en un contexto de respeto a la institucionalidad democrática, la Constitución y las leyes del país” (Chile, Presidencia de la República, 2008).

El documento enuncia los principios de la política nacional migratoria, recogiendo los estándares internacionales que rigen la materia: residencia y libertad de circulación; libertad de pensamiento y de conciencia; acceso a la residencia en condiciones igualitarias y debidamente informadas; acceso a la justicia; integración y protección social de los migrantes; respeto a los derechos laborales de los trabajadores extranjeros en Chile; no discriminación; regularidad de los flujos migratorios; reunificación familiar; y participación ciudadana en la gestión migratoria.

Asimismo, como resalta Courtis (2011), el instructivo señala como uno de los ejes de la política migratoria la integración de los inmigrantes en la comunidad, respetando su especificidad cultural e incluyéndolos en la estructura social, económica y cultural del país.

El Instructivo de Bachelet también estableció la creación de un Consejo de Política Migratoria, destinado a la planificación de políticas transversales para la integración de la población migrante y a la coordinación de las acciones entre las distintas reparticiones públicas vinculadas al tema. Aun cuando a la fecha del cambio de gobierno dicho Consejo todavía no se había constituido en pleno, el poder ejecutivo logró concretar algunos avances que merecen reconocerse, tanto a nivel de programas sectoriales en vivienda, salud y educación, así como en la suscripción de un conjunto de tratados de derechos internacionales.

Pero los esfuerzos fueron notablemente más erráticos en relación a la modernización de la Ley de Extranjería y la creación de un documento explícito de política migratoria.

La actual vigencia del decreto ley 1.094 ha sido la principal piedra de tope en la evolución de la política migratoria chilena. Treinta y cinco años después de la sanción de esta ley, y a la luz de los avances en el contexto nacional, regional e internacional, distintos sectores de la sociedad civil, actores del ámbito eclesiástico y académico y organismos internacionales reclaman la modificación de la norma y su armonización con los Tratados de Derechos Humanos ratificados por Chile. Y como muchos autores coinciden (Martínez y Soffia, 2009; Courtis, 2011, entre otros) el gobierno saliente de Michelle Bachelet se planteó la tarea de reformar la ley migratoria pero, aunque generó avances en esa dirección, no logró dar cumplimiento a su promesa.

Tras la salida del último gobierno “concertacionista” y la instalación de la coalición de partidos de centro-derecha Alianza por Chile, en 2010, el panorama se volvió más inconcluso. La actual administración del Presidente Sebastián Piñera no ha incluido, entre las propuestas que ha hecho públicas hasta el momento de la elaboración de este estudio, información explícita y reconocible, sea sobre su postura frente a las migraciones, sea sobre un plan de acción en este ámbito (Courtis, 2011). Más allá de algunas intervenciones de voceros oficiales matizadas por situaciones particulares, sigue abierta, por lo tanto, la interrogante si la nueva línea de gobierno seguirá el mismo perfil de gestión política que sus antecesores (Martínez y Soffia, 2009).

La ausencia de propuestas políticas explícitas que se ha dado hasta ahora, sumado al hecho de que la tarea de reconstrucción emprendida luego del terremoto de febrero de 2010 ha absorbido gran parte de la atención y los esfuerzos del gobierno, estaría mostrando que se ha dado una preocupante baja prioridad de la temática migratoria en la agenda pública, interrumpiendo una tendencia que parecía levemente más promisoría (Courtis, 2011; Martínez y Soffia, 2009).

Con todo, a fines de 2011 la administración de gobierno se proponía redactar un anteproyecto de legislación migratoria, como forma de responder a un proceso iniciado pero inacabado por los gobiernos “concertacionistas” antecesores. Aunque la iniciativa seguía sin concretarse al momento de elaboración de este informe, Martínez (2012) releva que algunos puntos críticos ya se vislumbraban en las discusiones recientes, como la pretensión de distanciar al país del vecindario en cuanto a criterios compartidos, las mayores facilidades para las deportaciones y la implementación de nociones como la selectividad y la temporalidad, que requerirían ser conocidas para su discusión.

Podría decirse que la política de la acogida vía regularización es una de las características de la gestión migratoria que ha permanecido inalterable en relación al período anterior. En términos generales, esto quiere decir que no se ha buscado fomentar la llegada de extranjeros ni la apertura desregulada de las fronteras, sino promover una migración ordenada y segura, que permita garantizar los derechos y deberes tanto de los nacionales como de los extranjeros (OIM, 2003). En ese sentido, la irregularidad de los migrantes se ha concebido generalizadamente como un problema social grave, que se traduce en desprotección y exclusión del sistema social y económico, así como eximición de deberes (Martínez y Soffia, 2009).

En el presente, persiste la necesidad de asumir la migración como un derecho inherente a todo ser humano y de responder a ello con una normativa que rompa con la actual herencia de la dictadura militar y se atenga a las obligaciones internacionales y nacionales contraídas. Una política estatal explícita y contundente que trascienda los gobiernos sigue siendo, entonces, un desafío pendiente en la historia política migratoria chilena.

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

Es de interés examinar los principios constitucionales que orientan de manera general o están asociados de manera concomitante con la migración. En particular, la regulación sobre la adherencia a los principios establecidos en el Artículo 5º, párrafo segundo, de la Constitución Política de la República de Chile acerca de la preeminencia de los tratados internacionales suscritos en materia de derechos humanos representa un asunto central para las normativas, programas y políticas que busquen afectar la migración internacional en Chile.

Seguidamente, y en este contexto, se describe la norma vigente sobre migraciones: el Decreto Ley de Extranjería 1.094 de 1975, dictado por el General Pinochet en 1975, durante la dictadura militar. En este análisis, es posible desprender algunas hipótesis explicativas acerca de su vigencia.

Un último acápite está destinado al examen de los vínculos de la institucionalidad legal con los instrumentos internacionales y otros acuerdos bilaterales y regionales sobre migración internacional, situación en que se destaca la fuerte adhesión formal del Estado chileno y la asimétrica adecuación de sus normas e institucionalidad.

### 2.1. Principios constitucionales

La Constitución Política de la República de Chile que rige actualmente fue aprobada en un plebiscito nacional el 11 de septiembre de 1980, entró en vigor transitoriamente en 1981 y plenamente en 1990, y desde entonces ha sido reformada quince veces, la última, en 2012.

El primer principio constitucional, y probablemente el único, que orienta de manera general el tratamiento de la migración internacional en Chile está establecido en el Capítulo I de la Constitución sobre las bases de la institucionalidad, específicamente, en su Artículo 5º, párrafo segundo, donde se indica que:

*“el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana”* y que *“es deber de los órganos del Estado promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”*.

El Capítulo II de la Constitución, relativo a los principios de nacionalidad y ciudadanía, comprende dos artículos en los que se hace mención a la figura del extranjero. El primero, el artículo 10º establece que son chilenos:

- Los nacidos en el territorio de Chile, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Chile en servicio de su Gobierno, y de los hijos de extranjeros transeúntes, todos los que, sin embargo, podrán optar por la nacionalidad chilena (inciso 1º);
- Los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero. Con todo, se requerirá que alguno de sus ascendientes en línea recta de primer o segundo grado, haya adquirido la nacionalidad chilena en virtud de lo establecido en los números 1º, 3º o 4º (inciso 2º);

- Los extranjeros que obtuvieren carta de nacionalización en conformidad a la ley (inciso 3°);
- Los que obtuvieren especial gracia de nacionalización por ley (inciso 4°).

El artículo 14°, en tanto, establece las reglas para el ejercicio del derecho a sufragio de los extranjeros avecindados Chile, como la residencia mínima de cinco años. Entre las modificaciones incluidas en la reforma constitucional de 2005 (Ley N° 20.050), se elimina el requisito de avecindamiento en el país por un año como medio de adquisición de la nacionalidad chilena para hijos de chilenos nacidos en el extranjero, bastando ahora ser hijo de chileno, sin importar el lugar de nacimiento, para adquirirla. Esto reafirma la obtención de nacionalidad por *ius sanguinis*.

Más adelante, el Capítulo III de la Constitución Política de la República establece los derechos y deberes constitucionales para todos sus habitantes, entre los que cabría incluir también a los extranjeros residentes. Algunas de las garantías estipuladas en este conjunto de artículos son: el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona, la igualdad ante la ley, la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, el respeto y protección a la vida privada y pública y a la honra de la persona y de su familia, la libertad de conciencia, el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual, el derecho a la protección de la salud, el derecho a la educación, la libertad de emitir opinión y de información, el derecho de reunión, el derecho de asociarse sin permiso previo, la libertad de trabajo y su protección, el derecho a la seguridad social, el derecho a la sindicación, el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica, el derecho de propiedad.

En este tercer capítulo de la Constitución pueden subrayarse algunas disposiciones del artículo 19 que orientan soslayadamente el tratamiento de la migración como una materia de política pública. En particular, se puede mencionar el inciso 2° sobre la igualdad ante la ley, donde se establece que *“en Chile no hay persona ni grupos privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley”*.

Adicionalmente, el inciso 16° sobre la libertad de trabajo y su protección indica que:

*“toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución. Se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos”*.

Un primer aspecto a relevar del panorama constitucional aquí descrito es que, a diferencia de otros países de la región, como Argentina, Bolivia y Ecuador, en el caso de Chile no existen alusiones directas ni estándares explícitos sobre la figura del migrante dentro de la Constitución Política, más allá de la mención a la persona extranjera hecha en el Artículo N°10 sobre los principios de nacionalidad y ciudadanía.

Lo anterior no hace más que evidenciar la generalizada ambigüedad de la postura del Estado hacia la admisión de población migrante y al reconocimiento de sus derechos (Machín, 2011).

En este escenario, la adherencia estricta a los principios establecidos en el Artículo 5° sobre la preeminencia de los tratados internacionales suscritos por Chile en materia de derechos representa el pilar más sólido desde el cual se puedan sostener el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y programas sobre migración internacional en Chile.

Existen algunos documentos oficiales en los que se ha intentado plasmar y reglamentar esta adherencia del marco político nacional a los compromisos internacionales. Por ejemplo, el oficio ordinario N°07/1008 (1531) de agosto del año 2005 señala que la Constitución Política de la República de Chile y la *Convención de los Derechos del Niño*, garantizan a todos los niños, niñas y jóvenes el ejercicio del derecho a la educación; que es el deber del Estado garantizar a todas las personas la igualdad ante la ley y la no discriminación; y que, en particular, debe asegurar que los establecimientos educacionales no discriminen arbitrariamente a los alumnos inmigrantes en razón de su nacionalidad u origen.

## **2.2. Normativa migratoria chilena y los proyectos para su reforma**

Como ya se ha mencionado, la temática migratoria a nivel nacional es regulada por el Decreto Ley de Extranjería 1.094 de 1975, el cual fue dictado por el General Pinochet en 1975, durante la dictadura militar chilena, y es conocido como Ley de Extranjería. Esta norma fue reglamentada por el Decreto Supremo N° 597 de 1984, y posteriormente en el año 1996 fue modificada por la ley 19.476, que introduce cambios en materia de refugio. Dichas normas rigen el ingreso al país, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de los extranjeros.

La norma establece las distintas categorías de visa que podrán ser otorgadas (véase Cuadro 1), sin embargo estas reglas coexisten con disposiciones que, tal como se mencionaba, dejan entrever el carácter restrictivo y discriminatorio de la norma. Así, en su artículo 13 indica que las atribuciones que corresponden al Ministerio del Interior para el otorgamiento de visas, prórrogas y permanencia definitiva serán ejercidas discrecionalmente por éste, en función de la conveniencia o de la utilidad que le pueda reportar al país.

Seguidamente, los artículos 15 y 16 establecen los impedimentos de ingreso para los extranjeros, algunos de los cuales resultan contrarios al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos y son discriminatorios. Por ejemplo, el Decreto Ley prohíbe la entrada al país de aquellas personas que no tengan o no puedan ejercer su profesión u oficio, o carezcan de recursos que les permitan vivir en Chile sin constituir carga social.

### CUADRO 1

#### Tipos de visa otorgados por el estado de Chile según el Decreto Ley 1.094

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Turistas                           | Extranjeros que ingresan con fines de recreo, deportivos, de salud, estudios, gestión de negocios, familiares, religiosos u otros similares, sin propósito de inmigración, residencia o desarrollo de actividades remuneradas.                                                                                                                                                                                                                                               |
| Residentes<br>- Sujetos a contrato | Extranjeros que viajan al país con el objetivo de dar cumplimiento a un contrato de trabajo, y también sus familiares. Esta visa caduca desde el momento en que cualquiera de las partes pone término a la relación contractual, luego de lo cual el extranjero tiene 30 días para presentar una nueva solicitud de residencia, acompañada del finiquito y un nuevo contrato de trabajo. Visa vigente por dos años, con posibilidad de prorrogarla por dos períodos iguales. |
| - Estudiantes                      | Extranjeros que ingresan con el objeto de estudiar en establecimientos estatales o particulares reconocidos por el Estado. Visa vigente por un año o renovable hasta completar los estudios; no autoriza el desarrollo de actividades laborales.                                                                                                                                                                                                                             |
| - Temporarios                      | Extranjero que tenga el propósito de radicarse en Chile siempre que acredite vínculos familiares o intereses en el país, y cuya residencia se estime útil y conveniente. Permite realizar cualquier actividad, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes. Se expide por un período máximo de un año, renovable hasta completar dos años, al término de los cuales el extranjero deberá solicitar la Permanencia Definitiva o abandonar el país.                |
| - Oficiales                        | Miembros de cuerpos diplomáticos y consulares acreditados ante el gobierno y los organismos internacionales reconocidos por Chile, así como sus familiares. Visa con permiso de trabajo.                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| - Por asilo y refugio político     | Extranjeros en resguardo de sus seguridad personal y que en razón de las circunstancias políticas de su país se vean forzados a recurrir a alguna misión diplomática chilena. Visa con permiso de trabajo.                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Permanencia definitiva             | Extranjeros que vayan a residir indefinidamente en el país, para realizar cualquier actividad permitida por la ley.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

Fuentes: Carolina Stefoni, "Inmigración en Chile. Nuevos desafíos", en FLACSO (ed.), *Chile 2001-2002. Impactos y desafíos de las crisis internacionales*, Santiago de Chile, FLACSO, 2002, y Katia Araujo y otros, *Migrantes andinas en Chile: el caso de la migración peruana*, Santiago de Chile, Fundación Instituto de la Mujer, 2002, a partir del Decreto Ley N° 1.094 (1975) y el sitio web del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior <<http://www.extranjeria.gov.cl>> [fecha de consulta: 19 de diciembre de 2008].

Paradójicamente, la inaceptable vigencia del Decreto Ley 1.094 en el presente, ha posibilitado, aunque sea implícitamente, comenzar este proceso de integración con algunas ventajas, logrando efectos muy diferentes para los cuales fue pensada.

Tal como lo han subrayado representantes del DEM y algunos investigadores, nos referimos a que “esa misma legislación permite hoy que los extranjeros ingresen al país como turistas y puedan solicitar visas sujetas a contrato laboral o residencia temporaria con fundamento en vínculos con chilenos, embarazo o tratamiento médico, o varios vínculos laborales de tiempo parcial, entre otros” (Flores, 2008).

Asimismo “permite que un número creciente de extranjeros ingrese a Chile buscando la protección de su vida, integridad y libertad que no ha encontrado en otros países” (Contesse, 2009: 245). Este carácter flexible para cambiar la categoría de residencia una vez dentro del país es un aspecto destacable de la Ley de Extranjería, ya que es fundamental para contener la irregularidad migratoria dentro de un marco gobernable (Flores, 2008).

Sin duda, se vislumbra un clima de esperanza en lo que se refiere a migración en el país, pero lo cierto es que todos los avances legales y compromisos internacionales suscritos se ven ensombrecidos por el hecho que Chile aún no cuenta con una nueva legislación y una política migratoria de Estado, que sirvan de perspectiva global y explícita para la gestión de la migración desde un enfoque de derechos.

Durante el gobierno de la presidenta Bachelet se elaboró un proyecto de ley de migraciones. Dicho proyecto no se hizo público ni fue plenamente compartido con las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la temática y al término de su mandato no había sido presentado ante el Parlamento.

El proyecto sobre una nueva ley de migraciones también ha estado desarrollándose durante los años recientes en la administración del Presidente Piñera, pero ha sido persistente el hermetismo con el que este se ha tratado frente a los distintos actores de la sociedad civil interesados.

El anunciado documento sigue sin presentarse ante los órganos legisladores, pero es de esperar que el actual gobierno realice los esfuerzos necesarios para avanzar con la presentación del proyecto de ley, así como para garantizar que refleje los principios del derecho internacional de los derechos humanos.

En el ámbito del refugio, es preciso mencionar que, hasta la década de 1990, la protección de esta población estaba básicamente regulada por la misma ley migratoria, que asimilaba la categoría de refugiado a un tipo de visa sin contemplar las particularidades del derecho internacional de los refugiados, dejando grandes brechas en su protección.

Sin embargo, desde ese entonces, el tema ha registrado importantes avances. En 1996 se aprobó una reforma a la ley que incorporó disposiciones específicas sobre la temática del refugio, seguido por el antes mencionado instructivo presidencial N° 9 que también abarcó el tema del asilo y, el 15 de abril de 2010 fue publicada una nueva Ley de protección de refugiados (Ley N° 20.430). Esta ley, que ya ha sido reglamentada por el Decreto N°837 de 2011, incorpora los principios fundamentales del derecho internacional de refugiados y establece la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado, con carácter de asesora del Ministerio del Interior.



### 2.3. Vinculación con los instrumentos internacionales y otros acuerdos bilaterales y regionales sobre la materia

Chile ha adherido a una importante cantidad de instrumentos internacionales que regulan el tratamiento de la migración y lo enmarcan en un contexto regional y mundial. Tal como se expuso anteriormente, el respeto y promoción de estos tratados por parte de todos los órganos estatales están garantizados en el artículo 5° de la Constitución Política de Chile. No obstante, la adecuación del marco normativo nacional a estos instrumentos, en algunos ámbitos específicos del derecho, ha sido más bien lenta y errática.

#### 2.3.1. Tratados del ámbito internacional y de Naciones Unidas

El siguiente Cuadro muestra los principales tratados internacionales adoptados por las Naciones Unidas relacionados con el tratamiento de los asuntos migratorios y que tienen rango constitucional en Chile en virtud del artículo 5° de la Constitución.

#### CUADRO 2

#### Principales instrumentos de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y otras materias vinculadas a la migración internacional suscritos por el estado chileno, 2012

| Tratado                                                                                                                                                              | Firma      | Ratificación |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------|
| Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial                                                                            | 03/10/1966 | 20/10/1971   |
| Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales                                                                                                    | 16/09/1969 | 10/02/1972   |
| Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos                                                                                                                  | 16/09/1969 | 10/02/1972   |
| Convención contra la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)                                                                       | 17/07/1980 | 07/12/1989   |
| Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes                                                                                 | 23/09/1987 | 30/09/1988   |
| Protocolo facultativo a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes                                                      | 06/06/2005 | 12/12/2008   |
| Convención sobre los derechos del niño                                                                                                                               | 26/01/1990 | 13/08/1990   |
| Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo al involucramiento de niños en conflictos armados                                        | 05/11/2001 | 31/07/2003   |
| Protocolo Facultativo a la Convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía | 23/06/2000 | 06/02/2003   |
| Convención internacional contra la delincuencia organizada transnacional                                                                                             | 13/12/2000 | 29/11/2004   |

|                                                                                                                                      |            |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|
| Protocolo para prevenir, reprimir sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños                                      | 08/08/2002 | 29/11/2004 |
| Protocolo contra la trata de migrantes por tierra, mar y aire                                                                        | 08/08/2002 | 29/11/2004 |
| Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares <sup>28</sup> | 24/09/1993 | 21/03/2005 |
| Convención sobre el estatuto de los refugiados <sup>29</sup>                                                                         |            | 28/01/1972 |
| Protocolo facultativo de la Convención sobre el estatuto de los refugiados                                                           |            | 27/04/1972 |

Fuente: *United Nations, Treaty Collection*, [en línea] <http://treaties.un.org>, accedido el 08 de mayo de 2012.

La Convención de Naciones Unidas es el instrumento de mayor relevancia que ha suscrito el gobierno chileno para la protección de sus inmigrantes, y es considerada la plataforma mínima a partir de la cual se pretende orientar toda gestión migratoria. Consecuentemente, cualquier política y regulación legal vinculada con los inmigrantes debiese ser pensada desde el respeto de sus derechos humanos más básicos (Martínez y Soffia, 2009), en este caso: el derecho a no migrar, el derecho a la libre movilidad, a la justicia social y laboral en igualdad de condiciones que los nacionales, y a la conservación de la identidad cultural.

Además de los tratados detallados en el Cuadro anterior, es preciso señalar que Chile no ha ratificado ninguno de los principales instrumentos de la Organización Internacional para el Trabajo (OIT) que versan de manera específica sobre el trabajo migrante, que son:

- Convenio N°97 sobre trabajadores migrantes (revisado) (1949),
- Recomendación N°86 sobre trabajadores migrantes (revisada) (1949),
- Convenio N°143 sobre trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) (1975),
- Recomendación N°151 sobre trabajadores migrantes (1975).

El Convenio N°97 obliga a los Estados miembros a poner a disposición de la OIT y de otros Estados parte, cuando lo soliciten, información sobre la política y legislación nacional referentes a la migración; sobre las disposiciones especiales relativas al

<sup>28</sup> Con reserva a lo preceptuado en el párrafo 5 del artículo 22, que se considera inaplicable en Chile: “Cuando una decisión de expulsión ya ejecutada sea ulteriormente revocada, la persona interesada tendrá derecho a reclamar indemnización conforme a la ley, y no se hará valer la decisión anterior para impedir a esa persona que vuelva a ingresar en el Estado de que se trate” (*United Nations, Treaty Collection*, en línea <http://treaties.un.org/>).

<sup>29</sup> Para el caso de Chile, el estatus de esta convención y su respectivo protocolo figuran como “adhesión”, que es el acto mediante el cual un Estado acepta la oferta o la oportunidad de ser parte en un tratado ya negociado y firmado por otros estados, y tiene los mismos efectos jurídicos que la ratificación (*United Nations, Treaty Collection*, disponible en <http://treaties.un.org/>).

movimiento de trabajadores migrantes y a sus condiciones de trabajo y de vida; sobre los acuerdos y arreglos especiales celebrados en estas materias.

El Convenio N°143, por otra parte, manda a los Estados miembros a respetar los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes, sin distinción alguna, y promueve la igualdad de oportunidades y de trato entre nacionales y trabajadores extranjeros regularmente establecidos.

A diferencia de los convenios, las recomendaciones de la OIT no requieren la ratificación de los estados miembros, y su aceptación tampoco tiene carácter vinculante. De ahí que las denuncias y sugerencias han estado más que nada abocadas a la adopción de los Convenios antes señalados.

### **2.3.2. Acuerdos multilaterales y participación en procesos regionales de consulta e integración**

A nivel multilateral, el marco normativo de la política migratoria en Chile también ha incluido la suscripción a documentos emanados de conferencias y procesos de consulta regionales sobre la materia, tales como las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Asimismo, se ha incorporado con su firma e implementación a importantes acuerdos surgidos de los mecanismos de integración regional, entre los que se destaca el Acuerdo de Libre Residencia en el Marco del Mercosur Ampliado.

#### *Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y Gobierno*

Desde que iniciaron su proceso en 1991 en Guadalajara, Chile ha participado en las 21 reuniones llevadas a cabo anualmente por los Jefes de Estado y Gobierno de los países miembros de la Organización de Estados Iberoamericanos, para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Los roles más protagónicos los ha tenido como anfitrión de la VI Cumbre de 1996 y de la XVII Cumbre de 2007.

Con todo, la migración internacional de personas entre países, regiones y continentes ha sido relevada como tema de discusión durante las últimas siete cumbres y, particularmente, a partir de la XVI Cumbre de Montevideo, en 2006, ocasión en la que se aprobó el *Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo*, documento que estableció la convocatoria para un Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo.

En la XVII Cumbre de Santiago, los jefes de Estado y de Gobierno firmaron la Declaración de Santiago, en la que se reitera el Compromiso de Montevideo y además se adopta el *Convenio Multilateral Iberoamericano sobre Seguridad Social*. El pacto, que fue ratificado por Chile en febrero de 2011, busca la conservación de los derechos sociales de los trabajadores migrantes iberoamericanos trasladados fuera de su país. El texto regula el derecho a las prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, las normas generales sobre totalización de periodos de seguro, cotización y empleo, el procedimiento para tramitar las prestaciones y la notificación de resoluciones y prestaciones derivadas de accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

Courtis (2011) explica que si bien dicho convenio aún no está en vigor, existe un Acuerdo de Aplicación, válido para los países ratificantes, que fija el procedimiento y los mecanismos necesarios para su implementación. La importancia de la participación de Chile en este Convenio es que puede representar una oportunidad fundamental para la protección los trabajadores migrantes y sus familias, “pues sostiene en sus considerandos que el trabajo es uno de los factores esenciales en el fortalecimiento de la cohesión social de las naciones, y que las condiciones de seguridad social tienen una dimensión muy importante en el desarrollo del trabajo decente” (CELADE-CEPAL, 2008).

Otra instancia importante del proceso de las Cumbres Iberoamericanas en la que Chile ha tomado parte es el *Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD)*, adoptado en el marco de las XVIII y XIX Cumbres. Se trata de un mecanismo informal de consulta y coordinación cuya constitución merece valorarse bajo el consenso de que “en el espacio iberoamericano el unilateralismo migratorio no es una opción de gobernabilidad” (CELADE-CEPAL, 2009).

Chile tuvo una participación relevante en el I FIBEMYD celebrado en 2008 en Cuenca, Ecuador (Courtis, 2011). En él se sentaron las bases de un Programa de Acción que incluye propuestas sobre buenas prácticas migratorias, todas ellas sustentadas en el respeto a los derechos humanos, para ser desarrollado por los veintidós países que integran la Comunidad Iberoamericana.

Entre las propuestas consensuadas se incluyen la reducción de costos en el envío de remesas y la creación de programas para su utilización en el desarrollo productivo; programas especiales de migración vinculados con el trabajo temporal y de integración de los migrantes y sus familias en los países receptores; programas para promover el respeto a la diversidad cultural de los migrantes; planes tendientes a eliminar todas las formas de discriminación contra los migrantes y a informar sobre los derechos humanos de los migrantes; y propuestas de acciones especiales en el campo de Juventud, Migración y Desarrollo.

En el II FIBEMYD, celebrado en San Salvador, en julio de 2010, Chile tuvo una representación de bajo perfil político y con poca participación, según puede consignarse en la agenda y composición de los representantes (Courtis, 2011).

### *Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)*

La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones es un proceso regional de diálogo y concertación en materia migratoria en el que participan delegaciones oficiales de los gobiernos de los países del Cono Sur y la Región Andina, además de Guyana y Surinam. Desde la I Conferencia, efectuada en 2000 en Buenos Aires, se han realizado doce reuniones anuales a la fecha.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Véase [www.csmigraciones.info](http://www.csmigraciones.info)

En agosto de 2009, Chile participó de la IX CSM realizada en Quito. Allí, los países participantes acordaron, a través de la suscripción de la Declaración de Quito, instar a los países receptores de la migración a adecuar sus políticas, normas y prácticas de acuerdo a los estándares internacionales, en especial del derecho internacional de los Derechos Humanos, así como a impulsar procesos de regularización de las personas migrantes y su plena integración.

En la Declaración, firmada por el gobierno chileno, se señala que el endurecimiento de las políticas migratorias vulneran los derechos fundamentales de las personas migrantes y que además estimulan formas de migración irregular, la trata de personas y el tráfico de migrantes. Asimismo, entre otros puntos, se acordó que los trabajadores migrantes y sus familias deberán recibir igualdad en el trato laboral y en el acceso para ellos y sus familias a las políticas y programas sociales de los países de recepción.

#### *Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*

Chile participa oficialmente del MERCOSUR, en calidad de miembro asociado, desde 1996. Desde entonces, uno de los hitos más importantes en materia migratoria del que el país ha formado parte ha sido la firma del *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, implementado en Chile a partir de diciembre de 2009.

A grandes rasgos, el Acuerdo autoriza a los consulados de Chile en el extranjero, el DEM y las gobernaciones provinciales a emitir permisos de residencia temporaria a los nacionales de Paraguay, Uruguay, Brasil, Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia. Habiendo acreditado la nacionalidad del Estado parte y la ausencia de antecedentes penales, la visa permite residir y trabajar en Chile por un año, prorrogable por otro año y con la posibilidad de transformarse en permiso de residencia definitiva si el extranjero se acoge a tal solicitud dentro de los noventa días anteriores al vencimiento de la visa.

Este impulso implica un avance en términos del desarrollo de la política pública migratoria en tanto confirma la voluntad de tratar el tema migratorio dentro de un marco multilateral de consenso, desdibujando la paradoja “libre comercio-migración limitada” y proporcionando a los migrantes un ambiente más seguro en el que se les garantice el ejercicio de sus derechos (Martínez y Soffia, 2009).

Algunos autores, sin embargo, han advertido algunas insuficiencias en torno a esta medida y es que, además de la demora en su implementación,<sup>31</sup> el Acuerdo parece haber sido adoptado con una interpretación limitada, puesto que los dos años de residencia temporaria que este permite se reducen en Chile a un año, con posibilidad de prórroga (Jiménez, 2010).

---

<sup>31</sup> Chile implementa el Acuerdo siete años después de que este fuera firmado en 2002 en Brasilia, Brasil.

### *Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*

Chile ha estado vinculado oficialmente a la UNASUR desde noviembre de 2010, cuando ratifica la firma de su Tratado Constitutivo, adoptado durante la tercer Cumbre del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno en 2008. El objetivo central de la Unión es construir

*“un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías”.*<sup>32</sup>

Asimismo, tres de sus objetivos específicos versan directamente sobre los derechos de los migrantes, que son:

- la consolidación de una identidad suramericana, a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana;
- el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud;
- la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas.

Aunque aún no se ha redactado ningún acuerdo específico sobre el proceso migratorio entre los países miembros de la UNASUR, se debe relevar este espacio de integración como un campo promisorio para la adopción de compromisos internacionales que sirvan de marco normativo orientador de la gestión migratoria nacional.

### *Comunidad Andina (CAN)*

La CAN fue creada con el objetivo de alcanzar “un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo de los países que la conforman, mediante la integración andina, suramericana y latinoamericana”.<sup>33</sup> El tema de la migración intercomunitaria ha estado oficialmente presente en las discusiones y deliberaciones de este órgano, las que generalmente han estado enfocadas en facilitar la libre circulación de los habitantes de la subregión, ya sean motivadas por razones de turismo u otros fines que impliquen un cambio de residencia habitual o de larga duración.

---

<sup>32</sup> Véase [www.unasursg.org](http://www.unasursg.org)

<sup>33</sup> Véase [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

Desde 2006, Chile participa en la Comunidad en calidad de miembro asociado,<sup>34</sup> desde donde también le toca asumir responsabilidades ante los tratados o declaraciones consensuadas en torno a los procesos migratorios. Además, ha participado activamente en dos instancias de reunión sobre la temática, que son el Foro Andino de Migraciones, realizado en Quito en septiembre de 2008 y el II Foro Andino de Migraciones, celebrado en Lima en octubre 2009.

### 2.3.3. Acuerdos en el ámbito bilateral con Perú y Argentina

En el ámbito bilateral, la búsqueda de mayor protección para la población migrante se ha reflejado en la suscripción de algunos acuerdos de cooperación e integración con Perú y Argentina, principales países de origen de los inmigrantes en Chile, en los que se abordan asuntos de seguridad social y control fronterizo.

#### *Convenios en materia de seguridad social*

Chile ha suscrito cerca de veinte convenios de seguridad social con distintos países de América, Europa y Oceanía (Courtis, 2011), los cuales buscan principalmente beneficiar a los ciudadanos chilenos en el exterior. Los Convenios de Seguridad Social signados con Perú en 2002 y con Argentina en 2009 también benefician a las comunidades de inmigrantes más numerosas residentes en Chile.

Particularmente, estos convenios buscan que los ciudadanos de los Estados partes puedan mantener la continuidad en su historia de cotizaciones previsionales, permitiéndoles pensionarse en cada uno de los Estados donde trabajan por un monto que determina la legislación nacional respectiva, y otorgándoles el derecho a percibir la pensión fuera del país que da el beneficio, además de sumar los períodos de seguro que se reconocen en ambas naciones y evitar así la doble cotización.<sup>35</sup>

El más reciente Convenio de Seguridad Social Chile-Argentina, por ejemplo, permitirá a los trabajadores argentinos residentes en Chile y a los chilenos residentes en Argentina trasladar sus fondos de pensiones de un país a otro. Al reconocer y hacer compatibles las imposiciones previsionales en ambos países, se reconocen los años de trabajo realizados en cualquiera de ellos, evitando, de ese modo, lagunas en las cotizaciones y haciendo factible la jubilación de los migrantes (Courtis, 2011). Este convenio se aplicará a profesionales y técnicos afiliados a algún régimen previsional en alguno de los dos países, tanto a los sistemas de reparto como al de las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP) de Chile y al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

---

<sup>34</sup> Inicialmente Chile fija su participación como país miembro de la CAN en 1969, cuando firma el Acuerdo de Cartagena, instrumento fundador del bloque, pero dicho Acuerdo es abandonado en 1976 por disposiciones del General Pinochet durante la dictadura militar. No es hasta 30 años después, en 2006, cuando se anuncia la reincorporación de Chile a la Comunidad, mediante la Decisión N° 645.

<sup>35</sup> Véase [www.extranjeria.gov.cl/acuerdos\\_intern.html](http://www.extranjeria.gov.cl/acuerdos_intern.html)

### *Pactos de cooperación económica e integración fronteriza*

Durante la última década, Chile ha puesto en marcha diversos acuerdos con sus vecinos Perú y Argentina, orientados a una mayor complementación económica. En estas acciones Chile le ha dado una adecuada relevancia a facilitar el tránsito de trabajadores migrantes.

En primer lugar, se puede mencionar el memorándum de entendimiento sobre cooperación laboral y migratoria entre Perú y Chile, en el marco del tratado de libre comercio suscrito por ambos países en 2006. Dicho memorándum busca promover el desarrollo de políticas y prácticas laborales y migratorias que mejoren las condiciones de trabajo y los niveles de vida en los territorios, y la protección de derechos reconocidos internacionalmente, tales como el derecho de asociación, la prohibición del trabajo forzoso, el respeto de edad mínima para el empleo de niños, la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, entre otros (Courtis, 2011).

El memorándum, que entró en vigencia en 2009, también busca alentar el desarrollo de estadísticas y el intercambio de información sobre legislación, instituciones y políticas públicas en materia laboral, migratoria y de seguridad social.

En el caso de los compromisos bilaterales entre Chile y Argentina deben destacarse, además del mencionado Convenio de Seguridad Social, el *Acuerdo Operativo sobre Cooperación en los Controles Migratorios Fronterizos*, orientado a simplificar y agilizar los controles migratorios en pasos prioritarios, como Pehuenche, Dorotea, Integración Austral y San Sebastián.

La medida refleja la voluntad de ambos gobiernos de priorizar la libre circulación del capital humano en un contexto de creciente integración económica, tal como fuera declarado por los ministros del Interior de ambos países en la II Reunión Binacional de Ministros Argentina-Chile, el 6 de agosto de 2009. Bajo esta misma tónica, Courtis (2011) ha destacado la suscripción del *Acuerdo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo* que facilita el control migratorio en fronteras terrestres que unen Argentina y Chile, para los ciudadanos que residen en las localidades fronterizas lindantes, mediante un procedimiento ágil y diferenciado de las otras categorías migratorias.

#### **2.3.4. Consideraciones generales sobre la vinculación de los compromisos internacionales con la normativa nacional**

En general, se ha observado una preocupación del Estado chileno por adaptar la actual legislación del país a los preceptos de estos instrumentos y acuerdos internacionales, lo que puede reconocerse como un certero avance en materializar la voluntad de asumir la migración internacional desde la perspectiva de los derechos humanos y aprovechar sus oportunidades para el desarrollo (Martínez y Soffia, 2009).

A nivel de gobiernos regionales y locales la situación registra algunos matices, en tanto hay territorios donde se han implementado iniciativas de integración y atención de inmigrantes, atendiendo especificidades de la inmigración (es el caso de la Región de Tarapacá, por ejemplo).



Sin embargo, tal como se desprende del examen del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de la CTMF, ante el informe nacional presentado en 2011 (CPTMF, 2011), Chile aún expone fuertes asincronías entre los marcos normativos nacional e internacional relativos a la migración internacional. La permanencia de una legislación heredada de la dictadura militar ha representado el principal obstáculo en el proceso de adecuación a la norma internacional. Y las elaboraciones de política a contar de los años noventa tampoco han avanzado en una dirección segura.

El Comité ha resaltado como avances la reciente promulgación de la Ley N° 20507 sobre trata de personas (2011), la firma de acuerdos intersectoriales para fomentar la integración de la población migratoria; los acuerdos internacionales en materia de seguridad social; los acuerdos firmados por Chile en su condición de miembro asociado del MERCOSUR; y un acuerdo de cooperación firmado entre la Gendarmería de Chile y la Organización Internacional de las Migraciones; así como la ratificación de diversos instrumentos internacionales, aunque no necesariamente relacionados a las personas migrantes (CPTMF, 2011).

Aunque estas acciones son celebradas como un respaldo generalizado a la gestión gubernamental, lo cierto es que “solo introducen en las llamadas preocupaciones que sí deberían ser examinadas en detalle” (Martínez, 2012).

Por otra parte, entre las preocupaciones, sugerencias y recomendaciones mencionadas por el CPTMF se subraya la falta de legislación y se sugiere la pronta adopción del cuerpo legal que fuera informado en etapa de elaboración.

También se advierten varios puntos acerca de la discriminación presente en las prácticas institucionales y la estigmatización social de trabajadores migratorios y sus familiares, que se recomienda combatir mediante la adopción de medidas positivas, como campañas de mejora de la conciencia y el discernimiento, dirigidas al público en general, así como a maestros, funcionarios de inmigración y profesionales de los medios de comunicación (CPTMF, 2011).

Diversas redes de la sociedad civil y agrupaciones de migrantes han desplegado influencias y esfuerzos en exigir este mismo tipo de mejorías en la gestión migratoria nacional y el cumplimiento de los compromisos internacionales, pero pareciera que su voz no ha sido mayormente articulada y sus voluntades no han sido del todo exitosas.

Lo paradójico del caso de Chile es que éste ha ratificado todos los instrumentos internacionales de derechos humanos y otro conjunto importante de acuerdos bilaterales y regionales pertinentes a la política migratoria, lo cual debiera interpretarse no solo como compromiso internacional sino especialmente como *obligación nacional que cabe exigir* (Martínez, 2012).

Es necesario destacar el papel que le cabe a las normativas internacionales en toda intervención con poblaciones migrantes, cuestión que en América Latina encuentra una atención bastante comprometida en comparación a otras regiones del mundo (Martínez, 2012). Es claro, en todo caso, que sin la adopción del enfoque de derechos en las políticas públicas, tampoco se podrá avanzar mucho.

### 3. Marco institucional

Cabe reconocer que en el aparato público chileno coexisten diversos actores, con mandatos específicos en los temas migratorios, que expresan un interés por coordinar acciones, pero que actúan en el marco de una normativa antigua y una adecuación lenta a los compromisos adquiridos. Por otra parte, se presentan también las modalidades de coordinación interinstitucional, atendidas las circunstancias anteriores. Finalmente, se expone un acápite sobre el papel de los poderes legislativo y judicial, en especial en cuanto a su dedicación expresa o no en la creación de comisiones *ad hoc*, y en el aseguramiento de garantías del debido proceso. Se menciona además, la existencia del Instituto Nacional de Derechos Humanos, que podría tener un papel protagónico en los próximos años.

#### 3.1. Funciones de las principales instituciones que trabajan el tema migratorio en el poder ejecutivo

En el ámbito del poder ejecutivo nacional, existen diversos Ministerios y dependencias que participan directamente en el manejo de los asuntos migratorios, sea en la formulación e implementación de la legislación migratoria, o en la atención y protección de los derechos de inmigrantes y emigrados chilenos.

##### 3.1.1. Ministerio del Interior y Seguridad Pública

###### *Departamento de Extranjería y Migración (DEM)*

Dependiente de la Subsecretaría del Interior del Ministerio del Interior, el DEM es el principal organismo de gestión de los asuntos migratorios en el país. Este Departamento tiene como misión “garantizar el cumplimiento de la legislación de extranjería vigente relativa al ingreso, egreso, residencia definitiva o temporal, expulsión y regulación de los ciudadanos extranjeros que permanecen en el territorio nacional, en el marco de los principios orientadores de la Política Nacional Migratoria del Gobierno de Chile”.<sup>36</sup>

Parte importante de sus funciones es analizar las solicitudes de residencia temporal, permanente, refugio y nacionalización, pero sus competencias no se limitan únicamente a la administración de los flujos de migrantes. Liderar el desarrollo de una Política Nacional Migratoria es también uno de sus principales propósitos para lo cual el DEM ejecuta las siguientes funciones:

- Promover acciones de acogida que incentiven la integración de los inmigrantes;
- Promover la modernización institucional, legislativa y de gestión migratoria en Chile;
- Desarrollar e implementar el Instructivo Presidencial de Política Migratoria.

---

<sup>36</sup> Véase [www.extranjeria.gob.cl](http://www.extranjeria.gob.cl)

En términos de estructura organizacional, el DEM está conformado por nueve secciones, ocho de las cuales están dedicadas a prestar asesoría, resolver tramitaciones legales y atender las solicitudes presentadas por los usuarios chilenos y extranjeros en materia migratoria: Sección Jurídica, Sección Estudios, Sección Refugio, Sección Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias (OIRS), Sección Atención de Público, Sección Visas, Sección Permanencia Definitiva y Sección de Nacionalización.

Los principios jurídicos que sustentan las funciones del DEM en materia migratoria son principalmente el Decreto Ley N° 1.094 de 1975, el Decreto Supremo N° 597 de 1984, que es reglamentario del anterior, el Decreto Supremo N° 5.142 de 1960, sobre la nacionalización de extranjeros, y el Instructivo Presidencial N°009 de 2008 que “Imparte Instrucciones sobre la Política Nacional Migratoria”.

#### *Unidad de Pasos Fronterizos*

La Unidad de Pasos Fronterizos es un servicio público dependiente y coordinado por el Ministerio del Interior, cuyas funciones están directamente vinculadas a la administración del movimiento terrestre de personas, mercancías y vehículos. Sus tres grandes ejes de acción son:

- Inversión en diseño, construcción y mejoramiento de la infraestructura de Complejos Fronterizos;
- Administración de los gastos operativos e inversiones menores de las dependencias, en coordinación con las Gobernaciones Provinciales, enfatizando la profesionalización y capacitación de los equipos respectivos;
- Coordinación con las distintas reparticiones públicas que operan en el ámbito del control fronterizo, participando, además, en distintas instancias de integración con los países vecinos a fin de “promover el desarrollo de las relaciones y establecer acuerdos para concretar en forma efectiva el tránsito fronterizo terrestre junto con la integración vecinal”.<sup>37</sup>

Sobre todo a través de este último objetivo, la competencia de la Unidad de Pasos Fronterizos toca directamente el ámbito de las políticas migratorias en su dimensión internacional, en tanto colabora activamente con las políticas de integración entre los países vecinos y los acuerdos sobre circulación de personas. En efecto, entre sus desafíos se contempla el de implementar la Declaración Presidencial Conjunta sobre la Libre Circulación de Personas, adoptada entre Chile y Argentina en 2003, según la cual se permite

*“el libre ingreso y egreso de ciudadanos argentinos y chilenos y de residentes permanentes en ambos países por puestos fronterizos terrestres, aéreos y marítimos, con la sola exhibición del documento de identidad o viaje, sin que ello implique modificar la legislación de cada país en materia de radicación de personas y de trabajo en sus distintas categorías”.*<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Véase [www.pasosfronterizos.gov.cl](http://www.pasosfronterizos.gov.cl)

<sup>38</sup> Véase [www.imldb.iom.int](http://www.imldb.iom.int), *Base de Datos relativa al Derecho Internacional sobre migraciones*, OIM.

### 3.1.2. Ministerio de Relaciones Exteriores

#### *Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración*

La política del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia consular y migratoria es ejecutada por la Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración (DIGECONSU). Sus funciones están dirigidas principalmente a los chilenos que residen fuera del país y son:

- Estudiar, analizar, coordinar y dirigir las diversas actividades y funciones que realizan las oficinas consulares de Chile;
- Desarrollar una gestión eficiente y moderna del servicio consular para así satisfacer los requerimientos de los connacionales que residen en el exterior.

Las tres direcciones que conforman la DIGECONSU son la Dirección de Política Consular, la Dirección de Servicios Consulares y la Dirección para las Comunidades de Chilenos en el Exterior (DICOEX).

#### *Dirección de Política Consular*

La Dirección de Política Consular es el área destinada a estudiar, proponer, planificar y realizar seguimiento a las políticas definidas por la DIGECONSU, funciones que efectúa a través de sus dos departamentos: de Inmigración y de Planificación Migratoria Internacional.

El Departamento de Inmigración está particularmente dedicado a analizar y gestionar las visas de los extranjeros que se encuentran fuera de Chile y desean ingresar al país a residir temporalmente por motivos de turismo, estudio, trabajo, salud u otros. Entre sus funciones más importantes está la de informar al público respecto de trámites para visas de extranjeros; coordinar con el DEM las resoluciones sobre reconsideraciones o prórrogas de certificados de permanencia definitiva; coordinar acciones con la Policía Internacional, el Servicio Nacional de Turismo y otras reparticiones públicas y privadas; proveer a los Consulados de Chile del material necesario para la expedición de visas; informar a las Misiones Diplomáticas y Consulares de Chile respecto de los convenios o acuerdos de exención de visas de turismo.

El Departamento de Planificación Migratoria Internacional, por otra parte, está orientado a contribuir en la formulación y definición de contenidos de la Política Migratoria Internacional; coordinar y preparar la participación de Chile en foros y encuentros mundiales, regionales, interregionales y especializados sobre migración internacional; formular propuestas para la implementación de tratados y acuerdos internacionales suscritos por el país en la materia; y también implementar aquellos proyectos y programas especializados sobre migración impulsados por los organismos internacionales como la OEA, OCDE y la Unión Europea.

### *Dirección de Servicios Consulares*

Esta área tiene como finalidad supervisar, coordinar y responder a las solicitudes y requerimientos de los ciudadanos chilenos, tanto en Chile como en el exterior, en materia de registro civil, legalizaciones, pasaportes y previsión, así como todas aquellas solicitudes que tienen relación con los servicios consulares que otorga la DIGECONSU.

### *Dirección para las Comunidades de Chilenos en el Exterior*

Teniendo en cuenta el importante número de chilenos que reside en el extranjero y la necesidad de recobrar y mantener los vínculos con ellos, se creó la *Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (DICOEX)* que tiene como principal objetivo formular, coordinar e implementar las políticas públicas para la vinculación y el desarrollo de los chilenos que residen fuera del país.

Las tareas que ha asumido la DICOEX para dar cumplimiento a dicho objetivo son: vincular a los chilenos con su país; promover la defensa de sus derechos humanos y sociales; promover su inclusión en el quehacer y desarrollo del país; fortalecer su identificación cultural y pertenencia a la realidad del Chile actual; entregar información en materias de seguridad social, leyes de reparación y de homologación de estudios y grados así como de las políticas públicas que les conciernan; impulsar la formación de redes para promover los talentos chilenos; capacitar a líderes y dirigentes comunitarios; fortalecer sus organizaciones y asociatividad; fomentar la cultura, identidad y pertenencia entre las comunidades de chilenos; coordinar los “servicios en terreno” que atienden a los connacionales en el exterior; elaborar estudios sobre las cuestiones migratorias internacionales y proponer los componentes de la agenda migratoria internacional.

La Dirección está compuesta por el Departamento de Vinculación y Desarrollo y por el Departamento de Comunicación y Cultura. El primero tiene por objetivo elaborar, coordinar y gestionar los programas y políticas para la vinculación y el desarrollo de la comunidad chilena en el exterior, estableciendo las correspondientes relaciones con entidades públicas que prestan servicios a los ciudadanos. El segundo está encargado de fomentar la difusión de los derechos ciudadanos y políticas públicas; reforzar la cultura, identidad, raíces y pertenencia de las comunidades chilenas con su país; así como apoyar el trabajo de la DICOEX en materia de comunicación, difusión e información.<sup>39</sup>

### *Dirección de Derechos Humanos*

La Dirección de Derechos Humanos también depende administrativamente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y su objetivo es coordinar la acción internacional de Chile en materia de Derechos Humanos, lo que implica “presentar la posición del país en los foros internacionales de protección y promoción de los derechos humanos e incentivar el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos en este ámbito”.

---

<sup>39</sup> Véase [www.chilesomostodos.gov.cl](http://www.chilesomostodos.gov.cl)

En este propósito caben todos aquellos acuerdos internacionales, regionales y bilaterales suscritos por Chile en lo relativo a los derechos humanos de los migrantes internacionales, especialmente la Convención de Naciones Unidas y los Protocolos de Palermo.

Asimismo, sus funciones comprenden la promoción y protección de todo el abanico de derechos humanos en el ámbito civil, político, económico, social y cultural, y los derechos relativos a grupos específicos de la población, como los de la mujer, del niño, de los indígenas, de las minorías y de otros grupos vulnerables los cuales, ciertamente, están integrados por muchas personas migrantes internacionales.

### 3.1.3. Ministerio de Salud

#### *Grupo Asesor en salud de inmigrantes y refugiados del Ministerio de Salud*

Aunque tras la llegada del último gobierno en 2010 se congelaron las funciones de este organismo, cabe mencionarlo como una instancia reciente de participación del ejecutivo en la que se concretaron avances significativos en el tratamiento de la migración internacional y sus interrelaciones con la salud.

El Grupo fue coordinado por el Departamento de Estudios del MINSAL y los objetivos que motivaron su creación son:<sup>40</sup>

- Velar por que exista la debida coordinación entre las diversas dependencias internas del Ministerio en lo que se refiere al grupo de trabajo asesor SIR-Minsal;
- Participar en las comisiones interministeriales e internacionales sobre migraciones y refugio;
- Asesorar respecto de los impactos en salud de iniciativas de organismos externos nacionales e internacionales en materias migratorias;
- Realizar estudios y proponer normativas y acciones en el campo de la protección y promoción de la salud en inmigrantes y refugiados;
- Difundir los estudios y las normativas que se adopten en materia de salud de los inmigrantes y refugiados.

Parte de las contribuciones realizadas por el grupo y que ahora han quedado como legado de conocimientos para las instituciones interesadas en trabajar en el tema de la salud de migrantes y refugiados fueron los estudios patrocinados por la OIM y ejecutados por Demoscópica (2009) y la Clínica Psiquiátrica de la Universidad de Chile (2008) respectivamente, el primero sobre políticas locales de salud para inmigrantes en la Región Metropolitana, y el segundo sobre políticas globales de salud mental para inmigrantes de la misma zona.

---

<sup>40</sup> Véase [www.minsal.gob.cl](http://www.minsal.gob.cl) (accedido el 24-05-2012).

### 3.2. Modalidades de coordinación interinstitucional

La primera disposición legal para crear un espacio de articulación interinstitucional en materia migratoria fue el Decreto N° 888 del 26 de agosto de 1977, mediante el cual se dispuso la creación de la *Comisión de Asesoría y Coordinación sobre Migraciones*, que estaría integrada por representantes del Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Tierras y Colonización, Ministerio de Agricultura, Corporación de Fomento de la Producción y Oficina de Planificación Nacional. Además, participarían como miembros permanentes de la Comisión el Jefe del DEM, el Director Consular y de Inmigración, el Jefe del Departamento de Extranjería y Policía Internacional de Investigaciones de Chile y el Jefe del Departamento de Fronteras y Límites de Carabineros de Chile.

A esta Comisión le correspondía asesorar al Ministerio del Interior en el diseño de una política nacional migratoria, como también impulsar medidas de coordinación administrativa de los servicios públicos relacionados.

Sin haber concretado el objetivo de elaboración de un documento de política nacional migratoria, años más tarde, en 2001, el Ministro del Interior se comprometió nuevamente a presentar al Senado un documento oficial que plasmara y registrara la política migratoria de Chile, propuesta que consideraba el trabajo de una comisión interministerial, que debería acopiar los antecedentes necesarios, discutir y analizar las actuales regulaciones migratorias para modificarlas, eliminarlas o incorporar nuevas normas.

Sin embargo, ni la elaboración del documento de política ni la conformación de la mencionada comisión interministerial, llegaron a consumarse.

En la actualidad, pueden mencionarse dos instancias de trabajo, aunque todavía incipientes, en las que las distintas agencias del Estado y algunas de la sociedad civil han podido coordinar acciones de política en el área de la migración: el Consejo de Política Migratoria y la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas.

#### *Consejo de Política Migratoria*

El Instructivo Presidencial N° 9, promulgado el 2 de septiembre de 2008, durante la administración de Bachelet, estableció la creación de un Consejo de Política Migratoria, ente gubernamental de carácter asesor y multidisciplinario cuyo objeto principal sería actualizar información y analizar el fenómeno migratorio, y a partir de ello elaborar propuestas de políticas públicas transversales para su administración, coordinando las acciones entre todos los agentes del ámbito estatal y de la sociedad civil involucrados en la materia.

De acuerdo al Instructivo, el Consejo sería presidido por el Subsecretario del Interior, y actuaría como secretaría técnica del Consejo el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior,

Aunque en el Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2009, elaborado por la Universidad Diego Portales, se denuncia que hacia agosto de 2009, el Consejo no había concretado ninguna sesión (Contesse, 2009), hay evidencia de que el

Departamento de Extranjería y Migración en su carácter de Secretaría Técnica de dicho Consejo, ha promovido reuniones bilaterales con algunas instituciones miembros del Consejo.

Como ejemplo, en 2009 el Consejo realizó una convocatoria a los actores más relevantes involucrados en la atención de solicitantes de asilo y refugiados para conformar una Mesa de Trabajo en Materia de Refugio con el propósito de consensuar estrategias para un programa único y optimizado de atención de esta población. El primer resultado de esta Mesa fue la elaboración por parte del ACNUR de un diagnóstico de la situación de la atención a solicitantes de asilo y refugiados en Chile (Courtis, 2009).

Con todo, no existe información sobre nuevas reuniones o acciones del Consejo de Política Migratoria durante la administración actual del gobierno de la Alianza, por lo que diversos actores de la sociedad civil han emplazado a las autoridades pertinentes a reponer su conformación.

#### *Mesa intersectorial sobre trata de personas*

Otra instancia de coordinación interinstitucional en materias que conciernen a la migración internacional de personas en Chile es la *Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas*, creada en agosto de 2008 por el Decreto Exento N° 2821 del Ministerio del Interior.

Como muestra de armonización entre la normativa nacional y el marco jurídico internacional, esta medida fue implementada tomando en consideración la suscripción del Estado a los Protocolos complementarios a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y al Plan de Acción del MERCOSUR para la Lucha contra la Trata de Personas.

La Mesa estaría conformada por representantes de distintas reparticiones públicas, tales como los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, de Justicia y del Trabajo, así como el Servicio Nacional de la Mujer, el Servicio Nacional de Menores, la Agencia Nacional de Inteligencia, la Policía de Investigaciones de Chile y Carabineros de Chile.

El objetivo central de la Mesa es proporcionar asesoría permanente y coordinar las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en materia de prevención, represión y sanción de la trata de personas, especialmente de mujeres y niñas.

En el examen de los informes periódicos quinto y sexto presentados por Chile ante el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se aseguró que “esta instancia se encuentra actualmente en pleno funcionamiento y generando productos en los ámbitos de sensibilización y protección de víctimas y capacitación” (CEDAW, 2011). No obstante, el mismo Comité ha recomendado al Estado chileno que le proporcione información respecto de las acciones y programas concretos que ha realizado dicha Mesa, como también respecto del número de veces que ha sesionado hasta la fecha y sus efectos, indicando “si abarca la sensibilización en lo relativo a la denuncia de actos de trata de personas” (CEDAW, 2012).



### 3.3. Tratamiento del tema migratorio en el poder legislativo

El Congreso Nacional, a través del parlamento bicameral, integrado por la Cámara de Diputados y el Senado de la República, es la institución legislativa a la que le compete la elaboración y tramitación de todos los proyectos de ley en el país. Por extensión, también le cabe el tratamiento de aquellos proyectos normativos en materia migratoria. Además, sus atribuciones incluyen la aprobación o rechazo de los tratados internacionales presentados por el Presidente de la República antes de su ratificación (Artículo 54° de la Constitución Política).

El Congreso Nacional ejerce sus funciones mediante el trabajo de comisiones parlamentarias, que son grupos internos de diputados y/o senadores, constituidas de manera permanente o temporal, para la discusión e información especializada de un proyecto de ley o estudio de un tema particular sometido a su conocimiento, los que, una vez cumplidos los trámites constitucionales, son sometidos a consideración de los respectivos plenarios. Estas instancias pueden contar con la asesoría de expertos en la materia respectiva y también pueden abrirse a audiencias con las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el área correspondiente.

En Chile no ha existido ninguna comisión parlamentaria abocada de manera particular al tema de la migración internacional. Las únicas comisiones que han tocado de manera indirecta esta temática han sido las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados sobre “Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana”, y sobre “Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía”.<sup>41</sup> Esta última, por ejemplo, ha presentado dos mociones de proyectos de ley relacionados a la migración: el primero, que establece disposiciones sobre nacionalización de extranjeros,<sup>42</sup> en tramitación desde mayo de 2003; y otro reciente, que “impide el ingreso de extranjeros a nuestro país que mantengan procesos pendientes en materia de Derechos Humanos, en sus países de origen”, también en fase de tramitación desde mayo de 2012.<sup>43</sup>

Lo cierto es que son escasos los legisladores formados e involucrados de manera especializada en el tema migratorio y, consecuentemente, son muy pocas las iniciativas para tratarlo desde el punto de vista de las políticas públicas (Cano, Soffia y Martínez, 2009). Si bien la situación admite especificidades regionales y locales, todo ello explicaría, en gran medida, buena parte de la lentitud con que ha avanzado el desarrollo de una nueva Ley de Extranjería y el congelamiento que han enfrentado otras iniciativas legales relacionadas.

---

<sup>41</sup> Véase [www.camara.cl](http://www.camara.cl)

<sup>42</sup> En particular, el proyecto de ley solicita reducir de 21 a 18 años la edad mínima requerida para que el hijo de un extranjero nacido en Chile pueda optar a la nacionalidad chilena (boletín N°3238-17).

<sup>43</sup> Boletín N° 8248-17.

### 3.4. Tratamiento del tema migratorio en el poder judicial

La Corte Suprema de Justicia es el más alto tribunal existente en el país abocado a la administración del poder judicial. Constitucionalmente, este órgano tiene la facultad de conocer las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado en todo ámbito normativo, incluido el de la migración internacional. Las acciones administrativas del Estado también admiten ser reguladas por otros órganos previos, como los Tribunales de Justicia, el Tribunal Constitucional y la Contraloría General de la República.

La más importante injerencia del poder judicial en el campo de las políticas migratorias está dada por su responsabilidad en hacer efectivo el derecho al debido proceso al que toda persona migrante tiene acceso en cualquier asunto judicial. Según este principio, las personas tienen derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar la justicia y equidad del proceso al cual están sometidas, con el fin último de evitar arbitrariedades o abusos por parte de las autoridades responsables.

Además, “el debido proceso está consagrado como un derecho fundamental y, por consiguiente, como criterio inspirador de la interpretación y aplicación jurídica en los Estados Democráticos de Derecho” (Machín, 2011).

Las garantías que contempla el derecho al debido proceso son, entre otras: el derecho a ser juzgado conforme a la ley; el derecho a ser informado de manera inmediata y comprensible de sus derechos, de los motivos de la detención y de la autoridad que la ordena; el derecho a disponer del tiempo necesario y de los medios adecuados para su defensa; el derecho a la defensa y a la asesoría letrada; el derecho a ser asistido por abogado; el derecho a no ser juzgado dos veces por la misma causa; el derecho a no ser encarcelado por el incumplimiento de deudas o de obligaciones contractuales; el derecho a no ser obligado a declarar ni a confesarse culpable; el derecho a usar la propia lengua y a ser auxiliado por un intérprete; el derecho a la imparcialidad y presunción de inocencia; el derecho a la celeridad del proceso; y el derecho a indemnización por error judicial (Machín, 2011).

De esta forma, en todo procedimiento migratorio, sea de índole judicial, penal, administrativo u otro, es responsabilidad de las autoridades aplicar el principio del debido proceso de manera íntegra a fin de proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas migrantes involucradas y asegurar la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia. Se trata de un principio transversal a la implementación de cualquier normativa y ley migratoria, a cualquier tipo de decisión jurisdiccional o administrativa adoptada por las autoridades y a cualquier situación administrativa en la que se encuentre el extranjero, sea regular o irregular.

En el caso de Chile, se han constatado varias falencias en la aplicación del debido proceso para procedimientos que involucran a extranjeros. Las más denunciadas han sido la falta de acceso a intérpretes y la imposibilidad de disponer del tiempo necesario para la defensa.

En relación a esto último, la ausencia del principio de la doble instancia en los casos de reclamo contra una notificación de expulsión ha sido una situación ampliamente denunciada por algunas organizaciones de la sociedad civil. Según cifras recientes, provenientes de la Corte Suprema, en 2008 se presentaron apenas cinco recursos contra decretos de expulsión, en 2009 se ingresaron catorce y en 2010 otros dieciocho.

Esta evidencia viene a confirmar que

*“se trata de una acción legal utilizada sólo en condiciones excepcionales por aquellos inmigrantes que pueden acceder a un abogado que los represente. En consecuencia, esta no es una vía efectiva para ejercer su derecho a un debido proceso, pues resulta tan costosa, difícil y de tan breve plazo de interposición que ni siquiera constituye una alternativa real para los inmigrantes” (REDMI, 2011).*

### **3.5. Otras instituciones del Estado vinculadas al tratamiento de la migración internacional**

#### *El Instituto Nacional de Derechos Humanos*

A diferencia de las instituciones revisadas anteriormente, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) es una corporación del Estado de derecho público, pero autónoma en su accionar. Fue creada en 2005 con el fin de

*“promover y proteger los Derechos Humanos de todos los chilenos y chilenas establecidos en las normas constitucionales y legales; en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, así como los emanados de los principios generales del derecho, reconocidos por la comunidad internacional”.*<sup>44</sup>

Sus principales funciones son:

- observar, informar e intervenir en la defensa de los derechos humanos amenazados o vulnerados;
- impulsar la construcción de una cultura que los reconozca y promueva en todos los ámbitos de la vida nacional.

Aunque este órgano no está aun directamente involucrado en las políticas públicas sobre migración, representa un área promisoría para el apoyo de las acciones de defensa y protección de los derechos de las personas migrantes. El propio Comité de la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares (CPTMF) ha recomendado en su último examen (2011) que el Estado adopte las medidas necesarias para velar por que los preceptos del INDH sean acordes a los Principios de París; ofrezca los recursos suficientes y un mandato específico sobre trabajadores migratorios; y procure beneficiarse del apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en este proceso cuando lo considere necesario.

---

<sup>44</sup> Véase [www.indh.cl](http://www.indh.cl)

## 4. Programas estatales sobre migraciones

### 4.1. Programas sobre inmigración

Los programas estatales focalizados en la población migrante en Chile han consistido más que nada en acciones coyunturales y de duración muy limitada. Nada comparable, en este sentido, a los proyectos emprendidos en países de marcada tradición migratoria como Argentina y México, y los ejemplos de sus programas *Patria Grande* o *Programa 3x1*, respectivamente.

En Chile, la última regularización de extranjeros llevada a cabo en 2008 vendría a conformar el mayor suceso en materia programática de los años recientes.

#### *Regularización de extranjeros*

En el país ha habido dos instancias de regularización extraordinaria para extranjeros en situación migratoria irregular o con solicitud de visa pendiente. La primera, llevada a cabo en 1998 durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se consolidó con la entrega de alrededor de 18.000 residencias definitivas. En la segunda, implementada diez años más tarde, durante el gobierno de Bachelet, se otorgó el permiso de residencia temporaria a aproximadamente 50.000 inmigrantes.

El mayor alcance cuantitativo que tuvo el segundo proceso no sólo fue consecuencia del aumento en el número de inmigrantes en relación al período anterior, sino también a la mayor flexibilidad de sus criterios de admisión. De esta forma, además de aquellos extranjeros con visa de turista vencida, en esta ocasión pudieron participar todos los inmigrantes con el permiso de residencia vencido o sin visa, aquellos que hubiesen entrado al país con el Convenio Fronterizo Arica-Tacna y violado las condiciones de ingreso o los que tuviesen una solicitud de visa pendiente. Se requería haber ingresado al país antes del 21 de octubre de 2007, fecha en que se iniciaba este proceso, además de ser nacional de un país de América Latina o el Caribe y de carecer de antecedentes penales.

Durante esta última regularización se habrían resuelto favorablemente alrededor del 90 por ciento de las solicitudes de visa presentadas. Al cabo del primer año de contar con una visa temporaria, los interesados podían solicitar la residencia definitiva, para lo cual era requisito acreditar una situación económica favorable que garantizara medios de subsistencia en el país. Sin la documentación demostrativa, la visa temporaria podía extenderse por un año, pero la oportunidad de renovarla nuevamente al cabo del segundo año se anulaba ante la imposibilidad de garantizar la capacidad de subsistencia económica.

Según el DEM, la mayoría de los beneficiarios del programa fueron peruanos (35.071), bolivianos (6.145), colombianos (2.003), ecuatorianos (1.958) y 2.403 provenientes de otros países latinoamericanos. Las regularizaciones se concentraron fuertemente en la Región Metropolitana.

Desde el punto de vista de algunos autores, aunque el resultado de esta regularización extraordinaria pueda considerarse exitoso en sus alcances, se trata de una acción puntual y *de excepción* que no resuelve el obstáculo de fondo y que es esperable replique para muchos otros la situación que buscó revertir (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

En este sentido, “la acogida que ha tenido el programa de regularización da cuenta, por un lado, de la voluntad de los inmigrantes de sumarse a la convivencia social manteniendo una relación normada con el Estado chileno y, por el otro, del obstáculo que la normativa migratoria actual representa a dicha voluntad” (Courtis, 2011).

### *Medidas intersectoriales para la integración de la población inmigrante en las áreas de salud y educación*

Junto con facilitar la circulación intrarregional de personas, en el ámbito nacional también se han dado pasos legales para promover la integración de los migrantes internacionales, facilitándoles el acceso a los distintos sectores del Sistema de Protección Social del Estado,

El Instructivo Presidencial que fuera distribuido en septiembre de 2008, por ejemplo, comunicaba instrucciones concretas a los órganos estatales para la administración política intersectorial de la migración internacional, incitiéndoles a que “consideren en sus programas actuales y por desarrollar, los acuerdos y convenios internacionales firmados por Chile en esta materia” (Chile, Presidencia de la República, 2008, p.1).

Los principales avances se han consumado en el área de la protección y garantía de derechos de salud y educación de las poblaciones más vulnerables, niños, embarazadas, refugiados y solicitantes de asilo, siempre priorizando la vía de la regularización (Martínez y Soffia, 2009; Cano, Soffia y Martínez, 2009).

En primer lugar, en materia de educación, el principal avance ha sido la normativa del MINEDUC, que desde 1995 permite que todos los niños inmigrantes sean aceptados y matriculados provisionalmente en los establecimientos del país, en igualdad de condiciones que los niños chilenos y con independencia de la condición de irregularidad de sus padres. Esta matrícula provisoria considera al alumno como regular para todos los efectos académicos, curriculares y legales a que diera lugar.

En consonancia con la medida anterior, el oficio ordinario N°07/1008 (1531), emitido en 2005, reitera que el hecho de ser extranjeros o la situación migratoria de los padres no puede ponerse como un impedimento para permitir el ingreso de los niños a la escuela. Asimismo, establece que los establecimientos educacionales tienen la obligación de facilitar la incorporación de los alumnos a dichos establecimientos, su permanencia y progreso en el sistema.

Por otra parte, en el ámbito de la salud, puede destacarse el convenio suscrito entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud, que desde 2003 incorpora a las mujeres migrantes embarazadas a los sistemas de salud, no obstante puedan encontrarse en situación irregular y con la posibilidad de solicitar un permiso de residencia temporal en

los casos que controlen regularmente su proceso de embarazo en el consultorio de su municipio. Entre 2004 y 2008 habrían recibido esta visa 1.208 embarazadas en situación irregular, cerca del 80 por ciento de ellas peruanas (Martínez, 2009).

Posteriormente, en 2008 se aprobó un nuevo Convenio entre el Ministerio de Salud y el Ministerio del Interior, a través del cual se acordó proporcionar a todos los niños y niñas menores de 18 años extranjeros atención de salud en los establecimientos de la red pública de salud, en igualdad de condiciones que sus pares chilenos. Lo anterior es válido para todos los menores de 18 años, independiente de su condición migratoria en Chile y la de sus padres, tutores o representantes legales.

El Convenio prevé que para dar cumplimiento a esta medida será necesario inscribir a los niños y niñas menores de 18 años que se encuentren en situación migratoria irregular en los establecimientos de atención primaria correspondientes a su domicilio. Con fundamento en esta inscripción, el menor podrá solicitar ante la autoridad migratoria que corresponda a su domicilio un permiso de residencia temporaria, en caso de no asistir a un establecimiento educacional. Si se encuentra matriculado en un establecimiento educacional reconocido por el Estado, entonces podrá solicitar un permiso de residencia de estudiante (Agar y Saffie, 2010).

Esta regularización no se condiciona al hecho de estar estudiando, consecuentemente, permite cubrir al segmento de la población de hasta 4 años, que no está en edad de estudio, y también a los niños desertores del sistema educativo.

Asimismo, los extranjeros en Chile, independientemente de su situación migratoria, pueden acceder a la atención de urgencia y acceso a bienes públicos en salud (por ejemplo, campaña de vacunación (Agar y Saffie, 2010).

Por último, en el año 2009 se estableció que se debe mantener la atención en la red pública de salud a los inmigrantes con credencial de FONASA, que se encuentren tramitando su permiso de residencia y tengan su cédula de identidad vencida.

En el caso de la población solicitante de asilo, en 2007, y a través de un Convenio firmado entre el DEM y FONASA, se acordó facilitar su acceso a la red pública de salud mientras dure el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Para ello, aproximadamente dos semanas después de la formalización de la solicitud de asilo, se les facilita a los solicitantes de asilo un número de registro FONASA que los faculta para acceder a la red de salud pública.

Es preciso tener en cuenta que, en general, el Estado de Chile confiere el acceso de los inmigrantes a todos los programas de su Sistema de Protección Social, en la medida que ellos estén en situación regular y que posean una Ficha de Protección Social (FPS) vigente.

## 4.2. Programas sobre emigración y vinculación con chilenos en el exterior

Existen poderosas razones para que la vinculación con los emigrados chilenos y el impulso de su contribución al desarrollo nacional sea considerada materia de política pública.

La primera es de carácter cuantitativo y está dada por el gran número de chilenos que, según las últimas estadísticas disponibles, residen actualmente en el exterior: cerca de 700.000 chilenos emigrados, correspondientes al 4 por ciento de la población nacional.

Otro importante motivo lo conforma el imperativo moral de reconciliación y acogida hacia la gran proporción de exiliados que debió abandonar el país durante la década de 1970 por motivos de persecución política.

Finalmente, la intensificación de la emigración de profesionales y trabajadores altamente calificados, que ha tenido lugar desde los años noventa del siglo pasado, ha significado una pérdida importante de capital humano, pero también una oportunidad de desarrollo para los campos de la ciencia, la tecnología, la innovación y la educación en Chile, oportunidad sobre la cuál merece la pena invertir.

Programas como el *Primer Registro de Chilenos en el Exterior* y *Chileglobal* han dado pasos en esta dirección, pero aún permanecen importantes obstáculos para la vinculación con los emigrados, el más importante de los cuales es el no reconocimiento efectivo del derecho a voto.

### *Registro de chilenos en el exterior*

Ejecutado por la DICOEX en conjunto con el INE y la colaboración de la OIM, el Primer Registro de Chilenos en el Exterior se realizó entre 2003 y 2004, con el objeto de orientar la elaboración de políticas públicas enfocadas en esta población. El proyecto, precursor en América Latina, consistió en un recuento de los emigrados chilenos residentes en más de 100 países y la recopilación de información estadística sobre su estado civil, nacionalidad, ocupación y educación, entre otros, así como sobre el nivel de vinculación que mantienen con la sociedad chilena, y las facilidades o dificultades que han encontrado en su incorporación a las sociedades donde residen.

Mediante una metodología de encuesta individual, en la que los chilenos con más de seis meses fuera del país, así como sus hijos nacidos fuera de Chile, acudían voluntariamente a sus respectivos consulados para responder un cuestionario, se logró recopilar información sobre cerca de 260.000 personas. Sin considerar la segunda generación, los 151.406 nativos registrados representan menos de la cuarta parte del *stock* registrado por los censos en otros países del mundo (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

Los resultados de este primer registro, si bien derivan de un procedimiento que no ha sido probado en su representatividad como fuente de información, han buscado ser guía para la planificación de políticas y programas del Estado dirigidas a satisfacer las

demandas de esta comunidad. Sin embargo, en lo concerniente específicamente al ejercicio de derechos políticos y voto, pareciera que la información recabada no ha logrado la efectividad esperada, lo que queda demostrado por el permanente estancamiento de los proyectos normativos en la materia.

### *Chileglobal*

Chileglobal es una red de empresarios y altos ejecutivos chilenos residentes en el exterior que aspira a “contribuir al desarrollo de Chile a través de la transferencia de conocimiento y generación de nuevas oportunidades de negocios”.

Esta iniciativa es apoyada por la Fundación Chile y, a grandes rasgos, se trata de un mecanismo de generación y atracción de nuevas oportunidades empresariales, de conformación de alianzas comerciales, transferencia de tecnología, información, *know-how*, y de recursos empresariales, tecnológicos y financieros desde y hacia Chile.<sup>45</sup>

Los programas de pasantía y *mentoring* que desarrolla Chileglobal apuntan a “convertir la emigración de profesionales chilenos altamente capacitados en un proceso beneficioso tanto para los que se quedan en el país como para los que se van” (Coutis 2011). En ese sentido, esta iniciativa, animada desde el ámbito privado, constituye una acción novedosa en el camino de reconversión de la “fuga de cerebros” en “circulación de cerebros”.

### *Voto de los chilenos en el exterior*

El derecho a voto los chilenos residentes en el extranjero es un tema que ha formado parte de las prioridades gubernamentales desde el retorno de la democracia. Sobre todo desde el gobierno de Michelle Bachelet se han emprendido diversas alternativas para promover la aprobación de una nueva ley que permita el ejercicio efectivo de este derecho.

Primeramente, en marzo de 2009 se envió a la Cámara de Senadores un proyecto de ley que regula la inscripción automática, el sufragio voluntario y el voto de los chilenos en el extranjero, pero a más de un año de su presentación, el proyecto de ley continúa en el Senado. Posteriormente, en abril de 2010, durante su gira a los Estados Unidos, el presidente Sebastián Piñera se habría comprometido a permitir que los chilenos en el exterior, bajo ciertas condiciones, puedan votar en las elecciones presidenciales. A mediados de 2011, el Senado rechazó la nueva propuesta legislativa que concedía el voto en el extranjero sólo a chilenos que mantuviesen un vínculo con el país, del mismo modo como lo mencionó el Presidente Piñera en su cuenta pública de 2012, apelando a que “es necesario analizar el vínculo o compromiso mantenido con el país”.

En la situación actual, conforme al artículo 13 de la Constitución Política, pueden votar los chilenos nacidos en Chile y nacionalizados, mayores de 18 años y que no hayan sido condenados a pena aflictiva. Asimismo, pueden votar los chilenos nacidos

---

<sup>45</sup> Véase: [www.chileglobal.org](http://www.chileglobal.org)



en el extranjero de padre o madre chileno(a), y los nacionalizados por gracia, mayores de 18 años, que no hayan sido condenados a pena aflictiva y que tengan un año de vecindamiento en Chile. Según lo que establece el artículo 14, los extranjeros también pueden ejercer su derecho a voto si son mayores de 18 años de edad, sin condena a pena aflictiva y con cinco años de vecindamiento en Chile.

Estas normas no restringen ni prohíben entonces el voto de los chilenos en el extranjero. Por el contrario, tienen derecho a voto todos aquellos chilenos que cumplan con los requisitos constitucionales, ninguno de los cuales establece la obligación del domicilio en el país. Sin embargo, aun gozando de dicho derecho, los chilenos que viven en el extranjero solo podían ejercerlo, hasta antes de las elecciones municipales de 2012, estando inscritos en los registros electorales del país y viajando a Chile para votar (Cano, Soffía y Martínez, 2009).

En la actualidad, aunque ninguna reforma legal específica sobre el voto de los chilenos en el exterior ha llegado a materializarse, el impedimento que tenían para ejercer su derecho a voto ha sido teóricamente superado con la entrada en vigencia de la nueva ley N°20.568, que “regula la inscripción automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones”.

La normativa publicada el 31 de enero de 2012 permitiría el registro automático en el padrón electoral de todos los chilenos con derecho a sufragio, incluidos los chilenos de nacimiento que se encuentran residiendo en el extranjero. Según han señalado las autoridades pertinentes, la inscripción de estos connacionales se hará según el último domicilio en Chile que disponga el Registro Civil, o en su defecto según su lugar de nacimiento.

Por el momento, lo que facilita esta reforma es que los chilenos residentes en el exterior puedan votar en todas las elecciones que se realicen en el país, aunque debiendo estar dentro del mismo. Se ha dicho, además, que “en el futuro podrán emitir su voto desde el extranjero para las elecciones presidenciales, siempre que se apruebe la Reforma Constitucional y el consiguiente proyecto de ley que el gobierno tramita en el parlamento.”<sup>46</sup>

La principal razón para hacer de este debate materia de política pública radica, por una parte, en el beneficio que representa el ejercicio efectivo del derecho a voto para la vinculación contributiva de los chilenos con el desarrollo de su país, y por otra, en la oportunidad de que los chilenos emigrados recuperen el aspecto identitario de su nacionalidad como criterio de pertenencia y diferenciación que, como ya decía Pereyra (2000), se pone a prueba constantemente en la migración internacional.

---

<sup>46</sup> Véase “Inscripción automática y voto voluntario: preguntas frecuentes”, sección *Especiales* en Sitio Web del Gobierno de Chile, [en línea] [www.gob.cl](http://www.gob.cl), accedido el 04 de junio de 2012.

## **TERCERA PARTE**

### **LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOBRE MIGRACIONES**

En este capítulo se presenta un ejercicio de análisis de la participación de la sociedad civil y del papel de los organismos internacionales en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y programas sobre migración internacional en Chile.

Con este objetivo, se ha sistematizado la información derivada de una entrevista semi-estructurada que se realizó durante el primer semestre de 2012 a una muestra de representantes de diversas instituciones de la sociedad civil presentes en aquellas regiones más emblemáticas de la dinámica migratoria (norte y centro del país). También se han utilizado antecedentes cualitativos sobre algunas organizaciones internacionales relevados en estudios e informes disponibles.

Si bien se ha tratado de recoger la opinión y antecedentes de un amplio espectro, la muestra de entidades sociales vinculadas a la migración y de organizaciones de migrantes que aquí se analiza no tiene necesariamente pretensión de representatividad. No todas las organizaciones que operan en Chile aparecen representadas y tampoco fue posible obtener respuestas de algunas otras que fueron contactadas.

Una primera sección está dedicada a la presentación de los resultados de las entrevistas que se indican, en un esfuerzo por sistematizar antecedentes de una tarea muy relevante para el país (el anexo 1 del capítulo contiene el listado de instituciones entrevistadas, el guión y la ficha empleada).

Luego presentamos el accionar de los organismos internacionales cuyo mandato incluye asuntos migratorios. Nos referimos en este último caso solo a los dos años recientes, debido a la intensa ejecución de mandatos, con lo cual no se consignan muchas iniciativas precedentes.

#### **1. Identificación y características de los actores de la sociedad civil que participan en acciones sobre migraciones**

El desarrollo del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en Chile en materia de migración se ha hecho visible en la actualidad con nuevas líneas de acción estratégicas que han emergido en la última década. Este hecho ha dado una gran relevancia al accionar de estas organizaciones que, de una u otra forma, han reemplazado, complementado o apoyado las iniciativas que le corresponderían al Estado.

En este ámbito, pueden reconocerse en Chile instituciones de carácter eclesiástico, centros de estudio, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales de

base, entidades conformadas por migrantes, y también alianzas estratégicas de gran incidencia, como la Red Chilena de Migración e Interculturalidad (RedMI).

La trayectoria, las acciones, los recursos y el impacto que tiene la sociedad civil en los procesos migratorios y en la atención a los migrantes es una materia por evaluar en una perspectiva de mediano plazo. No obstante los antecedentes recabados sugieren que se ha venido desarrollando una valiosa tarea de carácter afirmativo, que merecería un sostenido apoyo desde el propio Estado, incluyendo a los gobiernos locales.

### 1.1. Organizaciones eclesiales

Las organizaciones de Iglesia vinculadas a la migración internacional en Chile suelen desarrollar una labor de intermediación y atención directa de las necesidades de los migrantes, además de promover un diálogo permanente con los organismos del Estado encargados de la gestión migratoria.

Las organizaciones eclesiales son las que tienen más larga trayectoria en este quehacer y también las de mayor alcance en materia de atención. Ello se debe, probablemente, al carácter pastoral que las distingue, haciéndolas más asequibles y acogedoras hacia la población migrante. La vasta experiencia que han mostrado tener en el trabajo con inmigrantes ha sido aprovechada para la defensa de sus derechos y para la generación de conocimientos que aporten al acervo teórico en esta materia.

A este respecto, la Congregación de los Misioneros de San Carlos Borromeo, Scalabrinianos, la Fundación Scalabrini, la ONG Scalabrini, el Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI), el Centro Integrado de Atención al Migrante (CIAMI), la Vicaría de la Pastoral Social y de los Trabajadores del Arzobispado de Santiago, la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC), y el programa Ciudadano Global (ex Servicio Jesuita a Migrantes y Refugiados), son algunas de las organizaciones eclesiales que pueden mencionarse.

#### 1.1.1. Misioneros de San Carlos – Scalabrinianos y Fundación Scalabrini<sup>47</sup>

En sus más de 60 años de presencia en Chile, la Congregación de los Misioneros de San Carlos Borromeo, Scalabrinianos, acompañó muy de cerca a los procesos migratorios presentes en el país con programas de atención específica para cada período de la historia nacional.

Los misioneros Scalabrinianos llegaron a Chile en 1952, instalándose en Santiago en la Parroquia de San Carlos, que en ese entonces pertenecía a la comuna de Ñuñoa y actualmente a la comuna de La Reina. Ellos acompañaban pastoralmente a la comunidad italiana en el templo de la Iglesia de Las Agustinas, en el centro de Santiago. El 26 de julio de 1954, el Arzobispo de Santiago, Cardenal José María Caro, otorgó la personalidad de derecho público canónico a la “*Missio cum cura animarum*” para la asistencia espiritual y social de los italianos en la Arquidiócesis de Santiago, cuya sede era el templo de Las Agustinas.

<sup>47</sup> Antecedentes provistos por el Archivo Scalabriniano en Santiago.

El 18 de diciembre de 1966 el Arzobispo de Santiago, Cardenal Raúl Silva Henríquez, bendijo solemnemente la nueva Parroquia Italiana Nuestra Señora de Pompeya, con sede en la Avenida Bustamante 180, comuna de Providencia, la cual se convirtió en un centro de vida espiritual y de actividades sociales a favor de los migrantes italianos residentes en Santiago.

En las dos primeras décadas de presencia en Chile, los Misioneros Scalabrinianos acompañaron los procesos de integración de los inmigrantes europeos que llegaban a Chile huyendo de la Segunda Guerra Mundial o buscando mejores condiciones de vida. Para ello, en 1955, estuvieron presentes en la constitución de la Fundación Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI), organismo de la Conferencia Episcopal de Chile encargado de la promoción y coordinación de la Pastoral Migratoria en el país.

Entre las décadas de 1970 y 1990, la Congregación Scalabriniana focalizó sus programas y actividades en el acompañamiento de los chilenos en el exterior, en coordinación con el Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI).

Con el retorno de la democracia y el contemporáneo incremento de las corrientes inmigratorias limítrofes hacia Chile, principalmente la peruana, los Scalabrinianos desarrollaron nuevos programas de inserción socio-laboral y cultural para los inmigrantes, en coordinación con el INCAMI.

Dado el creciente incremento en la demanda de los servicios para la inserción e integración social, laboral, cultural y jurídica por parte de los inmigrantes, en Junio de 2002, la Congregación Pía Sociedad de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos, implementó el Centro Integrado de Atención al Migrante (CIAMI), ubicado en la Calle Malaquías Concha, 0327, comuna de Ñuñoa, en Santiago. Este Centro brinda servicios de capacitación laboral, bolsa de trabajo, asistencia social, jurídica y médica a los inmigrantes ubicados en la Región Metropolitana de Santiago de Chile. Con ello facilitan su inserción e integración a la sociedad chilena buscando mejorar su calidad de vida.

Para fortalecer la base institucional necesaria para la administración de las actividades asistenciales y de promoción humana integral, tendientes a facilitar el proceso de inserción de los inmigrantes en la sociedad chilena, en 2003, la Congregación de los Misioneros Scalabrinianos constituyó la Fundación Scalabrini y la ONG Scalabrini, dos organizaciones de derecho privado, vinculadas a la misma Congregación. Estas dos organizaciones han permitido a la Congregación Scalabrinianos ampliar sus programas sociales, asistenciales y de promoción de la inserción e integración de los inmigrantes a la sociedad chilena y de los emigrados chilenos en exterior.

La Fundación Scalabrini<sup>48</sup> es también miembro de la Red Internacional Scalabriniana de migración denominada *Scalabrini International Migration Network* (SIMN).<sup>49</sup> Su tarea consiste en asesorar y asistir a personas, grupos y comunidades que

---

<sup>48</sup> Véase: [www.fundacionscalabrini.cl](http://www.fundacionscalabrini.cl)

<sup>49</sup> Véase: [www.scalabrinimigration.org](http://www.scalabrinimigration.org)

se encuentran en situaciones de pobreza y vulnerabilidad, y que tengan la condición de migrantes. Su visión consiste en otorgar a la movilidad humana una fuente de recursos, una oportunidad para el encuentro y el diálogo entre los pueblos, culturas y diferentes religiones.

La misión de la Fundación es proteger y promover la dignidad y los derechos de los migrantes con acciones de acogida y capacitación, así como de incidencia y sensibilización de la sociedad sobre el tema de la movilidad humana.

La Fundación Scalabrini apoya las actividades tanto del INCAMI como del CIAMI.

En Junio de 2003, el Arzobispo de Santiago, Cardenal Francisco Javier Errázuriz Ossa, constituyó la nueva Parroquia Personal para Migrantes Latinoamericanos y el Departamento Arquidiocesano de Pastoral Migratoria en la misma sede de la Parroquia Italiana para los Migrantes Nuestra Señora de Pompeya de Santiago. Se facilitó así la animación y coordinación de las actividades pastorales de acompañamiento de las comunidades de migrantes latinoamericanos. Desde ese entonces, la Parroquia se ha convertido en un lugar de acogida y encuentro de las distintas colectividades latinoamericanas.

### **1.1.2. Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI)<sup>50</sup>**

Las actividades de participación en materia migratoria de INCAMI, como Organismo de la Conferencia Episcopal de Chile, datan de su fundación, en 1955. En ese año, INCAMI instaló el primer Hogar del Migrante en la comuna de Quinta Normal. A lo largo de los años, INCAMI ha establecido su presencia en distintas regiones del país, sobre todo en las de mayor incidencia migratoria.

Actualmente INCAMI anima el trabajo de 14 delegaciones de Pastoral de Movilidad Humana en todo el país: Arica, Iquique, Calama, Antofagasta, Copiapó, Valparaíso, Santiago, Melipilla, Concepción, Temuco, Villarrica, Osorno, Puerto Montt y Punta Arenas. Cada una de estas delegaciones corresponde al territorio que abarca la respectiva Arquidiócesis y/o Diócesis.

En general, las acciones y programas de INCAMI han mostrado una estrecha vinculación a las contingencias nacionales, adecuándose a los cambios de los patrones migratorios del país. De esta forma, en una primera etapa, entre las décadas de 1950 y 1960, el Instituto estuvo orientado especialmente a los inmigrantes europeos que llegaron a Chile.

En una segunda etapa, especialmente entre las décadas de 1970 y 1990, su labor estuvo principalmente orientada al importante contingente de emigrados y retornados chilenos. En este período las Diócesis del sur de Chile implementaron oficinas y servicios específicos para los emigrados chilenos, principalmente para los que residían en Argentina, y con la cooperación de la Comisión Católica Argentina de Migración llegó a completar más de 9.000 documentos de regularización migratoria al año.

---

<sup>50</sup> Véase [www.incami.cl](http://www.incami.cl). Las entrevistas fueron una contribución del INCAMI.

También se realizaron varios encuentros binacionales entre obispos y delegados diocesanos de las Pastorales Migratorias de ambos países para coordinar actividades de acompañamientos pastoral y social a los emigrados y retornados chilenos.

En 1989 INCAMI organizó el seminario internacional sobre “Migración forzada y las dificultades de la Transición”, poniendo de relieve el problema del retorno. Luego se editó durante más de dos décadas la llamada “Carta de Chile”, con noticias e informaciones sobre Chile y las actividades de INCAMI al servicio de los emigrados chilenos, instrumento de difusión postal gratuita que se estima llegó a más de 3.000 chilenos residentes en 20 diferentes naciones.

En una etapa posterior, tras el incremento de la inmigración limítrofe y del número de refugiados y solicitantes de asilo en Chile, las actividades de INCAMI se vuelcan hacia la población inmigrante residente en el país.

Desde su origen, INCAMI siempre ha buscado la promoción integral del migrante y, con ella, el diálogo con organismos del Estado y de la sociedad civil. En general, las sedes regionales se van perfilando a partir del trabajo cada vez más especializado que realizan los organismos de la Iglesia. La delegación de Iquique, por ejemplo, nace ante la necesidad de atender a los trabajadores migrantes que estaban ingresando a Chile para buscar nuevas fuentes de trabajo, desafío para el cual se creó el Área de Migraciones del Departamento Laboral del Obispado de Iquique, que luego se transformaría en la Pastoral de Migraciones.

La misión de INCAMI es transversal entre sus distintas delegaciones a lo largo del país, y consiste en brindar atención y acompañamiento pastoral a las personas en situación de movilidad permanente o temporaria, además de promover y coordinar los programas y actividades tendientes a su integración socio-cultural y religiosa. Concretamente, sus objetivos son:

- sensibilizar a la Iglesia, organismos gubernamentales y de la sociedad civil sobre el hecho de la movilidad humana y la necesidad de acogida e inserción de los migrantes;
- difundir y aplicar la Doctrina Católica sobre la movilidad humana;
- animar y coordinar entre las Delegaciones diocesanas de Pastoral Migratoria, parroquias, capellanías y agentes pastorales la asistencia a las personas migrantes;
- procurar la consecución y legalización de documentos y ofrecer asesoría jurídica, previsional y laboral;
- acompañar a las colectividades de inmigrantes residentes en su proceso de inserción e integración socio-cultural y religiosa;
- promover misiones y visitas pastorales a inmigrantes y chilenos emigrados;
- apoyar a hogares y centros de atención para migrantes y personas en movilidad.

La población beneficiaria de INCAMI abarca a todas las personas en situación de movilidad permanente o temporaria, que llegan al país en busca de trabajo y que presentan en su mayoría una precaria situación socio-económica. Entre ellos se

incluyen inmigrantes, retornados, migrantes internos, emigrados chilenos, refugiados, marinos, circenses, nómadas, turistas y trabajadores del transporte terrestre y aéreo. Se estima que en total llegan a atenderse 30 mil personas por año, un quinto de las cuales corresponde solo a la delegación de Iquique. La mayoría proviene de países de la región como Perú, Colombia y Ecuador.

Gran parte de las actividades de asistencia directa que realiza la institución se sostiene por la participación de trabajadores voluntarios, recurso humano altamente valorado por la organización.

La principal fuente de recursos financieros de INCAMI se obtiene a través de la Colecta Nacional, promovida anualmente con motivo del día del migrante. También se cuenta con la colaboración económica de organismos estatales e internacionales. Los proyectos actualmente en marcha de la delegación de Iquique, por ejemplo, son financiados por la Fundación Scalabrini, mientras que en Concepción se reciben aportes de la Pastoral Social del Arzobispado de esa diócesis.

A nivel central y regional, la intervención de INCAMI ha mostrado ser notablemente integral, abarcando una variedad de temas relativos a la vida de los migrantes. INCAMI realiza actividades de información en el exterior sobre Chile y acerca del ingreso al país, articuladas con otros organismos internacionales de atención al migrante, del ámbito civil y eclesiástico, y con las embajadas presentes en Chile.

En el área de la gestión migratoria, una de las más antiguas y permanentes de la institución, su quehacer comprende orientación legal, patrocinio jurídico y tramitación de documentación para la regularización migratoria de inmigrantes, emigrados y retornados, ante los organismos estatales correspondientes. También provee asistencia provisional en el área habitacional, mediante la habilitación de espacios para alojamiento (casas de acogida) y alimentación (comedores solidarios) de migrantes en lugares de tránsito.

En la pretensión de que el proceso de regularización e integración sea integral y estable, INCAMI da asistencia en temas laborales, implementando bolsas de trabajo, capacitaciones prácticas para el desarrollo de habilidades – como peluquería y cocina, en el caso de Iquique – y charlas periódicas informativas respecto de las leyes sociales que rigen el sistema laboral en Chile.

Para los hijos de migrantes, el Instituto provee asistencia educativa que comprende desde guarderías hasta orientación en trámites, búsqueda y acceso a establecimientos educativos.

La asistencia psicológica y el debido acompañamiento espiritual han sido otra de las áreas de trabajo, extendiéndose a una variedad de grupos de migrantes. Por ejemplo, en el año 2000 el Instituto coordinó con el Ministerio de Obras Públicas y el Arzobispado de Santiago la apertura de la Capilla del Aeropuerto Internacional de Santiago para la atención pastoral de las personas que trabajan en transporte aéreo y los pasajeros en tránsito. También al alero de INCAMI, en 2004 la Iglesia chilena constituyó la Pastoral Circense, orientada al trabajo pastoral de los trabajadores en esta área.

INCAMI también ha promovido la participación de las comunidades de migrantes en actividades recreacionales y sociales. Con ello se ha contribuido a impulsar las redes de solidaridad y la organización asociativa entre los migrantes, además de darles mayor visibilidad ante la sociedad de llegada, dando muestras de su identidad nacional, con un sinnúmero de eventos culturales que incluyen exhibiciones gastronómicas y musicales, muy conocidas en los últimos años.

Siendo uno de los objetivos del Instituto la difusión y sensibilización sobre la movilidad humana ante la Iglesia, organismos gubernamentales y de la sociedad civil, se ha trabajado en la edición de la revista “Migrantes”, en circulación desde 1975, y en la realización de las “Jornadas Migratorias”, espacios de reflexión y análisis sobre la realidad migratoria en el actual contexto social y religioso.

En el ámbito de la defensa de los derechos de los migrantes, INCAMI se ha hecho muy conocido en el país. El Instituto participa en mesas de trabajo con organismos del gobierno y otros organismos de la sociedad civil, planifica jornadas de formación de los delegados y difunde material impreso con información relativa a los derechos de los inmigrantes en Chile y la oferta de programas sociales existentes en cada región del país. Además, participa en actividades de investigación y análisis de la cuestión migratoria, patrocinando y desarrollando proyectos de sistematización y publicación de estudios.

De esta forma, sin perjuicio de la atención directa y la sensibilización social, otro de los objetivos que ha orientado las intervenciones de INCAMI y que incide marcadamente en la formulación de políticas públicas sobre migración, ha sido mantener espacios de diálogo con las instituciones gubernamentales en los que se haga presente la realidad de los migrantes y se promueva el mejoramiento de la acogida, recepción y atención directa de éstos en Chile.

La acción más reciente en este aspecto fue la presentación ante el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) de un documento sobre los “Elementos imprescindibles en la Ley de Migraciones” a fin de promover la reforma de la legislación migratoria en el país y con ella el cambio de posicionamiento de la sociedad y el Estado frente a la movilidad humana.

Aunque las actividades planeadas generalmente no varían entre las diversas delegaciones, algunas sedes regionales como Iquique y Concepción reclaman que, al estar físicamente más alejadas, su participación en las instancias deliberativas que se llevan a nivel central es más acotada, y su participación se ha limitado a la asistencia en jornadas informativas organizadas por instituciones estatales en la ciudad de Santiago.

INCAMI ha privilegiado enormemente el establecimiento de alianzas institucionales y la modalidad de trabajo en red para llevar adelante las actividades antes descritas. En primer lugar, y en el plano internacional, el Instituto está relacionado con el Pontificio Consejo para la Pastoral de Migrantes e Itinerantes, es miembro de la Comisión Católica Internacional de Migraciones (CCIM), con sede en Ginebra, coopera con el Servicio Social Internacional (SSI) y se coordina con otros organismos internacionales vinculados a la movilidad humana.



En el plano nacional, las alianzas establecidas son mayormente con organismos eclesiales. La sede central depende de la Conferencia Episcopal de Chile y debe coordinar con las diócesis, parroquias y capellanías del país los distintos programas de atención a migrantes. Otros organismos de Iglesia con los que ha establecido relaciones de cooperación son Cáritas y el Hogar de Cristo.

La red de vinculaciones no se limita, sin embargo, a las instituciones de carácter eclesiástico. También existe una multiplicidad de convenios de cooperación con organismos del Estado para derivaciones, como el DEM, la Seremi de Salud, el Servicio Nacional para la Mujer (SERNAM), el Servicio Nacional de Menores (SENAME) y la Junta Nacional de jardines Infantiles (JUNJI).

En Iquique, por ejemplo, se ha trabajado en conjunto con la Policía de Investigaciones (PDI), Carabineros, el Gobierno Regional, los Tribunales de Justicia y la Dirección del Trabajo. Todos los servicios de gestión migratoria se realizan en coordinación con los Departamentos de Extranjería de cada gobernación provincial.

Además de convenios con fundaciones privadas, como la Fundación Elena Caffarena en Iquique y la Fundación Scalabrini en Santiago, INCAMI tiene vínculos con instituciones educativas como las Universidades Arturo Prat y de Tarapacá, en el norte del país, y con la Universidad Católica de la Santísima Concepción en el sur, para todo lo concerniente a la asistencia legal, asesoramiento y patrocinio jurídico. Paralelamente, trabaja en colaboración con todas las organizaciones sociales que conforman la Red de Migración e Interculturalidad (RedMI), incluidas las Clínicas Jurídicas que participan en la orientación y tramitación de documentos para la regularización.

Desde el punto de vista de INCAMI, la consolidación de un modelo de trabajo en red ha sido uno de los principales avances en materia de atención a migrantes, pues ha permitido ampliar el radio de acción de la institución.

La delegación de Iquique destaca sobre todo la fluidez y credibilidad de las relaciones logradas con las instituciones estatales de la región. En el plano pastoral, puede destacarse también la enorme cantidad de misiones populares promovidas con las familias y comunidades de migrantes tanto en Argentina como en Chile y las visitas a las comunidades de emigrados chilenos en Argentina, Brasil, Australia, Estados Unidos, Italia, Suecia y Noruega.

Otra de las experiencias mejor logradas que destaca la institución a lo largo de su historia son sus actividades de sensibilización sobre la realidad migrante, objetivo que ha sido alcanzable con proyectos muy consolidados hasta el día de hoy, tales como su revista “Migrantes” y las “Jornadas Migratorias”.

INCAMI se ha constituido en un referente del accionar de la sociedad civil en materia de asistencia a los migrantes mediante el peso de sus opiniones y la circunstancia de haber llenado vacíos de las políticas públicas y contradicciones y falencias de las normativas.

Por ello, en lo que se refiere a sus relaciones con otros actores externos, INCAMI sostiene que hay obstáculos para su participación en los programas y políticas públicas

sobre migración internacional, que se expresan en la insuficiente sensibilización de los organismos del Estado y de la sociedad civil en estos temas.

En el plano interno, reconoce que una de las debilidades en la respuesta de la Iglesia frente a la realidad migratoria ha sido la marcada centralización de su institución en Santiago, siendo necesario ampliar las delegaciones de Pastoral de Movilidad Humana en las demás diócesis de Chile.

Algunas de las sedes regionales entrevistadas hacen ver, además, que la centralización institucional ha repercutido en ellas por la escasez de financiamiento para ampliar y mejorar la calidad de la atención al migrante en términos de infraestructura, material de trabajo de oficina, programas de capacitación y emisión de material de información. Claramente la presencia transversal de INCAMI a lo largo del país es una fortaleza, pero no ha sido del todo aprovechada en tanto persiste una fuerte centralización de la información, el financiamiento y la capacidad ejecutiva.

En 2013 INCAMI ha asumido nuevamente el rol de agencia implementadora en Chile del programa del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

### **1.1.3. Centro Integrado de Atención al Migrante (CIAMI)**

Con el incremento de la inmigración limítrofe y del número de refugiados y solicitantes de acogida en Chile, en 1992 los Misioneros Scalabrinianos, junto con INCAMI, abrieron la Casa de Acogida Scalabrini, en la comuna de Macul, para brindar una solución habitacional transitoria a familias refugiadas y/o migrantes de escasos recursos.

En septiembre de 1996, el hogar fue trasladado a la Comuna de Providencia, en una casa adquirida por la Congregación de los Misioneros Scalabrinianos. Hasta el año 2002, el hogar brindó servicios de alojamiento para inmigrantes y refugiados, y de sala cuna para los niños migrantes e hijos de migrantes, provenientes principalmente de Perú, Bolivia y Ecuador.

En el año de 2003, los scalabrinianos implementaron el Centro Integrado de Atención al Migrante (CIAMI), para responder a la creciente demanda de servicios para la inserción socio-laboral, de servicios de alojamiento, comedor, capacitación laboral, asistencia psicológica y derivación para la asistencia de salud de inmigrantes, migrantes internos y personas en movilidad de la Región Metropolitana.

El Cardenal Francisco Javier Errázuriz Ossa, al inaugurar este centro, el 8 de agosto de 2006, señaló que

*“Es un motivo de mucha alegría dar la bendición a esta casa de acogida que es un espacio de esperanza para muchos hermanos. Esta casa está abierta para acoger a cualquier persona que por motivos de necesidad y de búsqueda de mejores condiciones de vida llegue a nuestro país en calidad de migrante. A la Iglesia desde siempre le ha preocupado la situación de estos hermanos y ella nos enseña a acogerlos como tales, porque todos somos hijos de un mismo Padre”.*

CIAMI es una entidad de la Congregación de los Misioneros Scalabrinianos al servicio del migrante internacional e interno. Su atención se focaliza en las mujeres, atendiendo las condiciones migratorias del flujo femenino y la vulnerabilidad que afecta a muchas migrantes que llegan a Chile.

Sus objetivos son brindar acogida, confianza, orientación, fraternidad y consuelo, así como la facilitación de la inserción laboral para la integración de las personas migrantes en la sociedad chilena.

Desde una perspectiva de promoción de la dignidad y los derechos de las personas migrantes, los servicios que brinda CIAMI comprenden apoyo a la inserción laboral, capacitación a asesoras del hogar, alojamiento, suministro de comidas en un espacio de convivencia y asesoría jurídica.

En general, existe una amplia cobertura en la atención, por cuanto, por ejemplo, el alojamiento temporal que se brinda acoge a unas mil mujeres por mes. En la asistencia jurídica, se brinda orientación a la llegada, especialmente para conseguir una estadía regularizada, y también se brinda asesoría legal para la actividad laboral. Se colabora con las mujeres migrantes en la identificación de instituciones a donde dirigirse para la legalización de sus documentos, tales como ministerios, municipalidades, embajadas, consulados. CIAMI también ofrece de manera gratuita apoyo psicológico a quienes lo requieran.

#### **1.1.4. Ciudadano Global – Servicio Jesuita a Migrantes y Refugiados (SJM)<sup>51</sup>**

Ciudadano Global nace en 2000 como una ONG dependiente de la orden jesuita, pero con personalidad jurídica desde 2010. En ese momento, movilizados por los efectos migratorios del terremoto en Haití, la pequeña línea de incidencia de carácter voluntario que se insinuaba, se consolida oficialmente como un área de sensibilización, ampliando así la acción de la organización.

La misión del SJM está orientada a servir a los migrantes y refugiados que llegan a Chile en condición de vulnerabilidad “para que puedan constituir un plan migratorio”. Para ello busca contribuir a que en el país se genere una cultura de acogida en la que se respete, se acompañe y se defienda la dignidad y los proyectos personales y comunitarios de quienes migran.

En el Servicio Jesuita se brinda atención a grupos amplios de inmigrantes, incluidos niños y adultos, hombres y mujeres, predominantemente de nacionalidad peruana, boliviana y colombiana, si bien se han ido recibiendo demandas de población haitiana, china, palestina y senegalesa. La cifra de personas atendidas mensualmente en la actualidad va de 1.000 a 1.200 en Santiago –donde se concentra la mayoría de los casos– y de 300 a 400 personas en las oficinas de Arica y Antofagasta, en el norte del país.

---

<sup>51</sup> Véase [www.ciudadanoglobal.cl](http://www.ciudadanoglobal.cl). En esta y en las siguientes entrevistas los autores recibieron la colaboración de Felipe Martínez Fernández.

El actual equipo de Ciudadano Global consta de 160 personas, y prácticamente el 80 por ciento de ellas corresponde a estudiantes en práctica y voluntarios. Lo que más distingue a los recursos humanos de esta organización es la diversidad de nacionalidades que la componen, contando con trabajadores provenientes de alrededor de 20 países distintos.

Sus actividades son financiadas principalmente por la organización jesuita (que provee el 75 por ciento de los recursos), otro tanto por el Hogar de Cristo (25 por ciento) y el resto de los recursos se obtiene de proyectos de intervención directa.

En conjunto, las intervenciones que ha realizado y realiza actualmente el SJM para los migrantes incluyen: asistencia legal, asesoramiento y patrocinio jurídico; asistencia laboral; asistencia sanitaria; asistencia educativa; organización de actividades recreacionales, culturales, sociales y deportivas; y difusión y sensibilización sobre los procesos migratorios.

Sus tres líneas de acción principales o áreas de trabajo son la incidencia pública, la sensibilización de la sociedad y la interculturalidad. A través de su área de incidencia pública, el SJM mantiene un contacto directo con las autoridades del DEM, haciéndole llegar propuestas legislativas resultantes de procesos de investigación que se consideran apropiados. Esta participación ha sido posible por dos ejercicios: el análisis crítico de la actual ley de extranjería y proyectos legislativos realizados, mostrando sus aspectos positivos así como sus contradicciones y ambigüedades, y la realización de estudios comparados de políticas de migración en la región.

Desde 2011, el área de sensibilización incluye un trabajo en conjunto con la Municipalidad de Santiago para la capacitación de funcionarios que atienden población migrante. En el área de la interculturalidad, se realizan acciones territoriales de integración en los barrios, talleres de educación idiomática, informática y desarrollo de habilidades sociales. En conjunto, el trabajo de estas áreas apunta a que en un futuro cercano la discriminación por lugar de origen sea una actitud socialmente reprochable.

Muchas de estas actividades se han iniciado y sostenido gracias a la colaboración con otras instituciones sociales. En la actualidad el SJM cuenta con alrededor de 20 alianzas estratégicas, siendo la más significativa la que tiene con la RedMi. Otras redes son las que mantiene con la Fundación Junto al Barrio,<sup>52</sup> con el Hogar de Cristo<sup>53</sup> y con los Municipios de Santiago, Quilicura y Estación Central. Las redes se extienden a la esfera internacional, a través del trabajo colaborativo que desarrolla con instituciones como la OIM, la Cruz Roja, Fe y Alegría y América Solidaria, esta última destinada a fortalecer el trabajo de incidencia pública.

Los mayores logros reconocidos por esta organización, en lo que concierne al propio trabajo, es la estabilización de la oferta de servicios que entrega, teniendo la certeza de que la persona migrante que accede, es acogida y correctamente informada. Otro éxito identificable ha sido el desarrollo de modelos técnicos sobre atención y

---

<sup>52</sup> Véase [www.juntoalbarrio.cl](http://www.juntoalbarrio.cl)

<sup>53</sup> Véase [www.hogardecristo.cl](http://www.hogardecristo.cl)

servicio al migrante, para asegurar un protocolo de acción frente a la jerarquización de las necesidades del o los migrantes.

Por otra parte, las aspiraciones por promover en la sociedad una perspectiva de interculturalidad han mostrado ser difíciles de alcanzar, pues la traducción cultural no es automática y toma tiempo, y la escasez de recursos disponibles para financiar los diversos proyectos de intervención hacen aún más difícil la participación de este tipo de organizaciones en el campo de las políticas migratorias.

A futuro, el SJM se ha propuesto aumentar el radio de alcance de sus intervenciones hacia las ciudades de Chile con mayor afluencia de migrantes, incluidas las de Santiago, Arica y Antofagasta. En el corto plazo, los proyectos de trabajo del área de incidencia pública están focalizados específicamente en el proceso de elecciones municipales y presidenciales, especialmente en las comunas de Quilicura, Estación Central, Santiago Centro, Recoleta e Independencia, donde la presencia de migrantes en situación de vulnerabilidad podría ser determinante. Se pretende desarrollar una plataforma para que los partidos políticos incorporen entre sus propuestas una preocupación seria sobre la población migrante y, además, proveer de la información adecuada y completa a aquellos que tengan la opción de ejercer el derecho a voto en Chile.

Como puede apreciarse, el SJM despliega acciones que el Estado parece no haber asumido en Chile, y de allí su indudable importancia. Es llamativa la metodología que ha venido empleando en la atención a migrantes, pues comprende proyectos y alianzas con diversos actores y gobiernos locales.

Finalmente, a las anteriores iniciativas cabe agregar la presencia de numerosas organizaciones religiosas integradas por migrantes con el apoyo de hermandades, como las del Señor de los Milagros de Santiago, Iquique, Valparaíso, Concepción, entre otras, que han adquirido presencia y reconocimiento entre las expresiones de fe en Chile.

## **1.2. Centros académicos de estudio y asistencia**

La participación de los centros de estudio en las políticas y programas sobre migración en Chile es variada, creciente y de un aporte indiscutible. Si bien en el país no existe una tradición de estudios y un espacio institucional sólido y reconocido acerca de los asuntos migratorios, lentamente se va gestando una plataforma.

El desarrollo de investigaciones y programas dentro de distintos campos disciplinarios ha sido crucial para generar información más objetiva y cercana a los temas relacionados con la migración. Puede esperarse que en los próximos años esta tendencia se amplíe y configure un área de estudios más consolidada, con el desafío para que el conocimiento que se genere contribuya a la implementación de las políticas públicas del siglo XXI.

En Chile se distinguen, por una parte, aquellas instituciones preocupadas de manera más o menos permanente de generar y difundir conocimientos sobre la realidad migratoria a través de investigaciones y proyectos, así como la realización de foros y seminarios. El Departamento de Sociología de la Universidad Alberto Hurtado, el

Núcleo de Investigación en Integración de Migrantes Internacionales dependiente del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile y la Escuela de Psicología de la Universidad Católica de Chile, son algunas de las que han tenido una participación importante en este respecto.

Sin embargo, Santiago no es el único referente pues cabe mencionar el trabajo pionero de la Universidad Católica de Valparaíso a través de su Instituto de Historia, y el más reciente de la Universidad Arturo Prat de Iquique, la Universidad de Concepción y la Universidad de los Lagos, que sugieren una legítima y totalmente necesaria descentralización de la actividad académica sobre migración. En algunos de estos referentes, además, se constatan frecuentes trabajos de tesis en programas de pre y postgrado.

Por otro lado, están aquellas entidades y programas especializados en brindar asistencia directa a los inmigrantes, tanto en el área jurídica como en el de salud mental, que aportan insumos de investigación que suelen difundirse, por ejemplo, en informes, foros y seminarios.

Entre la primera categoría están las clínicas jurídicas de migrantes y refugiados de la Universidad Alberto Hurtado (UAH), de la Universidad Diego Portales y de la Universidad Central. En el área práctica de salud, en tanto, existe el Programa PRISMA de Salud Mental de la misma Universidad Alberto Hurtado, la Clínica Psicológica de la Universidad ARCIS, el Programa de Salud Mental Intercultural del Centro de Atención Psicológica (CAPS), perteneciente a la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, y el Programa CEAC de la Unidad de Salud Mental Intercultural de la Universidad Católica Silva Henríquez.

Comúnmente vinculados a las casas universitarias y, específicamente, a las carreras en el área de ciencias sociales, los centros de estudio son el tipo de instituciones que más ha proliferado durante el último tiempo, atrayendo con ello a muchos estudiantes de pre y post grado que se interesan por formar equipos de investigación especializados en una faceta muy necesaria en la migración internacional.

En esta ocasión, hemos querido recoger información característica de tres centros académicos representativos: el Departamento de Sociología de la UAH, que participa esencialmente en actividades de investigación social; el programa PRISMA, que participa en la asistencia psicológica; y la Clínica Jurídica de la UDP que participa en la asistencia legal.

### **1.2.1. Departamento de Sociología de la Universidad Alberto Hurtado<sup>54</sup>**

El Departamento de Sociología de la UAH se origina como herencia del programa de Licenciatura en Ciencias del Desarrollo, impartido en 1965 por el Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES). Actualmente posee tres programas académicos: la Licenciatura en Sociología, el Magister en Sociología y el Doctorado en Sociología, todos orientados en la misión de contribuir a la formación de sociólogos.

---

<sup>54</sup> Véase [www.sociologia.uahurtado.cl](http://www.sociologia.uahurtado.cl)

En la actualidad, el Departamento está conformado por alrededor de 10 académicos de planta, 20 académicos asociados y 4 académicos jóvenes egresados de la Universidad que también participan en labores de docencia e investigación.

Su principal objetivo es integrar a los estudiantes y egresados en actividades de investigación de nivel internacional, ya sea en temas establecidos dentro de la sociología, en temas emergentes que sean relevantes para Chile, América Latina y el mundo, dentro de los cuales cabe la migración internacional y el llamado transnacionalismo.

Son varias las modalidades a través de las cuales este Departamento ha introducido la temática migratoria en el quehacer universitario, contribuyendo a difundirla, profundizar la información existente y prestar espacios para el debate y la presentación de propuestas de política.

En primer lugar, puede mencionarse el curso optativo sobre “Migración y Transformaciones Sociales” que incluye el programa de Licenciatura. En éste, se busca que los estudiantes conozcan y analicen los procesos de cambio social que provoca la migración, además de las dinámicas culturales, económicas y políticas que se generan en las sociedades de destino.

Además de las cátedras regulares, el Departamento ha organizado numerosos Seminarios, Foros y Coloquios sobre la migración internacional. Algunos de los ejemplos recientes que pueden mencionarse son el seminario internacional sobre “El papel del Estado y la sociedad en el proceso de integración”, realizado en conjunto con el Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos, y con la Secretaría Técnica de las Mesas Temáticas con la Sociedad Civil del Senado. También cabe destacar el Taller metodológico “Estudiando las condiciones laborales de los inmigrantes”, dictado por Pierrette Hondagneu-Sotelo, del Departamento de Sociología de la Universidad de California del Sur.

Frecuentemente, el equipo de académicos e investigadores de la Universidad que se vincula al estudio de la migración participa en instancias externas de exposición y debates. Ejemplo de ello fue la reciente participación que tuvo como expositora la académica Carolina Stefoni en el taller “Formas de pensar la diáspora: migración y literatura en América Latina” (2012).

Existen también varias publicaciones afines que han sido elaboradas en el marco de la actividad investigativa de este centro de estudios, tales como el libro titulado “La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías” (2011), compilado por una de las académicas del Departamento de Sociología de la Universidad, 2011, junto a otras autoras (<http://www.scielo.cl/pdf/polis/v11n31/art27.pdf>).

En última instancia, merece mencionarse la gran variedad de proyectos que se han desarrollado en el área de investigación del Departamento, mediante la asignación de fondos concursables o el patrocinio del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico del Gobierno de Chile (FONDECYT). El proyecto sobre “Trayectorias Laborales de los Inmigrantes Peruanos en Chile: Estrategias de Estructuración de la

Movilidad Ocupacional Ascendente”, es una de las muestras más recientes en este respecto.

### **1.2.2. Programa PRISMA de Salud Mental<sup>55</sup>**

El programa de Atención en Salud Mental para Migrantes y Refugiados (PRISMA), dependiente de la Facultad de Psicología de la UAH, opera desde 2008 y es una de las iniciativas de intervención psicológica interdisciplinaria más importantes a nivel nacional. Su misión es reducir la brecha de los servicios públicos de salud mental para la atención de la población migrante, incorporando la dimensión cultural y la especificidad de la experiencia migratoria en el contexto regional.

Actualmente atiende a migrantes provenientes de Perú, Ecuador y Argentina, y a refugiados de Colombia y África. Cuenta con un equipo conformado por ocho personas, entre ellas, psicólogos, psiquiatras, trabajadores sociales, sociólogos y abogados.

Cada una de sus líneas de trabajo cuenta con una fuente de financiamiento específica, desde fondos concursables, aportes del ACNUR, capitales internacionales y de la propia Facultad de Psicología de la Universidad.

Los objetivos de su trabajo de intervención son apoyar a los migrantes y refugiados en su proceso de integración en el país, contribuyendo a promover la implementación de programas de salud pública que consideren su especificidad, así como aportar en la generación y divulgación de conocimiento en perspectiva de salud mental.

Las áreas temáticas en las que participa el Programa abarcan: 1) La asistencia en salud mental, mediante psicoterapia individual para adolescentes y adultos, terapia de pareja, familiar y co-terapia psiquiátrica; 2) La difusión y sensibilización sobre la realidad del migrante, a través de acciones de capacitación y divulgación de información sobre salud mental de migrantes en consultorios y asociaciones de migrantes orientada a la prevención; 3) Investigación y análisis de la cuestión migratoria, concernientes a los protocolos de atención interdisciplinaria y líneas de malestar en salud mental de migrantes; y 4) También la participación y promoción de actividades de reflexión y difusión con equipos interdisciplinarios en torno a la salud mental.

Sus proyectos suelen ser de corto plazo, en tanto buscan responder a necesidades inmediatas de la población migrante. También realiza otras intervenciones de más largo plazo, vinculadas a la investigación interdisciplinaria acerca de las líneas de malestar en salud mental de migrantes y de incidencia en políticas públicas de salud mental en el ámbito asociativo, universitario, internacional y gubernamental.

En general, el programa ha logrado responder y adaptarse a los contextos de la situación de la migración y refugio en el país, desde la dimensión de la salud mental. Se reconocen también logros concretos en el tratamiento de las problemáticas que afectan a parejas mixtas y de familias multiculturales.

---

<sup>55</sup> Véase [www.psicologia.uahurtado.cl/migrantes](http://www.psicologia.uahurtado.cl/migrantes)



Para el desarrollo de sus acciones de asistencia en salud mental, PRISMA ha logrado mantener vínculos con la Cruz Roja, los Centros Comunitarios de Salud Mental (COSAM) y los consultorios locales. Además es una de las organizaciones que actualmente integra la RedMI.

En el futuro, esta institución contempla continuar con sus cuatro principales líneas de trabajo, consolidar prácticas de atención y atender las demandas del exterior que proporcionan material investigativo al programa.

Indudablemente, queda mucho por avanzar en términos de salud mental para migrantes en el área de la salud pública, lo que interpela abiertamente a las intervenciones del Estado ya que, por ahora, sólo se encuentran en un estado de constatación del problema.

### **1.2.3. Clínica Jurídica de la Universidad Diego Portales<sup>56</sup>**

El programa de la Clínica Jurídica de la Universidad Diego Portales (UDP) nace a raíz de la regularización migratoria realizada entre 2007 y 2008, con el objetivo de realizar una capacitación práctica a los alumnos de la carrera de Derecho interesados en ofrecer orientación y asesoría en la regularización de migrantes.

Inicialmente, y sobre una previa evaluación, se resolvió extender la iniciativa durante un año, tiempo en el que se consolidó como Clínica Jurídica. Actualmente, la Clínica de Migrantes y Refugiados es un curso semestral que conforma parte de la malla obligatoria. Inspirado en el modelo de las clínicas de migración de las universidades norteamericanas, se trabaja tanto en la orientación como en la representación jurídica gratuita de migrantes y personas que inicialmente llegan en condición de refugiados y deben esperar el proceso judicial para convertirse en migrantes.

La población atendida está conformada especialmente por los migrantes derivados por el INCAMI y el CIAMI, llegando a un promedio de 120 causas vigentes por semestre. El trabajo es coordinado por una de las profesoras de la institución, 4 ayudantes vinculados a la resolución de los casos, y una secretaria. Como curso académico, no recibe recursos financieros de la universidad.

Además de los servicios regulares de asesoría a migrantes y refugiados, la Clínica ha trabajado en proyectos conjuntos con otras instituciones de la sociedad civil, como el desarrollado en 2010 con el Instituto de la Mujer titulado “Soy migrante, tengo derechos”. En 2011 la Clínica tuvo un rol central en la redacción de un capítulo sobre migración para el Centro de Derechos Humanos de la misma universidad, y actualmente se está desarrollando un proyecto con la Contraloría General de la República, en torno a los marcos de regulaciones dentro del servicio migratorio nacional.

---

<sup>56</sup> Véase [www.clinicasjuridicas.udp.cl](http://www.clinicasjuridicas.udp.cl)

Sus acciones están esencialmente concentradas en la ciudad capital de Santiago, pero actualmente también se está entregando apoyo jurídico en las ciudades norteñas de Iquique y Arica, mediante la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC).

La atención de la Clínica ha ido variando en el tipo de causas que se han tomado. En los inicios, se trataba de asesorías y representaciones jurídicas, tales como las solicitudes de visa. En la actualidad se trabaja en intentar revocar órdenes de expulsión que se considera que no tienen fundamentos, y que además tienen evidentemente consecuencias graves en el entorno del migrante.

Los casos en los que interviene esta institución incluyen temas de acceso al país y gestión migratoria relacionada al levantamiento de prohibiciones de ingreso, rechazos de visas y órdenes de abandono, e intervenciones en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También asistencia legal, asesoramiento y representación jurídica en conflictos laborales, familiares y controversias en el registro civil. Además, abarca actividades de difusión y sensibilización sobre migraciones, a través de la realización de charlas y talleres promocionales como las que se han realizado en el INCAMI, CIAMI y en la Asociación de Damas Peruanas.

Al igual que otros centros de estudio, la Clínica Jurídica forma parte de la RedMI, aunque se señala que las relaciones colaborativas más estrechas y antiguas son las que se mantienen con el INCAMI, Ciudadano Global-SJM, el propio programa PRISMA, el Servicio de Salud Mental de la Universidad Silva Henríquez y la Academia de Humanismo Cristiano.

Desde el punto de vista de la institución, el éxito de los resultados obtenidos ha estado en directa relación con la experiencia académica que ha generado el curso clínico en los estudiantes. La experiencia más valorada, en este sentido, ha sido la de aprender desde un punto de vista práctico sobre la vulnerabilidad y discriminación que enfrentan las personas migrantes, lo que genera un creciente interés y compromiso de parte de los alumnos para desarrollar su trabajo. En el futuro, los proyectos de la clínica contemplan la continuación del servicio clínico en la modalidad de casos individuales, y realizar investigaciones de más largo aliento en torno al debido proceso migratorio.

### **1.3. Organizaciones no gubernamentales**

Las ONGs existentes en Chile que se vinculan al tema de la migración internacional han estado principalmente dedicadas a la incidencia política o *advocacy* para la defensa de los intereses de la población migrante, incorporando perspectivas cada vez más especializadas sobre determinados segmentos, tales como el enfoque de género, el enfoque de derechos y aquellas avocadas a la defensa de los derechos de los niños migrantes.

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

### 1.3.1. Fundación Instituto de la Mujer (FIMU)<sup>57</sup>

La Fundación Instituto de la Mujer nace en Chile en 1987, por la iniciativa de un grupo de mujeres que había retornado del exilio. La ONG fue creada con el objetivo de promover la igualdad de derechos de las mujeres en el marco de la lucha por la democracia y de sus procesos de democratización social. Así, entre fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, su quehacer se enfocó en la atención de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y en el desarrollo de propuestas de inclusión política para las mujeres. A partir del año 2000, la migración internacional comienza a ocupar un lugar importante dentro de la Fundación, buscando empoderar a las mujeres inmigrantes con las herramientas sociales necesarias para enfrentar su inserción cotidiana en la sociedad chilena.

Las principales funciones de la Fundación son la realización de talleres de liderazgo e información sobre derechos esenciales: laborales, reproductivos, de salud, vivienda y educación, entre otros. También promueve talleres de acompañamiento psicosocial en los que se aborda la experiencia migratoria de las mujeres y talleres laborales centrados en el enfoque de género, para hombres y mujeres, aunque con un 90 por ciento de participación femenina.

Mujeres peruanas, bolivianas, ecuatorianas y colombianas conforman la mayor parte de las participantes y, esporádicamente, argentinas y venezolanas. El registro del período 2007 a 2011 muestra que participan alrededor de 250 mujeres por año. Solo el año 2010 la cifra se elevó de manera extraordinaria a 1.600 participantes, a raíz de un convenio con la Unión Europea destinado a la realización del Taller “Ciudadanía y protección de los derechos humanos de la población inmigrante en Chile”.

La Fundación además cuenta con una línea de investigación, incidencia pública para la reforma de la Ley de Extranjería vigente y protección de los derechos humanos de las mujeres inmigrantes. Algunos de los proyectos desarrollados en este ámbito específico han sido el lanzamiento de campañas comunicacionales y la difusión de información sobre derechos a través de afiches y programas radiales, con el objetivo de crear conciencia sobre la situación cotidiana de las mujeres migrantes en Chile.

Otro de los proyectos más notables ha sido la elaboración de una guía de apoyo al migrante que ya cuenta con cuatro ediciones reactualizadas.<sup>58</sup> En 2010 además elaboró un estudio sobre “Ciudadanía y protección de los derechos humanos de la población inmigrante en Chile”, y en 2011 formó parte del equipo que elaboró el Informe Sombra presentado a las Naciones Unidas.

Dependiendo de los proyectos y talleres en curso, el equipo de trabajo puede ir variando en número. Sin embargo, generalmente se trata de un equipo reducido, integrado únicamente por mujeres. Las actividades suelen ser financiadas a partir de la

---

<sup>57</sup> Véase [www.insmujer.cl](http://www.insmujer.cl)

<sup>58</sup> A la fecha se cuentan cuatro versiones de la guía: “Mujeres migrantes, mujeres de Chile” (2007), “Mujeres migrantes, mujeres con derecho” (2008), “Con la integración todos y todas ganamos” (2009), y la última “Soy migrante tengo derechos” (2010).

postulación a fondos concursables, aunque en la actualidad (2012) la falta de financiamiento ha obligado al Instituto a permanecer en receso.

La participación del Instituto en la temática migratoria se circunscribía a la Región Metropolitana, principalmente en las comunas de Independencia, Recoleta y Santiago Centro donde la presencia de migrantes es más significativa. No obstante, en los últimos dos años, se ha extendido al norte del país, en las ciudades de Arica, Iquique y Antofagasta.

Además de las alianzas que mantiene con las instituciones integrantes de la RedMI, la FIMU ha establecido redes de trabajo con la Asociación de Damas Peruanas y otras ONGs de migrantes. En el marco del proyecto “Ciudadanía y protección de los derechos humanos de la población inmigrante en Chile”, el trabajo fue realizado conjuntamente con INCAMI, CEDEMU, el Programa Género y Equidad de FLACSO-CHILE y el Centro de Derechos Humanos de la UDP.

La gran difusión lograda a través del trabajo en red, el desarrollo de campañas comunicacionales, la producción de investigaciones que han servido de insumo para el diseño de políticas públicas sobre migración, y la entrega de herramientas sociales a las mujeres migrantes mediante los talleres psicosociales, son todos logros altamente valorados por el Instituto en materia de participación social.

Entre los proyectos planificados para el futuro está la aspiración de profundizar el trabajo con el grupo de mujeres migrantes víctimas de violencia intrafamiliar y también consolidar un grupo de trabajo estable en el que se les pueda proveer acompañamiento de largo plazo.

### **1.3.2. Amnistía Internacional<sup>59</sup>**

El área de Migración, Refugio y Solicitud de Asilo de Amnistía Internacional se forma el año 2008, a partir de un grupo de trabajadores voluntarios interesados en la temática. Desde entonces, se establecieron líneas de acción coordinadas con los demás departamentos de Amnistía Chile, elaborándose una agenda local específica para abordar el asunto de la migración y el refugio, un plan estratégico bianual y una agenda internacional decretada por el secretariado internacional de Amnistía.

A grandes rasgos, la misión de Amnistía Internacional es bien conocida en el mundo, orientada a que todas las personas puedan disfrutar de los derechos humanos establecidos en las declaraciones e instrumentos universales. En el marco específico de las migraciones, su objetivo central se traduce en “defender a las personas desprotegidas en movimiento”.

Las principales funciones del departamento de Migración, Refugio y Solicitud de Asilo son la incidencia política a través de la producción investigativa, el activismo como medio de sensibilización, la educación y la denuncia en casos de violaciones de derechos humanos. En este sentido, no ofrece servicios de asistencia directa a la

---

<sup>59</sup> Véase [www.amnistia.cl](http://www.amnistia.cl)

población migrante, sino más bien deriva y asesora a las organizaciones que trabajan directamente con migrantes.

Todas las actividades se circunscriben a la ciudad de Santiago, son autofinanciadas desde el Secretariado Internacional de Amnistía y son ejecutadas por un equipo de trabajo de 15 personas, todos voluntarios, extranjeros y chilenos, provenientes de diferentes áreas disciplinarias. Algunas acciones son realizadas en estrecha coordinación con otras instituciones, sobre todo en el caso de aquellas que junto a Amnistía integran la RedMI.

Amnistía ha implementado proyectos en diversos ámbitos temáticos. En el área de la incidencia, realizó una investigación sobre la Ley de Extranjería vigente, orientada a presentar propuestas concretas de contenido desde un enfoque de los derechos y libertades de las personas migrantes.

En la línea del activismo, la organización se adhirió a la campaña regional de migrantes de Amnistía México y se ha buscado la concientización en Chile sobre la población refugiada residente. El tema del lenguaje inclusivo se encuentra en fase de investigación, indagando acerca de la forma en que los medios de comunicación sitúan a la migración en Chile. En relación a las redes sociales y la sensibilización, en 2012 se ha promovido, en conjunto con el ACNUR, una propuesta para un concurso de cuentos sobre la experiencia de los refugiados en los países de destino, que sigue iniciativas similares desplegadas en otros países.

En el corto plazo, el objetivo del departamento de Migración, Refugio y Solicitud de Asilo de Amnistía Internacional es desarrollar proyectos promotores del principio de la interculturalidad dentro de los servicios de salud, educación y vivienda. En el mediano y largo plazo, se espera cautelar que ley de extranjería nacional aborde la movilidad humana desde la perspectiva de los derechos y libertades de las personas migrantes. El trabajo de supervisión de dicha ley será central en los años siguientes, verificando que sus disposiciones se adecuen a los compromisos internacionales suscritos por Chile.

#### **1.4. Organizaciones de base**

Conformadas propiamente por inmigrantes, todas las organizaciones sociales desempeñan un papel crucial para las políticas públicas sobre migración, en tanto representan de la manera más fiel posible los intereses de la población inmigrante residente en Chile. Paradójicamente, no cuentan con la suficiente visibilidad entre todas las instituciones de la sociedad civil que participan de la política migratoria y no es fácil, además, identificar el amplio y verdadero espectro de sus representaciones. Forzosamente, en esta sección solo hacemos un examen de algunas que fue posible conocer.

Desde luego, existen agrupaciones de larga data asociadas a las colectividades de alemanes, árabes, croatas, españoles, franceses, italianos, israelitas, entre otras nacionalidades, que tienen en común la organización de numerosas iniciativas en torno a los *clubes* o *estudios*, por ejemplo, que les han hecho visibles en la sociedad chilena, a

la que, por lo demás, se han integrado y han contribuido decisivamente a la cultura, economía e institucionalidad. Reiteramos que no es propósito de la presente investigación presentar a todas las asociaciones de migrantes existentes a lo largo de la historia de Chile, sino subrayar algunos elementos significativos de algunas comunidades que han repercutido en la definición de programas y políticas públicas sobre migraciones.

Entre las diferentes organizaciones de migrantes con actividades específicas a servicio de los migrantes, destaca el Patronato ACLI-Chile (Asociaciones Cristianas de Trabajadores Italianos), una asociación con personalidad jurídica, con sede en la Parroquia Italiana de Santiago, que tramita las pensiones de los italianos residentes. Se trata de una entidad de derecho privado que, reconocida por la ley italiana, desarrolla un servicio de utilidad pública de manera gratuita y sin fines de lucro. Nace en el año 1945, por voluntad de las ACLI, con la intención de garantizar la información, asistencia y tutela a los trabajadores y trabajadoras, en Italia y en el extranjero, que necesitan conseguir prestaciones previsionales, asistenciales y socio-sanitarias previstas en las leyes, contratos o reglamentos. En Chile está presente desde el año 1983 y tiene sus oficinas en las dependencias de la Parroquia Italiana.

CARI (*Comitato Associazione Regionali Italiane*) es otra organización italiana, que coordina las distintas asociaciones regionales. Informa de beneficios en Italia para los italianos y descendientes que deseen mantener contactos. COIA (*Comitato Italiano Assistenza*) es una entidad solidaria, cuyo fin es apoyar a italianos que lo necesiten en ámbitos de salud y bienestar social, actuando en coordinación con la Embajada de Italia, tratándose principalmente de personas de la tercera edad que no cuentan con pensión.

La inmigración reciente reúne un espectro amplio y disperso. Algunos ejemplos son la *Agrupación de Mujeres Inmigrantes Warmipura*, el *Sindicato de Trabajadoras de Casa Particular (SINTRACAP)* y la *Asociación de Inmigrantes por la Integración Latinoamericana y del Caribe (APILA)*, estas últimas descritas a continuación.

#### **1.4.1. Sindicato de Trabajadoras de Casa Particular (SINTRACAP)<sup>60</sup>**

SINTRACAP nace en 1947 y obtiene la personalidad jurídica un año más tarde. Desde siempre su objetivo central ha consistido en defender los intereses de las trabajadoras de casa particular, informándoles sobre sus derechos, organizando actividades de capacitación y talleres, además de ofrecer alojamiento para las trabajadoras el fin de semana.

Desde 2009 inició una línea de trabajo específica con las trabajadoras particulares migrantes, y en la actualidad cuenta con la participación de mujeres provenientes de Perú, Colombia, Panamá y Bolivia.

Se trata de una organización casi enteramente autofinanciada y su quehacer es dirigido por un equipo de 3 personas a cargo: presidenta, secretaria y tesorera. En la

---

<sup>60</sup> Véase [www.sintracapchile.cl](http://www.sintracapchile.cl)

actualidad, el trabajo con mujeres migrantes se desarrolla exclusivamente en la ciudad Santiago, aunque en el mediano plazo se espera poder ampliar la modalidad sindical a las regiones del norte y sur del país.

En su calidad de sindicato, el organismo ha participado recientemente en diversos proyectos que atañen directamente a las condiciones laborales en que se desempeña el segmento de trabajadoras migrantes. En 2011, participó, junto con el Centro de Estudios de la Mujer (CEM), en la elaboración de un díptico con información para las migrantes. El mismo año estuvo colaborando con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en torno a la ratificación del Convenio 189 por parte del gobierno, para regular las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas. En 2012 ha estado trabajando en conjunto con el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) para regular las condiciones de la jornada laboral de estas trabajadoras de 45 horas semanales con 3 horas extraordinarias. Prácticamente no existen más alianzas de trabajo con otras instituciones que estén vinculadas a la temática migratoria.

Sin duda se reconoce como un logro la creciente participación que está mostrando tener la población de mujeres migrantes dentro las actividades de este sindicato. En la actualidad, casi el 30 por ciento de los miembros de SINCATRAP son migrantes.

Aunque en el corto plazo no existe un plan concreto para ampliar la inserción de este grupo de trabajadoras, el sindicato manifiesta completa disposición para acoger a las mujeres migrantes dentro de su organización. La pretensión de fondo es que SINCATRAP se convierta en una federación que opere bajo el principio de la interculturalidad.

#### **1.4.2. Asociación de Inmigrantes por la Integración Latinoamericana y del Caribe (APILA)**

APILA nace hacia el año 1997, en medio una época de creciente inmigración peruana en Chile. Antes de la característica llegada de migrantes económicos, este flujo estuvo mayoritariamente conformado por peruanos refugiados, los que estuvieron muy abocados a la acción de dirigencia social y la defensa de sus derechos humanos. Fue en este nicho en el que inicialmente surge la llamada Asociación de Peruanos Residentes en Chile. Posteriormente y con el objeto de ampliar su orientación política para la migración en general, la Asociación adoptó el nombre de APILA.

Esta institución tuvo una participación importante hasta 2006. Después de un período de receso de sus actividades, el año 2010, en plena época post-terremoto, APILA vuelve a retomar su labor como colectivo. Hoy día se encuentra en proceso de obtención de personalidad jurídica y en reestructuración organizacional.

La misión de APILA es que la población de inmigrantes se integre a la sociedad chilena gozando de los mismos derechos y oportunidades. El principio de fondo es aquel de la “ciudadanía latinoamericana”. Sus principales funciones consisten entonces en la incidencia política en materia migratoria, la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes y el desarrollo de un trabajo colectivo y colaborativo con asociaciones civiles de migrantes.

La población en la que se focaliza su quehacer es principalmente la de inmigrantes provenientes de la región andina, entre ellos, peruanos, colombianos y ecuatorianos. Todas sus actividades son autofinanciadas, se circunscriben a la ciudad de Santiago y son ejecutadas por un equipo de trabajo conformado por alrededor de 8 profesionales de nacionalidad peruana.

A fin de facilitar la radicación de los migrantes en Chile y consolidar una cultura de acogida, en el mediano plazo APILA espera incidir en las resoluciones surgidas del Acuerdo de Libre Residencia del MERCOSUR. Para esta institución, el mayor desafío a futuro es el de crear desde las bases una comunidad institucionalizada de integración latinoamericana.

### **1.5. Medios de comunicación**

Programas de radio, canales de televisión, portales en internet, publicaciones de periódicos y revistas son algunos de los diversos medios de comunicación social que tienen incidencia en el tratamiento de la migración en Chile. Algunos tocan el tema de manera marginal y circunstancial, otros han sido creados específicamente para representar y defender intereses de las comunidades de migrantes con residencia en el país, siendo más difíciles de identificar por sus cortas trayectorias.

La modalidad de participación de estas instituciones es esencialmente la difusión y sensibilización en torno a la situación de los inmigrantes en Chile. Mientras algunas han adoptado un carácter de denuncia frente a las irregularidades y atropellos a los que se han visto enfrentadas estas personas, otras han dado tribuna a información poco objetiva e impregnada de prejuicios negativos que poco contribuyen a su inclusión.

Ha habido varias iniciativas de investigación tendientes a conocer la forma en que los medios presentan la realidad migrante. El Observatorio Experimental sobre las Migraciones Internacionales en las Áreas Urbanas de América Latina (MIUrb/AL)<sup>61</sup> hizo entre 2006 y 2008 un seguimiento a las publicaciones mediáticas sobre los inmigrantes, encontrando una preponderancia de titulares que exponen delitos cometidos por inmigrantes, pero también un aumento de noticias pro integración en el último período estudiado.

Otros análisis han hecho hincapié en el lenguaje utilizado por los medios para referirse a determinados grupos de inmigrantes, el que frecuentemente está asociado a nociones de ilegalidad, delincuencia, marginalidad e insalubridad, entre otros.

En este contexto, la Red Chilena de Migración e Interculturalidad ha denunciado que reportajes de la televisión estatal y privada, así como periódicos de amplia circulación nacional, emiten información degradante y ofensiva respecto a las y los migrantes, sea por su condición, aspecto físico, etnia, costumbres u origen, hechos que incluso han llevado a esta misma entidad a presentar requerimientos frente al Consejo

---

<sup>61</sup> Véase <http://www.miurbal.net/>



Nacional de Televisión.<sup>62</sup>

Por otra parte, existen varios registros de medios de comunicación que han contribuido a denunciar casos de abusos y explotación a los que han estado sometidos grupos de trabajadores inmigrantes en los últimos años, colaborando así a destapar hechos y presionar para que se emprendan las acciones reparadoras y fiscalizaciones pertinentes. Algunas de las acusaciones más extremas han estado relacionadas con delitos de trata de personas. Probablemente, uno de los casos más recordados del último tiempo fue el que evidenció la explotación laboral de un grupo de trabajadores paraguayos en los predios del conocido empresario chileno y ex candidato presidencial, Francisco Javier Errázuriz Talavera.

Trátase de análisis objetivos o de juicios espontáneos alejados de la realidad, lo cierto es que la información provista por los medios de comunicación masiva influye de una u otra forma en la opinión pública, especialmente en conductas discriminatorias. De ahí la importancia que este tipo de entidades tiene en la formulación y legitimación de determinadas políticas y programas sobre migración.

Efectivamente, el modo más usual para conocer la realidad migratoria tiene que ver con el contacto a nivel cotidiano, es decir, la manera en que el ciudadano común se enfrenta a este hecho a través de la propia experiencia y de la información que brindan los medios de comunicación (Cano, Soffia y Martínez, 2009). Es sobre todo este tipo de información directa y de fácil acceso el que va configurando, desmintiendo o reafirmando determinados estereotipos, juicios, prejuicios e imágenes sobre la persona migrante.

Finalmente, entre los medios de comunicación también cabe identificar a uno de los que cuenta con mayor tiempo de permanencia en el país y se especializa en temas migratorios: se trata de *Presenza* (<http://www.presenza.cl/>), un periódico quincenal, editado por la Parroquia Italiana Nuestra Señora de Pompeya desde 1969, y que está a cargo del padre Giuseppe Tomasi, misionero Scalabriniano. Su tiraje impreso consiste en 2.500 ejemplares que son distribuidos a italianos residentes en todo Chile, buscando contribuir a la conjunción de la colectividad residente en Chile con el país de origen. El P. Giuseppe, además, edita los periódicos *Incontri* (mensual) y *Voce D'Italia* (quincenal) para las colectividades italianas de Uruguay y Argentina, respectivamente.

## 1.6. Red Chilena de Migración e Interculturalidad (RedMI)

El paulatino aumento de iniciativas de la sociedad civil para acoger a los inmigrantes en el país ha generado la necesidad de integrar y concentrar los distintos esfuerzos de todos estos actores. Con este propósito se crea en 2007 la *Red Chilena de Migración e Interculturalidad (RedMI)*, una alianza estratégica que hoy agrupa a más de 16 organizaciones de la sociedad civil que trabajan activamente con la población migrante. Entre estas pueden mencionarse:

---

<sup>62</sup> Un ejemplo concreto es la denuncia levantada en junio de 2011 al canal Chilevisión por la transmisión del reportaje titulado “Invasión Silenciosa” del programa “En la mira”.

- Agrupación de Mujeres Inmigrantes Warmipura,
- Centro Integrado de Atención al Migrante (CIAMI),
- Ciudadano Global,
- Clínica Jurídica de la Universidad Alberto Hurtado (UAH),
- Corporación Colectivo sin Fronteras,
- Corporación ONG Raíces,
- Departamento de Sociología de la Universidad Alberto Hurtado (UAH),
- Escuela de Psicología de la Universidad ARCIS,
- Fundación Ideas,
- Fundación Instituto de la Mujer (FIMU),
- Fundación Scalabrini,
- Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI),
- Programa de Salud Mental Intercultural, Centro de Atención Psicológica (CAPS), Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC)
- Programa CEAC de la Universidad Católica Silva Henríquez (UCSH),
- Programa PRISMA de la Universidad Alberto Hurtado (UAH).

Desde su conformación, la RedMI se ha planteado como objetivos sensibilizar a la sociedad chilena sobre la migración, promover políticas de integración, fomentar y participar en las redes internacionales y concretar una legislación migratoria moderna y acorde con los compromisos internacionales de Chile. A lo largo de sus 5 años de existencia, esta red “se ha presentado ante distintas instancias gubernamentales e internacionales, ha participado en seminarios y coloquios sobre la situación de la migración en Chile, y en diálogos sobre lo que debería incluir el proyecto de ley migratoria, entre otros” (Courtis, 2011).

Permanentemente, la red ha buscado incorporar a la agenda del Estado la idea que los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos son un aporte al diseño de políticas públicas en materia migratoria. Con este motivo y con el afán de denunciar las debilidades de la gestión nacional en la materia, la RedMI elaboró recientemente un Informe Alternativo ante el Comité de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

En este documento, la red despliega información sobre los aspectos y artículos más relevantes de la Convención, que fuera ratificada por Chile en 2005, con el objetivo de entregar una visión sobre la situación de los inmigrantes en el país y las dificultades que aún encuentran para el ejercicio de sus derechos y plena integración social (REDMI, 2011).

Pero aun cuando ha logrado un notable nivel de organización interna, esta alianza de organizaciones ha encontrado “dificultades para desarrollar sus actividades de incidencia y desarrollar litigio estratégico”. En particular, se destaca el hecho de que las instancias de participación creadas por el Estado han sido de carácter más bien simbólico antes que relacionadas con la toma de decisiones y se han puesto en práctica desde sectores con bajo impacto directo sobre las problemáticas que la RedMI considera acuciantes.

Por otra parte, las pocas situaciones de confrontación directa al Estado que han tenido lugar han resultado en la exclusión de las instituciones responsables del diálogo con el gobierno (Courtis, 2011).

## **2. Los organismos internacionales y la migración en Chile: un encuadre descriptivo del período reciente**

El sistema de las Naciones Unidas en Chile está conformado por sus agencias y programas, a través de las respectivas representaciones, además de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En total, son catorce agencias del sistema, más la CEPAL.

Estas son: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el organismo especializado en VIH Sida (ONUSIDA), la Organización Panamericana/Mundial de la Salud (OPS/OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la ONUMUJERES, entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (UNWOMEN).

Estas agencias, más la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), constituyen los organismos encargados de ejecutar una multiplicidad de mandatos establecidos por los países. Por su directa vinculación, algunas ejecutan proyectos o realizan actividades en el campo migratorio. Otras asumen ocasionalmente tareas asociadas, en particular bajo alianzas entre sí, que incluyen la asesoría técnica (seminarios, participación en foros, colaboración con instituciones públicas, académicas y de la sociedad civil), elaboración de estudios y apoyo financiero a proyectos. En los últimos años parece observarse una intensificación de actividades.

La CEPAL, el ACNUR y la OIM aglutinan el grueso de las actividades asociadas a la migración internacional, debido a la naturaleza de sus mandatos. De todas formas, el ACNUDH, la OIT, el UNICEF y el UNFPA dedican con frecuencia otra tanta atención, siguiendo directrices de sus oficinas regionales que han ido colocando el tema migratorio en su agenda de colaboración a través de sus programas de trabajo.

La OIT, por ejemplo, cuya contribución al entendimiento de los asuntos migratorios a nivel mundial es indiscutible y sus convenios específicos son gravitantes, realiza o participa ocasionalmente en reuniones nacionales en las que se abordan temas laborales de la migración. UNICEF, por su parte, también ha desplegado algunas iniciativas en el marco de la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño, tales como seminarios dedicados a elaborar estrategias y acciones destinadas a la eliminación de la discriminación que afecta a los niños, en los que explícitamente se alude a la necesidad de inclusión social e integración para la interculturalidad de los niños inmigrantes (Machín, 2001).

Debe consignarse que las agencias de las Naciones Unidas (incluidas las cinco comisiones regionales), en conjunto con la OIM, forman el Grupo Mundial sobre Migración (GMG, por su sigla en inglés), que en Chile tiene a su punto focal en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Esta iniciativa, surgida en 2006, es un grupo inter-agencial que persigue promover la aplicación de todos los instrumentos y normativas internacionales y regionales relacionadas con la migración, buscando un enfoque coherente, comprehensivo y coordinado de los asuntos migratorios a nivel mundial. El GMG coordina y dirige, en la medida de las posibilidades, a los organismos internacionales y sus orientaciones frente a la migración, proveyendo una mirada de las oportunidades y la identificación de los desafíos para que los Estados puedan responder a los múltiples aspectos que se plantean cuando se debate sobre los movimientos migratorios.

La existencia del GMG podría ser mejor aprovechada por Chile en la medida en que el país ha llegado a asumir altas funciones en iniciativas regionales, (en 2012 organizó la XII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones) y birregionales (en 2012 ha ejercido la co-presidencia del Diálogo Estructurado sobre Migración entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe, CELAC).

Por la naturaleza de sus actividades, se describen a continuación las de dos organizaciones. Las otras agencias, cabe insistir, han formulado “anotaciones migratorias” desde su mirada institucional, con importantes recomendaciones y contribuciones técnicas y financieras.

## **2.1. CEPAL y la migración internacional en Chile**

La CEPAL, establecida en 1948, tiene un mandato regional acerca de la promoción del desarrollo económico y social para los países que forman la región de América Latina y el Caribe. La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y aunque su emplazamiento se ubica en Santiago de Chile, presta asesoría al conjunto de países de la región.

De esta manera, la colaboración que ha prestado el país en materia de estudios y políticas migratorias se inscribe en una mirada regional propositiva acerca de las oportunidades que ofrecen los procesos migratorios para el desarrollo, prestando atención a la condición fundamental de protección de los derechos de las personas migrantes y a la igualdad como aspiración superior del desarrollo integral.

Esta mirada ha recogido la evolución del pensamiento de la Comisión desde su origen, anclado en la especificidad regional del desarrollo y expresado en diversas publicaciones que dan a conocer sus propuestas acerca del desarrollo, los derechos, la equidad, la sustentabilidad y la igualdad en la región.

En los asuntos migratorios, la CEPAL sigue el mandato de la resolución 615(XXXI), especialmente dedicada a la migración internacional, adoptada por los países ante el Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo durante el trigésimo primer período de sesiones de la Comisión en 2006.

Su ejecución le corresponde esencialmente a su División de Población (CELADE, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía), abarcando tópicos de información, investigación, capacitación y colaboración técnica. Paralelamente, se han desarrollado los mandatos de las cumbres iberoamericanas de jefes de Estado y de gobierno y otros espacios nacionales y subregionales. Además, se ha ejecutado un proyecto de la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas, en colaboración con las otras comisiones regionales y la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES) (CEPAL, 2012).

El caso de Chile ha sido abordado en varias de estas instancias junto con otros países, y CELADE ha elaborado una estrategia inclusiva y comparativa en la medida de los requerimientos de cada uno. Muchas de sus actividades han beneficiado al Estado, la academia y las organizaciones de la sociedad civil de Chile, aunque éste no sea el único país considerado en los proyectos regionales.

Por otra parte, la resolución 615(XXXI) sobre migración internacional creó un grupo interinstitucional, coordinado por la Comisión, que reforzó la interacción en muchas iniciativas en las que se ha solicitado su colaboración técnica, desde encuentros nacionales especializados hasta otros de orden intergubernamental, como, por ejemplo, con la OIM, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la OEA.

En varias oportunidades, Chile ha sido directamente incluido en las recomendaciones, como en el caso de las actividades de la OEA en materia de información migratoria en las Américas, y para las que ha solicitado colaboración técnica. Esta gira en torno al Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI), que se ejecuta en el marco del Programa “Migración y Desarrollo” del Departamento de Desarrollo Social y Empleo de esta organización. El Sistema cuenta con la colaboración de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organismo que propuso la idea original sobre la base del modelo del *Système d’Observation Permanente des Migrations Internationales* (SOPEMI). La CEPAL trabajó en estrecha colaboración con esta organización en la implementación del SICREMI y Chile fue incluido en su primer informe (CEPAL, 2012).

Otras materias de colaboración técnica afines al ámbito de las políticas migratorias se han referido a Chile, ya sea en talleres específicos sobre derechos humanos (ACNUDH) o reuniones de trabajo en que se ha debatido acerca de los asuntos prioritarios de política con el UNFPA, celebrados en Santiago.

CELADE estuvo colaborando activamente en el proceso de elaboración de la nueva ley migratoria y ha mantenido intercambios con el DEM del Ministerio del Interior en el marco de la ronda de consultas sobre dicha normativa. Hacia 2012, como colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores, CELADE está iniciando una colaboración formal en la elaboración del Compendio Estadístico sobre Migraciones, en el marco del Diálogo Estructurado sobre Migración entre la Unión Europea y CELAC, de cara a la II Cumbre CELAC-Unión Europea (CEPAL, 2012).

Recientemente, durante el bienio 2010-2012, la CEPAL, a través de CELADE, ejecutó el proyecto “Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión de la migración internacional: maximización de los beneficios para el desarrollo y minimización de los impactos negativos”, con cargo a la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas.<sup>63</sup> Este proyecto incluyó a Chile entre los países seleccionados y sus actividades fueron informadas al gobierno chileno, cuyos representantes participaron en algunas actividades, junto con representantes del mundo académico y de la sociedad civil.

Específicamente, Chile fue invitado al *Taller sobre el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión de la migración internacional*, celebrado en Santiago, en septiembre de 2010, ocasión en que se buscó contribuir a incrementar las competencias y capacidades de los responsables del diseño de políticas y programas en materia de migración internacional, con el fin de integrar en una forma práctica esta temática dentro de las estrategias nacionales de desarrollo, aprovechando sus beneficios y minimizando sus aspectos negativos (CEPAL, 2012).

Además, Chile fue considerado entre los estudios de diagnóstico realizados en el marco del proyecto, particularmente en el componente en que se analizaron las situaciones normativas y marcos institucionales. En este estudio sobre Chile, se examinan los logros y los retos de las normativas e iniciativas de políticas migratorias en el país, destacándose que la cuestión migratoria ha sido y es primordialmente la cuestión de la inmigración, si bien el refugio y la emigración concitan un interés creciente.

El estudio adelantaba que, tras varias décadas de vigencia de una ley migratoria restrictiva, el país seguía sin modificarla, si bien ha adoptado nuevos instrumentos normativos específicos y medidas sectoriales para la gestión migratoria, como aquellos relacionados con la protección de los refugiados y las víctimas de trata de personas, que obligarían a redefinir sus normativas y políticas generales, tal como se vaticina para 2012.

Se destacaba además que en Chile la preocupación por la emigración ha sido progresiva al igual que la inmigración, que se fue incorporando lentamente en la agenda política. Sin embargo, tal como lo destaca con recurrencia la CEPAL, el hecho indiscutible es que los principios que rigen la gestión migratoria hacia 2012 seguían

---

<sup>63</sup> La información sobre los objetivos, actividades y resultados del proyecto está disponible en “Strengthening national capacities to deal with international migration: Maximizing development benefits and minimizing negative impact”, [en línea], <http://www.cepal.org/celade/DAmigration.asp>

siendo regulados por un decreto ley promulgado durante la dictadura militar (Courtis, 2012; Martínez Pizarro, 2011).

El tenor de estas conclusiones y la naturaleza de las actividades descritas muestran que la CEPAL ha hecho frecuentes recomendaciones a Chile para asumir de manera sistemática su reforma migratoria y esta es la tarea quizás más importante que ha realizado la Comisión acerca de los asuntos de política, resumiendo en buena medida el accionar de las agencias de las Naciones Unidas.

## RECUADRO 1

### ACNUR y los migrantes forzados

La misión del ACNUR en Chile se encuentra operando desde 2007 y su accionar es, sin lugar a dudas, relevante y necesario ante las delicadas situaciones que enfrentan los *migrantes forzados*, aquellas personas que escapan de amenazas a sus vidas y se acercan al país buscando refugio. Su mandato específico se relaciona con el otorgamiento de protección y la búsqueda de soluciones duraderas a los refugiados y las llamadas *personas de interés*. En rigor, mediante la ejecución de diversos programas, sus funciones persiguen asesorar y apoyar al Estado chileno para que adopte las medidas necesarias tendientes a proteger y asistir a la población refugiada y con necesidades especiales de protección (ACNUR, sf).

Esta agencia de las Naciones Unidas para los refugiados, que fue establecida en 1950 por la Asamblea General de la organización, está altamente especializada en la búsqueda de soluciones duraderas, las que propone conseguir mediante intervenciones apropiadas. Así es como se encarga de dar orientaciones a las personas bajo su protección acerca de la opción de regresar al país de forma voluntaria, la de integrarse en el país de asilo, o la de ser reasentado a un tercer país. De esta forma, la colaboración que ha brindado a Chile en materia de asistencia a los solicitantes de asilo y refugiados se inscribe como una práctica indispensable, en especial en un contexto de aumento de solicitudes de asilo de personas, en su mayoría de nacionalidad colombiana, y de emergencia de atención en las regiones fronterizas del norte del país.

Dos son los elementos claves que rigen las intervenciones del ACNUR en Chile: la pertenencia de este país como Estado parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y de su Protocolo Adicional de 1967, y la Ley 20.430 de Protección al Refugiado, aprobada en 2010 y que establece una normativa integral para regular la protección de las personas refugiadas (ACNUR, sf).

Se puede destacar que la apertura de una oficina del ACNUR en Chile ha representado un avance importante para apoyar y fortalecer las situaciones de refugio que experimenta este país desde hace unos años. Los múltiples frentes a abordar incluyen la necesidad de actualizar y robustecer los mecanismos de determinación ante el aumento de las solicitudes de asilo; el impulso a la presentación y sanción de una Ley del Refugiado; la necesidad de fortalecer la capacidad de acompañamiento inicial a creciente número de solicitantes de asilo y la búsqueda de opciones para la integración local; el monitoreo de la situación de los refugiados que ingresan por la frontera norte

chilena; y el asesoramiento y acompañamiento al programa de reasentamiento de oriundos colombianos y de orígenes extra-regionales (Courtis, 2009). El trabajo y apoyo a los refugiados, los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, se considera altamente funcional para lograr la efectiva protección e integración de las personas refugiadas (ACNUR, s/f).

Si bien el grueso de los recursos destinados a la atención específica de la población refugiada en materia de subsistencia proviene del Estado y del ACNUR, la conformación de alianzas y redes en un complejo entramado de asistencias en las que operan además otras instituciones (como por ejemplo en el ámbito de las iglesias cristianas) y fuentes de financiamiento, ha ido forjando una amplia dotación asistencial en la que se ejecutan proyectos especiales que incluyen numerosos aspectos que impactan sobre la vida cotidiana de los refugiados. Por ejemplo, la orientación frente al empleo, el apoyo en el acceso a servicios sociales y en particular la salud, han ido dando cuenta de tareas que deberán contemplarse en intervenciones más sistemáticas destinadas a atender necesidades de personas en condiciones de particular vulnerabilidad.

## 2.2. OIM y la migración internacional en Chile

La OIM mantiene una permanente cooperación técnica en materia de gestión migratoria con diversos organismos gubernamentales, de la academia y de la sociedad civil.

Si bien en rigor esta organización no tiene un mandato jurídico de protección, define su accionar en Chile orientado a contribuir a proteger los derechos humanos de las personas migrantes, con el propósito de promover la aplicación del derecho internacional sobre migraciones. Considera también la prevención y la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

La representación en Chile trabaja bajo la coordinación de la Oficina Regional de Buenos Aires, colaborando así con la labor de la Secretaría Técnica de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, en la que Chile participa desde su instalación en 1999.

La OIM despliega acciones en otros ámbitos también, como la capacitación en asuntos de gestión, la investigación y el trabajo de campo, la formación y el llamado Programa de Movilidad de Personas.

La OIM ha hecho suyo el lema de que *una migración humana y ordenada beneficia a los migrantes y a la sociedad*. En rigor, este principio sienta las bases de la misión de la organización, que se autodefine como principal organización internacional para las migraciones, que trabaja con diversos asociados de la comunidad internacional para ayudar a

*encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo, fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias, alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes* (<http://www.iom.int/jahia/Jahia/mission/lang/es>).



En su calidad de organización especializada, la OIM define varios enfoques estratégicos, tal como reza en su sitio web.<sup>64</sup> Se trata de los siguientes, que entrecruzan tareas asistenciales, de promoción, de prevención, de cooperación técnica, de investigación y producción de información:

1. Ofrecer servicios seguros, fidedignos, flexibles y eficaces en función de los costos a personas que requieran asistencia internacional en materia de migración.
2. Fomentar la gestión humana y ordenada de la migración y el respeto efectivo de los derechos humanos de los migrantes, de conformidad con el derecho internacional.
3. Ofrecer asesoramiento experto, realizar estudios y proveer cooperación técnica y asistencia operativa a los Estados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales así como a otros interlocutores, a fin de consolidar la capacidad nacional y facilitar la cooperación regional y bilateral en el ámbito de la migración.
4. Contribuir al desarrollo económico y social de los Estados a través de la realización de estudios, del diálogo, del diseño y puesta en práctica de programas relacionados con la migración con el fin de alentar al máximo los beneficios de la migración.
5. Apoyar a los Estados, migrantes y comunidades a fin de que hagan frente a los retos de la migración irregular, inclusive a través del estudio y el análisis de sus causas originarias, del intercambio de información, de la difusión de las mejores prácticas y de la promoción de soluciones centradas en el desarrollo.
6. Ser un punto de referencia primordial, en el ámbito de la migración, en lo que atañe a la información, investigación y mejores prácticas así como en el acopio, compatibilidad e intercambio de datos.
7. Promover, facilitar y apoyar los debates y diálogos regionales y mundiales sobre migración, inclusive a través del Diálogo Internacional sobre la Migración, a fin de fomentar la comprensión sobre las oportunidades y retos que trae consigo la migración así como la identificación y el desarrollo de políticas efectivas para encarar dichos retos, y de determinar los enfoques exhaustivos y medidas que promuevan la cooperación internacional.
8. Prestar asistencia a los Estados a fin de facilitar la integración de los migrantes en su nuevo entorno y alentar la participación de las diásporas, inclusive como asociados para el desarrollo.
9. Participar en las respuestas humanitarias coordinadas en el contexto de los arreglos interinstitucionales en la materia y proveer servicios de migración en otras situaciones de emergencia o consecutivas a crisis, según corresponda, y en lo referente a las necesidades de las personas, contribuyendo así a su protección.
10. Realizar programas que faciliten el retorno voluntario y la reintegración de refugiados, desplazados, migrantes y otras personas que requieran servicios internacionales de migración, en cooperación con las demás organizaciones

---

<sup>64</sup> Véase <http://www.iom.int/jahia/Jahia/mission/lang/es>

internacionales, según corresponda, y teniendo debidamente en cuenta las necesidades y preocupaciones de las comunidades locales.

11. Prestar asistencia a los Estados en la preparación y realización de programas y estudios así como en el suministro de pericia técnica en la lucha contra el tráfico y la trata de personas, en particular de mujeres y niños, de manera consecuente con el derecho internacional.
12. Apoyar los empeños de los Estados en el ámbito de la migración laboral, en particular en lo referente a los movimientos de corta duración, y de las demás categorías de migración circular.

Es importante contrastar estos enfoques y actividades con los que la organización realiza en Chile. Al respecto, la representación de la OIM tiene una agenda conjunta con el gobierno, trazada para el periodo 2010-2014, en la que se incluyen diversas iniciativas de cooperación técnica, basadas en los siguientes lineamientos estratégicos:

1. Política e institucionalidad migratoria,
2. Cultura de acogida hacia los migrantes,
3. Políticas, vinculación y retorno de los nacionales residentes en el exterior,
4. Información sobre migraciones,
5. Política sobre las migraciones internacionales,
6. Apoyo a la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones,
7. Acuerdos y tratados internacionales sobre los derechos humanos de todos los migrantes y sus familias,
8. Cooperación para el desarrollo.

Adicionalmente, la representación (comunicación personal, agosto de 2012), destaca las siguientes actividades en conjunto con la Cancillería de Chile: a) Se está llevando a cabo un proyecto sobre violencia intrafamiliar en poblaciones migrantes; b) Se realiza colaboración técnica con el Ministerio del Interior en los temas vinculados a la nueva ley migratoria; c) Colaboración técnica con el Ministerio del Interior en la conformación de la Mesa de Trata y de una Red de Atención a Víctimas; d) Recientemente, se elaboró un estudio sobre los factores que facilitan o dificultan la incorporación de mano de obra migrante en el mercado laboral chileno.

Finalmente, han sido abordados por la OIM en el país otros dos asuntos relevantes. Uno de estos, con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile y la representación de la OIM en España, es que se ha acordado una asociación dirigida a apoyar la reintegración de nacionales chilenos retornados desde España, mediante los programas de Retorno Voluntario Asistido, que la OIM ha ejecutado desde hace años. Sobre la base de un pequeño número de familias chilenas que ya habían solicitado el retorno a Chile, a través de los programas que ejecuta la OIM con fondos del Ministerio

de Empleo y Seguridad Social de España y de la Generalitat de Catalunya, se dio inicio a la iniciativa.<sup>65</sup>

El otro asunto, en el marco de su programa de perfiles migratorios, la representación de Chile supervisó el *perfil migratorio* respectivo, que fue difundido por su autora en agosto de 2012 (Stefoni, 2011).

Cabe destacar que los perfiles migratorios de país (PMP) en América del Sur surgieron como una iniciativa de la oficina regional de la OIM para el Cono Sur con vistas a generar una herramienta que contribuya a promover la gestión eficaz de la migración internacional en América Latina y a mejorar la base de conocimientos de los procesos migratorios. De esta forma, el estudio de Chile incorpora numerosos aspectos, entre ellos, los que atañen al marco normativo nacional e internacional de la migración, la estructura institucional responsable de la inmigración y la emigración, las políticas migratorias y el rol de las organizaciones de migrantes y de la sociedad.

También se incluye una revisión de los programas y proyectos que existen a nivel nacional respecto de ámbitos específicos de la migración, como la emigración, la migración laboral, la migración en situación irregular, las redes de tráfico y trata, la atención a refugiados, entre otros.

---

<sup>65</sup> Véase <http://cimalchile.blogspot.com/>

## QUARTA PARTE

### PROPUESTAS DE ESPACIOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEFINICIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES

Siguiendo con los antecedentes presentados en los capítulos anteriores, se enuncian en este capítulo algunas propuestas que siguen el hilo en común del interés de las organizaciones de la sociedad civil por promover una mayor y más significativa participación en el diseño de políticas públicas sobre migraciones (y su precedente, las normativas). Lo anterior sintoniza, en gran medida, con las necesidades de muchas personas migrantes de reclamar su condición de sujetos de derechos y, además, es concordante con los mandatos y sugerencias de los organismos internacionales.

Para ello, se presentan algunas nociones acerca de la genuina construcción de políticas públicas, contrastándolas, brevemente, con la elaboración de la nueva ley migratoria en Chile, a partir de los fragmentarios antecedentes que se han dado a conocer hasta mediados de 2012 (a través de los medios de prensa).

Luego, se examinan las recomendaciones existentes para implementar tales políticas, en particular las de algunas organizaciones internacionales, y se retoman las debilidades y fortalezas de la participación de la sociedad civil, con una mirada hacia el futuro.

La premisa que manejamos es que, por más que su legitimidad sea indiscutible, no es claro que las propuestas de la sociedad civil hayan tenido asidero en el caso específico de la nueva ley migratoria que se discutirá en los próximos meses. Existen indicios razonables en la actualidad que sugieren trabas para una acogida amplia de sus sugerencias.

Sin embargo, pensamos que en esta debilidad del proceso chileno de elaboración de la nueva ley migratoria, que está por desnudarse, estriba una fortaleza potencial. En los próximos años podrán aprovecharse los espacios conquistados (como lo han sido el accionar en el nivel local y a través de los diálogos mantenidos con el gobierno) para desde allí ganar la batalla por la participación activa en la elaboración de políticas y programas dirigidos a la población migrante y a garantizar su protección frente a la discriminación. Estas condiciones pueden y merecen ser vistas como *fortalezas*.

En los últimos meses se hizo patente la apelación entre algunos personeros del actual gobierno en el sentido de la necesidad de *modernizar* la normativa migratoria, cuestión que nadie pone en duda, pero que por las características con que parece querer llevarse adelante, termina por sugerir que la sociedad civil y su participación no constituyen condiciones de éxito.

## 1. Bases de política y obligaciones del Estado

En todo proceso de formulación de políticas públicas (y de normativas que le sirven de base) está presente un escenario de diálogos y confrontaciones, de disensos y consensos. Algunos postulan que el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas es eminentemente responsabilidad de los ministerios sectoriales y entidades públicas, como muestra de una adecuada respuesta a las obligaciones del Estado para resolver ciertas situaciones consideradas problemáticas. Indudablemente, para que una política pública pueda calificarse como tal debe existir un componente estatal en su proceso de formulación o bien, tal y como lo definieran Hogwood y Gunn, “que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales” (Hogwood y Gunn, 1984:23).

Sin embargo, somos de la idea que un requisito para que una política pública sea tal, también debe contener un componente de ciudadanía en su definición primaria. De esta forma, sea que se exprese a través de leyes, de regulaciones o de programas, la política pública puede entenderse como el resultado de las decisiones interrelacionadas entre distintos representantes de gobierno y de la sociedad civil que han negociado y ajustado mutuamente sus diferentes intereses.

Sucede que, como dice Lahera, el concepto de política pública se funda en la participación de los distintos actores sociales y es connatural a los ciudadanos. El mismo autor señala que una política pública de excelencia corresponde a aquellos “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2004:8). Por lo tanto, además de los organismos que oficialmente están llamados a participar en la formulación de las políticas públicas, en el proceso pueden intervenir otros actores sociales, del mundo público o privado, formal o informalmente, desde sus intereses, sus alianzas, y desde la determinada interpretación que tienen del problema que se intenta enfrentar, corregir o mitigar.

Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación de la ciudadanía, su legitimidad se somete a un gran riesgo. La discrecionalidad de una ley que define derechos y la falta de participación ciudadana en su definición son el escenario perfecto para las políticas que desconocen a los sujetos de derechos.

Para la sociedad civil, en un contexto democrático, “las políticas públicas en parte reflejan, y en parte determinan, los grados de diálogo que es posible desarrollar entre la sociedad y el gobierno, actúan como catalizador para la integración de intereses, y dan un contenido o signo real al concepto de representación” (Tomassini, 1996:27). Además, la importancia que tiene la participación social en el proceso de formulación de las políticas públicas es que refleja la capacidad de una sociedad para debatir sobre sí misma y transformarse a partir de la discusión pública (Lahera, 2004).

Los argumentos mencionados inducen a adoptar, entonces, una acepción más democrática de las políticas públicas, como procesos deliberadamente diseñados y planificados, con objetivos, cursos de acción y estrategias establecidos, que demandan una variedad de recursos y requieren la interacción entre actores políticos y sociales.

Existen cuatro etapas básicas que generalmente se identifican en el proceso de realización de una política pública: origen, diseño, implementación y evaluación.

En primer lugar, el origen de una política pública estará dado por la identificación del problema y su incorporación en la agenda pública, para lo cual la investigación ocupa un rol primordial. En segundo término, el diseño de la normativa y la política, dice relación con la identificación de las distintas alternativas de solución posible y la consiguiente selección o adopción de alguna de esas opciones de política, proceso que abarca instancias de propuestas y debates. Tercero, la implementación propiamente tal comprende la ejecución o puesta en marcha de la alternativa seleccionada. En cuarto y último lugar, la evaluación de la política pública implementada tendrá que ver con el monitoreo y la apreciación de los resultados obtenidos, diagnóstico que servirá para reformular la política implementada o para inducir el nacimiento de otras soluciones complementarias y perfeccionadoras, de tal modo que el ciclo no pierda continuidad y adopte conexiones de sentido.

Siguiendo este modelo y adoptando la expresión más democrática de política pública, puede adelantarse que en el caso de Chile, y específicamente en materia de migración internacional, la participación de la sociedad civil en este proceso, de acuerdo a los espacios que se la han asignado, ha sido potencialmente determinante en algunas etapas y en la práctica ha sido más débil en otras. Por lo demás, la existencia de una política migratoria propiamente tal es dudosa en la historia del país, lo que no debe confundirse con la existencia de normativas y de políticas sectoriales que afectan los procesos migratorios.

Así entendidas, las políticas públicas sobre migración en Chile son de larga data, aunque no siempre hayan tenido la misma gravitación pública. La importancia que los distintos actores le han asignado a la gestión migratoria ha ido creciendo conforme aumenta la población de inmigrantes que llegan a residir al país, proceso que ha sido considerablemente más notorio durante las últimas décadas. En la actualidad, las autoridades estatales han estimado que mejorar la gestión del creciente flujo migratorio es un objetivo deseable y necesario de asumir desde el punto de vista político.

Al mismo tiempo, el interés de la sociedad civil en participar del diseño, implementación y evaluación de las normativas y políticas migratorias no ha sido nunca tan marcado como en el presente. Puede verse que hay un contingente de actores y representantes de organismos de la sociedad civil que claman por una mayor intervención en estas deliberaciones, siempre tras el objetivo de lograr una mejor inclusión de la población inmigrante en el país y afirmar la defensa de sus derechos, aunque esa concesión no siempre ha sido posible.

Es importante, por lo tanto, consignar experiencias comparativas, recomendaciones internacionales y las demandas de la propia sociedad civil, en un proceso de genuina

construcción participativa en la elaboración de normativas que luego derivarán, idealmente, en la construcción de políticas públicas que incorporen la condición de sujetos de derechos de quienes constituyen la población objetivo.

A fines de 2012, en Chile no se podía conocer todavía el anteproyecto de ley migratoria elaborado por la administración de turno, a sabiendas de que, en el proceso, numerosas organizaciones, entidades y académicos fueron invitados a exponer sus visiones y sugerencias. Lo que reporta la prensa es contrastante y preocupante, pero resulta un ejercicio estéril basarse en ella para analizar la propuesta. Queda abierta la interrogante si el Congreso chileno será capaz de debatir este anteproyecto tomando en cuenta los insumos que se han ofrecido en este trabajo.

## RECUADRO 2

### **Anteproyecto de Nueva Ley Migratoria en Chile y lo que dice la prensa: “Migración: el inédito proyecto del gobierno que busca flexibilizar la entrada de extranjeros a Chile”**

**(El Mercurio, Reportajes – domingo 15 de julio de 2012, p. D8)**

- La iniciativa legal sería enviada el 15 de agosto de 2012 al Congreso.
- Una de las principales razones subyacentes es la necesidad de actualizar la ley creada hace 37 años, sumado al hecho de una progresiva renovación de leyes migratorias que se han aplicado tanto en Sudamérica como en el resto del mundo.
- También se reconoce que Chile solamente ha avanzado en términos de facilitación del movimiento de capitales y bienes de servicio (más de 27 acuerdos comerciales y de libre comercio), pero la gestión de la incorporación de recursos humanos al país es deficitaria.
- Actualmente se piden más de 6 mil visas anuales en el país, y existiría una población migrante que representa el 2,35% de la población nacional (predominio de nacionales de Perú, 138.525; Argentina, 61.873 y Bolivia, 25.143, según el DEM).
- Institucionalmente, se busca crear un Consejo de Política Migratoria, dependiente del Ministerio del Interior, asesorado por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Trabajo, Desarrollo Social, Defensa, Justicia y Economía. El objetivo de este Consejo es asesorar al Presidente en la formulación de una política migratoria que posteriormente será presentada en el Congreso.
- A su vez, se establece la creación de una División de Migraciones, dependiente de la Subsecretaría del Interior (en reemplazo del DEM), además de una unidad de estudios encargada de levantar estadísticas y monitorear el ingreso y salida de extranjeros.
- La nueva División de Migraciones tendría como funciones desarrollar medidas para aprovechar el aporte de los inmigrantes en el desarrollo del país, potenciando la seguridad interna y fortaleciendo vínculos con los chilenos residentes en el exterior.

- Los cambios apuntan en cuatro direcciones:
  - 1) Reformular las categorías migratorias para flexibilizar las visas a los extranjeros que vienen a establecerse al país; lo que incluye apertura de nuevas posibilidades a quienes llegan a Chile con objetivos laborales. Se plantean nuevas categorías de visas: permanencia transitoria, enfocada a extranjeros que no quieran establecerse en Chile, y que se extiende por 90 días y puede ser prorrogable por única vez; residencia oficial, orientada a diplomáticos y organizaciones internacionales en misión oficial, cuyo otorgamiento está en manos de la Cancillería; residencia definitiva, dirigida a quienes ingresen al país con intención de vivir en Chile de forma indefinida. Se podrá optar a la nacionalidad después de 3 años bajo evaluación de la futura División de Migraciones. También se ratifica el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR.
  - 2) Eliminar el visto bueno de la Contraloría para agilizar el proceso de expulsión de un inmigrante que ha transgredido las normas internas: a este respecto, se trataría de acelerar los trámites de expulsión para los extranjeros que infrinjan las leyes internas. Agilizar este proceso significa dar responsabilidad al jefe de de la División de Migraciones, eliminando el visto bueno de la Contraloría. Asimismo, los autores del anteproyecto estiman necesario que se incorpore la obligación de Tribunales y del Registro Civil de entregar información a la autoridad migratoria, con el objetivo de llevar un control exhaustivo de los residentes extranjeros.
  - 3) Otorgar una mayor celeridad a la validación de títulos obtenidos en universidades extranjeras. Se buscará incentivar la llegada de expertos que potencien ciertas áreas con escasez de conocimiento, y de agilizar los procesos de validación de estudios universitarios, ya que actualmente solamente la Universidad de Chile se encarga de validarlos. Se contempla que, a futuro, todas las universidades con más de 6 años de acreditación lo puedan hacer.
  - 4) Permitir la residencia legal a inmigrantes que buscan empleos por cortos periodos de tiempo. La actual legislación establece que el 85 por ciento de los trabajadores que prestan servicios a empresas deben ser chilenos, y el otro 15 por ciento extranjeros. El proyecto busca flexibilizar esta norma y permitir que dicho trámite no se aplique a aquellos extranjeros que vienen al país a trabajar por tiempos cortos, permitiendo aumentar su número en algunas actividades. La prensa reconoce que este es un tema complejo, pues abonaría un debate entre los empresarios que quieren flexibilizar esta norma y las organizaciones sindicales, que no lo aceptarían.
    - El proyecto busca también mantener un mayor contacto con los nacionales que viven en otros países, a partir de la creación de un registro de los chilenos que viven en el exterior. Se potenciará la suscripción de convenios bilaterales que favorezcan a los chilenos que viven en el exterior.
    - En la redacción se han incorporado 9 Subsecretarías y la opinión de un numeroso grupo de ONGs, gremios e instituciones académicas.



## 2. Propuestas desde los organismos internacionales: obligaciones deben cumplirse

Tanto la CEPAL como la OIM han hecho reiteradas contribuciones desde sus propias miradas. Otros organismos internacionales han contribuido también en el plano del refugio, la niñez y los derechos de los migrantes. Sin embargo, estas dos organizaciones parecen ser las que más han opinado acerca de la migración internacional en Chile desde una perspectiva incluyente, comprensiva y comparativa. Sus recomendaciones son válidas por cuanto reconocen el interés de los propios países y se han ido especializando en la asesoría técnica. Es claro que no son coincidentes en sus énfasis y visiones estratégicas: una está fuertemente vinculada al desarrollo social y económico, la otra tiene un mandato en tareas de gestión y administración migratoria.

La CEPAL despliega importantes tareas acerca del proceso de desarrollo al servicio de los países, recibe retroalimentación de ellos, examina progresos y rezagos, y se constituye en un referente regional al que se consulta en numerosos asuntos. De allí la importancia de tener en cuenta sus sugerencias.

La Comisión ha hecho representar el compromiso formal con iniciativas multilaterales y con los instrumentos del derecho internacional relacionados con la migración, recordando que se han ratificado los Protocolos de Palermo,<sup>66</sup> y que el país participa de iniciativas para la protección de los migrantes en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Cumbre de las Américas, el MERCOSUR, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y otras instancias subregionales.

La CEPAL ha apoyado las iniciativas de diálogo migratorio con la Unión Europea, por ejemplo, a través de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), de la cual Chile ha ocupado una de las dos co-presidencias en 2012. En el marco de actividades con otras agencias de las Naciones Unidas se ha hecho ver, desde una perspectiva de derechos, la importancia de considerar temas relevantes para la gestión migratoria, como la niñez migrante, la salud sexual y reproductiva, la cuestión del refugio y los flujos mixtos,

En sus informes, la CEPAL revela que los avances en la región no son suficientes, pese a la intensa actividad descrita. Al respecto, destaca que en el seguimiento general del proceso de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, existe demora en la implementación de las obligaciones contraídas, lo que constituye una alusión y recomendación directa a Chile (CEPAL, 2012). En el informe de 2011 del Comité de Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares se revela la cuestión crítica en Chile de la vigencia de la ley migratoria que proviene de un decreto de 1975, entre otros asuntos (CPTMF, 2011).

---

<sup>66</sup> La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que entró en vigor el 29 de septiembre de 2003, tiene entre sus protocolos suplementarios el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, vigente desde el 25 de diciembre de 2003, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, en vigor desde el 28 de enero de 2004.

La CEPAL pone de relieve que Chile ha establecido un compromiso con la protección de los migrantes, que cabe apoyar y exigir en su cumplimiento de las obligaciones que ha contraído. Analizando la situación de este país y de otros de la región, destaca que el panorama es complejo si se tiene en cuenta la realidad adversa que denuncian frecuentemente los migrantes, así como el hecho que muchas de las medidas que es posible tomar no se han implementado cabalmente o bien se han demorado, como lo revelan los informes presentados al órgano de vigilancia respectivo (CEPAL, 2012, Martínez Pizarro, 2012).

Por su parte, la OIM, en su investigación sobre el perfil migratorio en Chile, en un último capítulo, destinado a presentar los principales retos y desafíos para el país en temas de política migratoria, incorpora algunas recomendaciones sobre temas de la gestión migratoria. Cabe señalar, sin embargo, que esto no refleja necesariamente la opinión de la OIM y es responsabilidad de la autora, como se indica en los descargos de la publicación.

Entre otros asuntos (Stefoni, 2011, pp. 90 y subsiguientes), se alude a los *temas pendientes* representados por la necesidad de modificar la actual ley migratoria, de modo que se ajuste a la realidad actual de la migración y a la normativa internacional vigente sobre los derechos de los trabajadores migrantes. Asimismo, señala el estudio, se requiere contar con una política de carácter nacional que otorgue lineamientos para abordar de manera coordinada e integrada las distintas dimensiones de la migración. La autora hace ver la necesidad de garantizar el derecho a residencia, sin supeditarlo a un contrato de trabajo, en concordancia con los acuerdos en materia de residencia alcanzados en el marco del Mercosur.

Es singular, por compartida, la observación que se hace en el estudio avalado por la OIM en cuanto a que en los procesos de elaboración y discusión de políticas, la sociedad civil no ha estado presente en Chile, por lo cual se invoca la necesidad de generar mecanismos para facilitar el diálogo y su participación, en conjunto con la adopción de espacios para la elaboración de propuestas, puesto que muchas organizaciones “*nutren de información y actúan como puente entre la población migrante y la institucionalidad, facilitando, por ejemplo, el traspaso de información respecto de las medidas implementadas*” (Stefoni, 2011:90).

Las recomendaciones se extienden a otros ámbitos, como la educación, la salud y la vivienda.

En cuanto a la educación, el estudio aboga por el aumento de cobertura a la educación para la población migrante y la identificación del riesgo de segregación que involucra la alta concentración de estudiantes inmigrantes en unas pocas escuelas en varias ciudades del país. Lo anterior habida cuenta que estos patrones de inserción se asocian a la residencia en unas pocas comunas y barrios que, en conjunto con la consolidación de escuelas para inmigrantes, terminan dificultando la integración social (Stefoni, 2011).

La autora destaca, además, que en el proceso de escolarización de los niños migrantes, existen numerosos flancos de vulnerabilidad, ya sea por problemas de discriminación, exclusión y maltrato, como por las modalidades propias que adopta la

vida cotidiana de los niños. Por ejemplo, al someterse, a extensos tiempos de separación de los padres, a un doble proceso de separación (de padres y después de abuelos), a la irregularidad migratoria y a la estigmatización social, factores que acentúan las condiciones de precariedad económica y social de sus hogares. El estudio sugiere además avanzar en programas de educación intercultural que posibiliten y orienten los procesos de integración en contextos de diversidad (Stefoni, 2011).

En el ámbito de la salud, el perfil migratorio de Chile revela que, siguiendo los resultados de diversos estudios, la ausencia de cobertura constituye un problema central para la población inmigrante reciente. Esta situación se asocia directamente con la condición de irregularidad del migrante, por lo que deviene imprescindible generar mecanismos que permitan asegurar una incorporación temprana en el sistema de salud primaria (Stefoni, 2011).

En el ámbito de la vivienda, el perfil pone de relieve varios aspectos bien conocidos acerca de las condiciones en que viven muchos inmigrantes, como por ejemplo, los altos porcentajes de arriendos sin contrato, debido a las dificultades que tienen para cumplir con los usuales requisitos formales de arrendamiento del mercado inmobiliario chileno. Frente a ello, la consecuencia es que se ha ido generando un mercado paralelo de viviendas y pequeñas habitaciones de arriendo en Santiago centro y algunos barrios deteriorados de comunas como Independencia, Recoleta y Estación Central, además de ciudades como Iquique y Antofagasta, favoreciendo la segregación residencial.

No menos relevante, los requisitos de residencia definitiva para postular a los programas de subsidios habitacionales han llegado a imposibilitar el acceso de muchas personas migrantes, que enfrentan disyuntivas en la decisión de arraigarse en Chile o bien de retornar en algún momento a su país de origen.

Dos asuntos adicionales son mencionados por Stefoni (2011) y que forman parte del acervo de recomendaciones de la OIM en varios países. Por un lado, la necesidad de capacitar a funcionarios públicos en la administración de los programas y convenios existentes en los distintos estamentos del sistema público, de modo de asegurar su implementación efectiva y garantizar la protección de los migrantes. El otro asunto, se refiere al capítulo migratorio correspondiente a los emigrados chilenos, destacándose las buenas prácticas que ha llevado la Dirección para las Comunidades en el Exterior (DICOEX) del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero haciendo notar la conveniencia de garantizar el voto de los ciudadanos chilenos residentes en el exterior (Stefoni, 2011).

### **3. Propuestas desde la sociedad civil o hacia una participación de la sociedad civil chilena en los programas y políticas públicas sobre migración internacional**

Como ya se ha visto, bajo distintos niveles de democratización, varias instituciones de la sociedad civil en Chile han buscado participar en la elaboración y ejecución de programas, intervenciones y políticas públicas sobre migración internacional, mediante diversas modalidades y en distintas áreas temáticas.

Un punto importante es su tarea en la escala local y comunitaria, y en algunos casos en escala nacional. La evaluación que pueda hacerse a este respecto es compleja y dependerá, en gran medida, de lo que puedan manifestar tanto los beneficiarios como los propios responsables de ejecutar las iniciativas, lo que será más delicado en la medida en que la ejecución se haya realizado bajo la forma de alianzas, particularmente con gobiernos locales.

Está por verse si las propuestas de la sociedad civil han tenido asidero en el caso específico de la nueva ley migratoria de Chile. Hay razonables dudas en la actualidad para admitir una acogida amplia de sus sugerencias. No sería adecuado si así sucediese, habida cuenta de las señales que indicaban una abierta convocatoria para su participación, y que auguraba que sus puntos de vista serían tenidos en cuenta.

Siguiendo un esquema de las cuatro etapas del proceso de formulación de una política – origen, diseño, implementación y evaluación – la participación de la sociedad civil chilena puede evaluarse diferencialmente. En primer lugar, el reconocimiento de que la actual situación de vulnerabilidad que enfrentan muchas personas migrantes en Chile requiere ser abordada en la agenda política proviene marcadamente desde las instituciones de la sociedad civil. La creciente labor investigativa y diagnóstica que han ejercido los centros de estudio y las iniciativas de académicos, así como el aporte de evidencias de algunas organizaciones de Iglesia y otras no gubernamentales, ha sido crucial a este respecto.

En lo concerniente al diseño, distintas instituciones también han tenido un rol importante, en tanto han contribuido con insumos de información sobre la realidad migrante en el país y los aspectos que requieren ser abordados de manera más urgente. Han sistematizado y realizado análisis comparados sobre experiencias de políticas y programas en otros países, y que pueden tomarse como ejemplos a seguir. También han presentado documentos con recomendaciones y alternativas de política y han provisto espacios para el debate y evaluación sobre las distintas alternativas de respuesta que se discuten entre el gobierno y los actores sociales, lo que puede ser apreciado como una fortaleza.

Del otro lado, el Estado, aunque en forma limitada, también ha mostrado una actitud de apertura en el diálogo con la sociedad civil, y una disposición a recibir y escuchar propuestas de política, que sin duda es importante. Aunque sea por la *mera corrección política*, incluso es reconocible que los propios organismos gubernamentales abrieron procesos consultivos y de debate con algunas organizaciones de la sociedad civil que han mostrado tener más experiencia sobre la temática migratoria. En ocasiones, estas instancias consultivas se han dado en la forma de reuniones bilaterales.

Durante 2011 y 2012, la comisión redactora de la nueva ley migratoria y el DEM concertaron reuniones con INCAMI, Ciudadano Global, Fundación Ideas, la RedMI y CEPAL-CELADE –entre otros– para escuchar las recomendaciones de política que estos actores y organismos proponían al gobierno.

En otras ocasiones, los procesos consultivos han involucrado el debate simultáneo entre un mayor número de organizaciones y han sido accesibles a audiencias más numerosas. Un ejemplo reciente fue la “Mesa de Trabajo en Materia de Refugio”,

convocatoria que realizó el DEM en 2009 en su carácter de Secretaría Técnica del Consejo de Política Migratoria, a los actores más relevantes involucrados en la atención de solicitantes de asilo y refugiados, tales como el ACNUR, la Vicaría de la Pastoral Social y de los Trabajadores, FASIC y el INCAMI. La mesa buscaba ser un espacio de coordinación entre las diversas instituciones, “con miras a consensuar estrategias para un programa único y optimizado de atención de esta población” (Courtis, 2011).

Podríamos decir entonces que la participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas ha abonado una plataforma importante, ya sea que la iniciativa provenga de las mismas instituciones sociales o del gobierno. Sin embargo, la realidad es contrastante y esta incidencia parece alcanzar solo el nivel de las propuestas, pues la definición última de los contenidos de la normativa migratoria ha quedado restringida a las autoridades del gobierno y solo se irán conociendo en la medida que el poder legislativo se involucre en una discusión que, se espera, no demore muchos años.

Nuestra crítica radica en que, aunque la responsabilidad de proponer una legislación y luego una política migratoria recae finalmente en el Ministerio del Interior, los anteproyectos que se han discutido en el último tiempo se han formulado y decidido con mucho hermetismo frente a las instituciones sociales vinculadas a la materia, incluso aquellas que inicialmente fueron invitadas a presentar sus propuestas. En este contexto, la recurrente argumentación de algunos personeros del actual gobierno sobre la necesidad de *modernizar* la normativa migratoria y adecuarla a los tiempos, hace pensar que, en su visión, la sociedad civil y su participación no constituyen condiciones de éxito.

No se puede desatender esta debilidad pues, tal como menciona Martínez Pizarro (2012), la renovación de una normativa y de la política solamente cobrará legitimidad en la medida que se someta a la discusión de las fuerzas representativas de la sociedad. Y es que la consulta directa a este tipo de organismos se hace todavía más necesaria si se considera que entre las autoridades representativas de la sociedad chilena son muy pocos los diputados y senadores informados sobre esta materia (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

Siguiendo el esquema, y en abono de las fortalezas que, dentro de todo, deja el proceso chileno, la etapa de implementación de las políticas y programas sobre migración en Chile ha quedado en gran parte a merced de la sociedad civil.

En este sentido, se ha tratado de intervenciones de hecho, que han ido más allá de algunas regulaciones que se han dispuesto para la integración de la población migrante en materia educativa y de salud. O de aquellos programas gubernamentales focalizados en la población migrante que son muy escasos o bien han sido intermitentes y discontinuados.

Es aquí que la participación de la sociedad civil ha sido esencial, pues casi la totalidad del trabajo directo y de atención a los migrantes ha sido ejecutado por las distintas instituciones, logrando poner en práctica una política más o menos implícita, aun con todas las dificultades que las propias organizaciones reconocen de su trabajo y del contexto en que han intervenido.

Finalmente, la evidencia recogida muestra que la sociedad civil también ha tenido una participación muy relevante en la evaluación de la gestión normativa y las políticas con incidencia en la migración en Chile. La elaboración de análisis comparados, informes sombra, el monitoreo y las acciones de denuncia que ejercen varias de las instituciones aquí citadas ha contribuido a visibilizar las debilidades y problemáticas no resueltas, y resulta difícil que no haya contribuido a orientar el diseño de una nueva ley de extranjería que refleje las bases de una política migratoria de Estado.

Es un hecho que la discusión social cambia con el correr de los tiempos y que en el mediano plazo, como indica Lahera (2004), los temas debatidos tienen diversos grados de concreción: “algunos se realizan, otros sólo parcialmente, algunos son superados u olvidados”. Y sin duda fue mucho de lo que ocurrió con los sucesivos proyectos de ley que intentaron definirse durante las últimas administraciones de gobierno.

Por lo mismo, es importante que la participación de la sociedad civil en los procesos políticos sea permanente y transversal a cada una de las etapas de origen, diseño, implementación y evaluación de las políticas migratorias, porque “la comunidad puede influir políticamente en la determinación de las políticas públicas de manera más continuada que a través de los partidos políticos y las elecciones” (Lahera, 2004).

Un rasgo distintivo de las políticas públicas del siglo XXI es su carácter global en tres sentidos: orgánicamente, en cuanto comprenden al Estado y no sólo al gobierno; temporalmente, por cuanto exceden el período de un solo gobierno; y políticamente, por cuanto deben contar necesariamente con la participación de la sociedad civil en su conjunto (organizaciones no gubernamentales y de migrantes, empresas, iglesias, academias) (Garretón, 2009).

Finalmente, muchas consideraciones expuestas anteriormente cobran total sentido cuando se consigna la conclusión que ha hecho el Instituto Nacional de Derechos Humanos, que constata que, tanto la población migrante como los refugiados en Chile, enfrentan situaciones que vulneran sus derechos, e identifica responsabilidad del Estado en el incumplimiento de obligaciones contraídas con la ratificación de tratados en la materia (Fries, 2012).

### RECUADRO 3

#### **Difícil arte de hacer valer como sociedad civil**

En la sociedad civil solo un número pequeño, aunque creciente, de entidades realiza planteamientos integrados de políticas públicas. Las organizaciones de la comunidad tienen poco acceso a la información, lo que sesga su participación (Lahera, 2004). La información es un antecedente indispensable de toda participación. Se trata de información básica, abierta y no filtrada, a la que se pueda acceder libremente. De este modo, puede generarse opinión pública y no solo acondicionarla mediante encuestas. La tecnología de comunicaciones facilita una interacción significativa, incluso con grupos mayores (Lahera, 2004).

Pero es un hecho que existe insuficiente acceso a la información, que además es escasa y dispersa, lo cual no facilita la autogestión y la corresponsabilidad de las personas migrantes (REDMI, 2011). Hay un ejemplo palpable en la lentitud con que la información sobre nuevas normativas y circulares que garantizan el ejercicio de derechos llega a los funcionarios encargados de aplicarlas en la atención diaria. Si bien el Informe presentado por el Estado de Chile al Comité de la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares indica capacitaciones a funcionarios, estas no han sido constantes en el tiempo ni tampoco se han diseñado indicadores que permitan evaluar de manera permanente y sistemática la implementación efectiva de los programas. Más grave aún es la desinformación sobre estos programas y medidas en regiones y departamentos provinciales. Las organizaciones sociales han constatado en regiones un grave desconocimiento de la normativa por parte de muchos funcionarios y, por ende, una continuidad en la vulneración de derechos de los inmigrantes que allí residen (REDMI, 2011:10).

La difusión de los derechos a los que hasta ahora puede acceder la población inmigrante la ha asumido, en los hechos, la sociedad civil a través de diversas organizaciones. Se han elaborado y distribuido gratuitamente guías, panfletos, dípticos, entre otros, y realizado campañas informativas en las regiones del norte del país y en la Región Metropolitana. También se han realizado numerosas charlas, talleres, seminarios y jornadas sobre los diferentes tipos de visas, el acceso a la salud y a la educación, así como campañas de sensibilización sobre el tema migratorio. Además, organizaciones de la sociedad civil han trabajado directamente con funcionarios/as a nivel local (municipios), regional y nacional para sensibilizarlos sobre el tema (REDMI, 2011).

Lo anterior revela que avanzar en el resguardo de los derechos de los inmigrantes es una tarea de largo plazo, que debe desplegarse sostenida en el tiempo. Se trata de la realización de diagnósticos, creación de planes y programas, capacitación de agentes públicos de los distintos niveles del Estado, actividades de información y difusión, tendientes a incrementar la protección que muchas personas hoy no poseen y garantizar una migración humanamente segura (Courtis, 2011).

En la base de estas situaciones está la discriminación cotidiana en Chile, que parece ser generalizada. La percepción respecto de los inmigrantes es recurrentemente negativa y esto se ve reflejado en las encuestas de opinión y en la cobertura mediática, que tienden a asociarlos con hechos delictivos o de ruptura del orden público. La discriminación se agrava especialmente en relación a determinadas nacionalidades o grupos pertenecientes a comunidades étnicamente resistidas. En este sentido, los inmigrantes bolivianos, peruanos, ecuatorianos y los afro-colombianos sufren situaciones discriminatorias complejas. Esto refleja una mayor necesidad de promoción de campañas de información pública que valoren el aporte de los grupos de inmigrantes, y que den cuenta de las obligaciones del Estado chileno en relación a la no discriminación de ellos (Courtis, 2011).

## Bibliografía

- ACNUR (sf), *El trabajo del ACNUR en Chile*, Buenos Aires, Oficina Regional para el Sur de América Latina, disponible en: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/uploads/tx\\_refugiadosamericas/El\\_trabajo\\_del\\_ACNUR\\_en\\_Chile](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/uploads/tx_refugiadosamericas/El_trabajo_del_ACNUR_en_Chile)
- Agar Corbinos, L., Saffie Guevara, N. (2010), “Migrantes en Chile: políticas públicas en salud, cohesión social e interculturalidad”, en L. Agar Corbinos (coord.) *Migraciones, salud y globalización entrelazando miradas*, Editorial Biplano, OIM/OPS/MINSAL, Santiago.
- Agar Corbinos, L. (2007), “Inmigrantes en Chile, un desafío para la interculturalidad”, en *Novamérica*, 115, septiembre, Río de Janeiro.
- Araujo, K.; Legua, M. C.; y Ossandón L. (2002), *Migrantes andinas en Chile: el caso de la migración peruana*. Fundación Instituto de la Mujer, Santiago de Chile.
- BCN (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile) (2010), *Historia de la Ley N° 20.430: Establece disposiciones sobre Protección de Refugiados*. BNC, Santiago de Chile.
- Cano Cristhiny, M.V., Contrucci, M.S.; y Martínez Pizarro, J. (2009), “Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante el nuevo escenario migratorio”, Serie *Población y Desarrollo*, N° 88 (LC/L.3086-P). CEPAL-CELADE, Santiago de Chile.
- CEDAW (2012), “Lista de cuestiones y preguntas relativas al examen de los informes periódicos”, 27 marzo 2012 (CEDAW/C/CHL/Q/5-6), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Naciones Unidas.
- (2011), “Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Informes periódicos quinto y sexto combinados de los Estados partes: Chile”. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Naciones Unidas (CEDAW/C/CHL/5-6).
- CELADE-CEPAL (2009), “Notas sobre migración internacional y desarrollo: América Latina y el Caribe y la Unión Europea”, documento presentado en la Reunión de Alto Nivel de Funcionarios de Migración, Bruselas, 25 de septiembre de 2009.
- (2008), “Migración internacional y desarrollo en Iberoamérica”, documento presentado en el I Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD), Cuenca, Ecuador, 10 y 11 de abril de 2008.
- CEPAL (2012), *Contribuciones de la CEPAL en el campo de la migración internacional desde los derechos humanos y el desarrollo. Informe de actividades 2010-2012*, Quito, julio de 2012, Reunión del Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo, DDR 3, [http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/0/46070/CEPD-DDR3-Mig\\_internacional.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/0/46070/CEPD-DDR3-Mig_internacional.pdf).
- Chile, Decreto Ley N°1094 (1975), publicado en el D.O. N° 29.208 del 19 de Julio de 1975.
- Chile, Gobierno de Chile (2010), “Programación 2010-2014”, en *Cuenta Pública 2010*, Ministerio del Interior, [en línea] <<http://www.gobiernodechile.cl/cuenta-publica-2010/interior/programacion-2010-2014>>.
- Chile, Ministerio del Interior (2010a), Oficio Circular No. 26465, “Instruye sobre aplicación del Acuerdo sobre Residencia de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, Santiago, 4 de diciembre de 2009, [en línea], <[http://www.extranjeria.gov.cl/acuerdos\\_intern.html](http://www.extranjeria.gov.cl/acuerdos_intern.html)>.



- Chile, Ministerio del Interior (2010b), “Informe Anual”, Departamento de Extranjería y Migración, Sección de Estudios, Santiago de Chile.
- (2003), *Política migratoria en Chile*, Santiago de Chile, (mimeo).
- (2008), “Estudio inmigración, equidad de género y seguridad pública: principales resultados”, presentación realizada por Felipe Harboe Bascuñán en la sesión inaugural del Seminario *Inmigración y políticas públicas: avances y desafíos*, 13 de noviembre de 2008, Santiago.
- Chile, Ministerio del Interior, Departamento de Extranjería y Migración (2010), *Convenios de colaboración para la integración de migrantes*, Santiago, abril, [en línea] <<http://www.extranjeria.gov.cl/filesapp/Convenios%20Sectoriales.pdf>>.
- (s/f) *Evolución de la gestión gubernamental desde 1990: Desarrollo del fenómeno migratorio en Chile*, Sección de Estudios, disponible en [www.extranjeria.gov.cl](http://www.extranjeria.gov.cl).
- Chile, Ministerio de Planificación (2008), *Resultados Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2006: Inmigración a Chile*. Ministerio de Planificación, Santiago de Chile.
- Chile, Presidencia de la República (2008), Instructivo Presidencial “Imparte instrucciones sobre la política nacional migratoria”, Santiago, 2 de septiembre de 2008, [en línea] <[http://www.extranjeria.gov.cl/acc\\_integracion.html](http://www.extranjeria.gov.cl/acc_integracion.html)>.
- Clínica Psiquiátrica de la Universidad de Chile (2008), *Informe final (versión abreviada). Diagnóstico y factibilidad global para la implementación de políticas globales de salud mental para inmigrantes de la zona norte de la Región Metropolitana* [en línea], Santiago de Chile, MINSAL/OIM, <[http://www.redsalud.gov.cl/archivos/salud\\_inmigrante/informefinal.pdf](http://www.redsalud.gov.cl/archivos/salud_inmigrante/informefinal.pdf)>.
- Contesse Singh, J. (ed.) (2009), *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2009*. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.
- Courtis, C. (2010), “Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional. Los casos emblemáticos de Argentina, Chile y Ecuador: vicisitudes y perspectivas”, en *Taller sobre el Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Gestión de la Migración Internacional: Nuevas tendencias, nuevos asuntos, nuevos enfoques de cara al futuro*, Santiago de Chile, 7 al 9 de septiembre de 2010, CELADE-CEPAL.
- (2009), “Diagnóstico participativo sobre atención a solicitantes de asilo y refugiados en Chile”, Mesa de Trabajo en Materia de Refugio, Santiago de Chile.
- CPTMF (Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares) (2011), *Chile. Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, 15º período de sesiones 12 a 23 de septiembre de 2011, CMW/C/CHL/CO/1.
- Demoscópica (Estudios Sociales y de Opinión - Consumo y Mercado - Comunicaciones) (2009), *Informe final. Diagnóstico y factibilidad global para la implementación de políticas locales de salud para inmigrantes en la zona norte de la Región Metropolitana* [en línea], Santiago de Chile, MINSAL/OIM, <[http://www.redsalud.gov.cl/archivos/salud\\_inmigrante/InformeInmigrantesSaludGlobal.pdf](http://www.redsalud.gov.cl/archivos/salud_inmigrante/InformeInmigrantesSaludGlobal.pdf)>.
- Estrada, B. (2002), “La historia infausta de la inmigración española en Chile a través de los conflictos comerciales y políticos”, *Revista Historia*, 35, Santiago de Chile, pp. 63-89.
- Flores, R. (2008), Entrevista personal en su carácter de asesor del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, Santiago de Chile, 27 de mayo.

- Fries, L. (2012), “Contextualización de la realidad actual de la migración en Chile y sus principales desafíos: derechos a la salud, dedicación, vivienda y algunas recomendaciones al Estado chileno”, en INCAMI, *Memorias XIV Jornadas Migratorias “Migración, políticas migratorias y nueva ley de migración”*, INCAMI, Santiago de Chile.
- Garretón, R. (2009), “Derechos humanos y políticas públicas”, en *Políticas Públicas y Derechos Humanos en el MERCOSUR. Un compromiso regional. Disponible en: [www.observatoriomercosur.org.uy/libro/derechos\\_humanos\\_y\\_politicas\\_publicas\\_1.php](http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/derechos_humanos_y_politicas_publicas_1.php)* (consulta realizada el 3 de noviembre del 2009).
- Gutiérrez, H. (1989), “La inmigración española, italiana y portuguesa: Chile 1860–1930”, *Notas de Población*, Año XVII, 48, diciembre, Santiago de Chile, CELADE-CEPAL.
- Harris, G. (2001), *Emigrantes e inmigrantes en Chile, 1810–1915. Nuevos aportes y notas revisionistas*. Universidad de Playa Ancha, Puntáaengeles, Valparaíso.
- Hogwood, B. W. & Lewis A. G. (1984), *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press, New York.
- INE y CEPAL (Instituto Nacional de Estadísticas y Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), *Chile: Proyecciones y Estimaciones de Población. Total país. 1950-2050*, [en línea], Santiago de Chile, [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/demografia\\_y\\_vitales/proyecciones/Informes/Microsoft%20Word%20-%20InforP\\_T.pdf](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/proyecciones/Informes/Microsoft%20Word%20-%20InforP_T.pdf)
- INE y DICEOEX (Instituto Nacional de Estadísticas y Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior) (2005), *Registro de chilenos en el exterior: dónde viven, cuántos son y qué hacen los chilenos en el exterior*, [en línea], Santiago de Chile.
- Lahera P. E. (2004), “Política y Políticas Públicas”, en *Serie Políticas Sociales, N° 95*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Jiménez A. R. (2010), *Implementación de los acuerdos de Mercosur sobre libre residencia: un avance valioso pero insuficiente*, (mimeo).
- Machín Álvarez, M. (2011), *Los derechos humanos y la migración en Chile. Desafíos y oportunidades para una convivencia intercultural*, (mimeo).
- Martínez Pizarro, J. (2012), *Los derechos humanos en las normativas y políticas hacia las personas migrantes: exigir lo que se ha comprometido*, (en prensa).
- (ed.) (2011), *Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques*. CEPAL, Santiago de Chile, LC/R.2170.
- (2009), “Notas sobre las características de la fuerza laboral migrante en las Américas”, Taller sobre Programas para Trabajadores Migratorios Temporales, El Salvador, 23 y 24 de abril de 2009, CELADE-CEPAL.
- (2008) (ed.), *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo, Libros de la CEPAL*, 97 (LC/G.2358-P), Santiago de Chile, CELADE-CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.5.
- (2007), “Migración internacional en la agenda de derechos”, en *Revista Latinoamericana de Población*, año 1, N° 1, ALAP, pp. 67-87.
- (2005), “Migración internacional: ¿se puede hacer algo que favorezca a los países de América Latina y el Caribe?”, en *Praxis*, año 7, 07, pp. 27-43.

- (2003), *El encanto de los datos: sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002*, Serie Población y Desarrollo, 49 (LC/L.2046-P). CELADE-CEPAL, Santiago de Chile.
- (2002), *Exigencias y posibilidades para políticas de población y migración internacional. El contexto latinoamericano y el caso de Chile*, Serie Población y desarrollo, 24 (LC/L.1708-P/E). CELADE-CEPAL, Santiago de Chile.
- (1997), *Situación y tendencias de la migración internacional en Chile*, Serie B-CELADE, N° 120 (LC/DEM/R.281). CELADE-CEPAL, Santiago de Chile.
- Martínez Pizarro, J. y Contrucci, M. S. (2009), “Pensando una política migratoria para Chile”, ponencia presentada en *V Encuentro de Migrantes en Chile*, Santiago de Chile, 23 de octubre de 2009.
- Mezzano, S. (1995), “Políticas de inmigración chilena desde 1845 hasta 1992”, en *Revista Diplomacia*, 68, Santiago de Chile, Academia Diplomática de Chile.
- Muñoz, A. R. (2002), “Efectos de la globalización en las migraciones internacionales”, en *Papeles de Población*, 8, 33, julio-septiembre, Toluca (México), Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Muñoz, V. (1996), *Migración internacional. Una aproximación al problema del éxodo de personal calificado chileno durante el periodo 1970 y 1993*, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Santiago de Chile.
- Naciones Unidas (1996), *Los derechos de los trabajadores migratorios*, Folleto Informativo N° 24 (ISSN 1014-5613), Ginebra.
- Norambuena, C. (2005), “Migraciones limítrofes. Chile 1865-1960”, en Hernán Asdrúbal (ed.), *Historia de las migraciones limítrofes en el cono sur de América. Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay*, II. Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH), México D.F.
- (1998), *La Araucanía y el proyecto modernizador de la segunda mitad del siglo XIX: ¿éxito o fracaso?* Universidad de la Frontera, Santiago de Chile.
- (1990), “Política y legislación inmigratoria en Chile 1830-1920”, *Cuadernos de Humanidades*, 10, Historia – Serie 3, Departamento de Historia, Facultad de Humanidades. Universidad Santiago de Chile, Santiago de Chile.
- Norambuena, C. y Garay, C. (2001), *España 1939: Los frutos de la memoria. Disconformes y exiliados: artistas e intelectuales españoles en Chile. 1939–2000*, Santiago de Chile, Universidad Santiago de Chile.
- Núñez, L. (2005), “Consideraciones en torno a la salud mental en la población migrante peruana en Chile”, en *Revista Praxis*, Año 7, 7. Facultad de Ciencias Humanas y de Educación de la Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, pp. 59-65.
- OIM (2003), *Las migraciones internacionales: análisis y perspectivas para una política migratoria*, Documento de Trabajo No. 2. OIM, Misión en Chile, Santiago de Chile.
- Pellegrino, A. (2001), *Migrantes latinoamericanos y caribeños: síntesis histórica y tendencias recientes*, CEPAL-CELADE y Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental de Uruguay, Montevideo, Universidad de la República.
- Pereyra, B. (1999), “Más allá de la ciudadanía formal. La inmigración chilena en Buenos Aires”, en *Cuadernos para el Debate*, 4. IDES, Buenos Aires.

- Rebolledo, A. (1994), “La turcofobia. Discriminación antiárabe en Chile, 1900-1950”, en *Revista Historia*, 28. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 249-272.
- REDMI (Red Chilena de Migración e Interculturalidad) (2011), *Informe alternativo Chile, Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, julio 2011, (mimeo).
- Rodríguez, J. y Busso G. (2009), *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005. Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países*, 102 (LC/G.2397-P). CELADE-CEPAL. Santiago de Chile.
- Rodríguez, J. y González, D. (2006), “Redistribución espacial y migración interna de la población en Chile en los últimos 35 años (1965-2002): una síntesis de las hipótesis y la evidencia”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 21, núm. 2.
- Rodríguez, T. (1982), *Las migraciones internacionales en Chile*. Secretaría General de la OEA, Buenos Aires.
- Stabili, M. R. (1986), “Las políticas inmigratorias de los gobiernos chilenos desde la segunda mitad del siglo pasado hasta 1920”, en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 2. CEMLA, Buenos Aires.
- Stefoni, C. (2011), *Perfil Migratorio de Chile*. OIM, Oficina Regional para América del Sur, Buenos Aires.
- (2007), “Los movimientos migratorios como un nuevo agente de integración. El caso Chile-Argentina”, en Artaza, M. y Milet, P. (eds.), *Nuestros vecinos*, Santiago de Chile, Ril Editores, pp. 69-81.
- (2005), “Comunidades transnacionales y la emergencia de nuevas oportunidades económicas. De empleados a microempresarios”, en *Persona y Sociedad*, XIX, 3. Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile, pp. 183-197.
- (2004), “Inmigración y ciudadanía: la formación de comunidades peruanas en Santiago y la emergencia de nuevos ciudadanos”, en *Política*, 43. INAP-Universidad de Chile, Santiago de Chile, pp. 319-335.
- (2002), “Inmigración en Chile. Nuevos desafíos”, en FLACSO (ed.), *Chile 2001-2002. Impactos y desafíos de las crisis internacionales*. FLACSO, Santiago de Chile, pp. 241-265.
- (2001), *Representaciones culturales y estereotipos de la migración peruana en Chile*, Programa Regional de Becas CLACSO, [en línea], <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>> [28 de abril de 2008].
- Tokman, V. (2008), “Movilidad internacional de personas y protección social”, en *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 67, (LC/L.2913-P). CEPAL, Santiago de Chile.
- Tomassini, L. (1996), *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.: Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Banco interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/gobernabilidadpp.pdf> [accedido el 5 de septiembre de 2012].
- Torres, A. y Hidalgo, R. (2009), *Los peruanos en Santiago de Chile: transformaciones urbanas y percepción de los inmigrantes*, (mimeo).

Villalobos, S. (1992), *La vida fronteriza en Chile*. Mapfre, Madrid.

Villalobos, S.; Silva, F; Silva, O. y Estellé, P. (1974), *Historia de Chile*. Universitaria, octava edición, Santiago de Chile.

VPS (Vicaría de la Pastoral Social) (2010), “Tras 10 años de espera aprueban ley que protege y acoge a refugiados”, *Noticias*, 10 de marzo, [en línea] <[www.vicaria.cl/noticias/ver\\_noticia.php?id=167&PHPSESSID=17lnj0ndripqu5hke5kt4j3en4](http://www.vicaria.cl/noticias/ver_noticia.php?id=167&PHPSESSID=17lnj0ndripqu5hke5kt4j3en4)>

## **Capítulo III**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN PARAGUAY**

Hugo Oddone (Coordinador)

Jairo Guidini

Asunción

Marzo de 2013

**SIGLAS**

|          |                                                                                     |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| ACP      | Asociación Coreana del Paraguay                                                     |
| ADEPO    | Asociación Paraguaya de Estudios de Población                                       |
| ADM      | Archer Daniel Midland                                                               |
| ACNUR    | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados                         |
| AGROSEMP | Asociación de Productores de Semillas del Paraguay                                  |
| AJA      | Asociación Japonesa de Asunción                                                     |
| APPEA    | Asociación de Profesionales Paraguayos en la Argentina                              |
| APRE     | Asociación de Paraguayos Retornados del Exilio                                      |
| APS      | Asociación de Productores de Soja, Cereales y Oleaginosas del Paraguay              |
| ARP      | Asociación Rural del Paraguay                                                       |
| ASOPAMI  | Asociación Paraguaya de Apoyo al Migrante                                           |
| BASE-IS  | Base Investigaciones Sociales                                                       |
| CAFYF    | Cámara de Fitosanitarios y Fertilizantes                                            |
| CAP      | Centro de Argentinos en Paraguay                                                    |
| CC       | Consejo Consultivo Paraguay “José Gervasio Artigas”                                 |
| CEPAG    | Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch                                        |
| CEPEP    | Centro Paraguayo de Estudios de Población                                           |
| CEPES    | Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos                                           |
| CERI     | Centro de Estudios Regionales Integrados                                            |
| CIP      | Comité Interinstitucional de Población                                              |
| CIPAE    | Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia                                        |
| CLAP     | Comunidad Latinoamericana Platense                                                  |
| CODEHUPY | Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay                                       |
| COMIPAE  | Congreso de la Migración Paraguaya en Europa                                        |
| CONAMURI | Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas |
| CONARE   | Comisión Nacional de Refugiados                                                     |
| CORBE    | Consejo de Orientación y Representación de Brasileños en el Exterior                |
| DACPE    | Dirección de Atención a Colectividades Paraguayas en el Extranjero                  |
| DGEEC    | Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos                                |

|           |                                                                              |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------|
| DGM       | Dirección General de Migraciones                                             |
| EPH       | Encuesta Permanente de Hogares de la DGEEC                                   |
| EPPA      | Equipo Pastoral Paraguayo en la Argentina                                    |
| FAPRE     | Federación de Asociaciones Paraguayas Residentes en España                   |
| FEDIPAR   | Federación de Migrantes del Paraguay                                         |
| FEPARA    | Federación Paraguaya en la Argentina                                         |
| FNC       | Federación Nacional Campesina                                                |
| FPCCIM    | Fundación Paraguaya de la Comisión Católica Internacional de las Migraciones |
| FSM       | Fundación Scalabrini para las Migraciones                                    |
| GTI       | Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Migraciones                        |
| IBEG      | Instituto Brasileiro de Estadística y Geografía                              |
| INDEC     | Instituto Nacional de Estadística y Censos Argentina                         |
| LNC       | Liga Nacional de Carperos                                                    |
| MCNOC     | Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas                      |
| MDI       | Ministerio del Interior                                                      |
| MRE       | Ministerio de Relaciones Exteriores                                          |
| OCDE      | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos                  |
| OIM       | Organización Internacional para las Migraciones                              |
| OIT       | Organización Internacional del Trabajo                                       |
| ONG       | Organización (es) No Gubernamental (es)                                      |
| PREALC    | Programa Regional del Empleo de América Latina y el Caribe de OIT            |
| SDRRC     | Secretaría de Desarrollo de Repatriados y Refugiados Connacionales           |
| SENAVITAT | Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat                              |
| STP       | Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República        |
| TSJE      | Tribunal Superior de Justicia Electoral                                      |
| UGP       | Unión de Gremios del Paraguay                                                |
| UIP       | Unión Industrial del Paraguay                                                |
| UNFPA     | Fondo de Población de las Naciones Unidas                                    |
| UNICEF    | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia                                |



## Introducción

Transcurrían quince años de la primera mitad del siglo XIX, cuando el Paraguay se encontró envuelto en una guerra internacional que lo enfrentó durante cinco años a una alianza de tres países: Argentina, Brasil y Uruguay. Al terminar la contienda bélica, el país había sufrido la catastrófica destrucción de su economía, una importante merma territorial y la reducción de su población a un tercio de la que era antes de la guerra.

Finalizada ésta, en 1870, y habiendo asumido un gobierno provisorio en enero de 1869, todavía bajo tutela de la ocupación extranjera, la inmigración fue presentada por dichas autoridades como una política vertebral de la estrategia de reconstrucción demográfica y económica del país.

Sin embargo, la nueva configuración geopolítica de posguerra en la región y los efectos devastadores que la confrontación tuvo para el Paraguay, lejos de encaminar a las corrientes de inmigración hacia este país, promovieron una creciente movilidad de su propia población hacia el extranjero.

Mientras Argentina, Brasil y Uruguay captaban los flujos más numerosos de la inmigración europea de fines del siglo XIX y comienzos del XX hacia América del Sur, al Paraguay arribaba una ínfima proporción de la misma, equivalente a menos de una centésima parte de la que llegó a esos tres países.

En cambio, el Paraguay se convirtió en un país de emigración que, a lo largo de su historia, ha llegado a registrar entre 10 y 12 por ciento de su población viviendo en el exterior.

A pesar de este desbalance, en el casi siglo y medio transcurrido desde aquella guerra, tanto los pocos inmigrantes llegados al país como los numerosos paraguayos emigrados a los más diferentes países del mundo, han realizado contribuciones relevantes al desarrollo del país.

Se comprueba, no obstante, que ya desde mediados del siglo pasado y en lo que va del presente, los movimientos migratorios hacia y desde el Paraguay no han contado con los delineamientos de una política explícita ni la participación efectiva de la sociedad en su definición y aplicación.

La falta de participación ciudadana en tan decisivo aspecto de la vida política del Paraguay, en momentos que éste atraviesa la más larga etapa de su vida institucional en democracia, constituye la rémora de un pasado no muy lejano en que el régimen autoritario que lo mantuvo sojuzgado no habilitó ningún canal participativo ni permitió la movilización social en torno a sus legítimos reclamos.

Como resultado de ello, la legislación migratoria actual presenta vestigios del autoritarismo pasado y adolece de un claro sesgo discriminatorio y restrictivo, al tiempo que no corresponde con la nueva realidad política, social y demográfica del

país. Esta realidad ha comenzado a ser severamente cuestionada por una serie de organizaciones ciudadanas, con alto nivel de conciencia, que reclaman su participación en la revisión de la actual legislación migratoria y su adecuación a una política explícita que debe ser elaborada y articulada con las demás políticas y estrategias de desarrollo del país, en consonancia con los preceptos fundamentales de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Esta demanda, que ha crecido y ganado espacio, surge sobre todo a través de la activa movilización de las propias asociaciones de migrantes, tanto las paraguayas del exterior como las extranjeras residentes en el país, en una causa que incluye a organizaciones civiles y religiosas, centros de estudio e investigación y medios de comunicación.

El trabajo que aquí se presenta se ocupa de esos procesos, algunos antiguos y la mayor parte de ellos recientes y dinámicos. Basado en fuentes secundarias, el primer capítulo hace un repaso de las principales corrientes de inmigración, emigración y migración interna, así como de la situación de los refugiados, analizando sus volúmenes, características, tendencias y desafíos; en tanto que en el segundo se analiza la actual legislación, políticas y marco institucional de aplicación de las normativas.

El tercer capítulo se ha elaborado primordialmente con información de fuentes primarias, resultado de una investigación de campo, que consistió en realizar una serie de entrevistas calificadas y representativas de diecinueve instituciones, de las cuales diecisiete no gubernamentales de diversa naturaleza y dos de oficinas regionales del gobierno.

La investigación recoge las informaciones más relevantes que caracterizan a estas organizaciones de la sociedad civil, su composición, estructura, actividades y posiciones sobre la migración y sus protagonistas, así como sus expectativas respecto a la política y legislación migratoria.

Como resultado de lo anterior, el cuarto y último capítulo presenta algunas recomendaciones y propuestas de estrategias posibles, tendientes a ampliar y mejorar el conocimiento de la problemática migratoria, sensibilizar a la sociedad sobre este fenómeno y proponer acciones concretas que lleven a impulsar la formulación de una política y una nueva ley migratoria, todo ello a través de una activa participación social.

El trabajo ha sido realizado por iniciativa de la Red Internacional Scalabriniana de Migración (*Scalabrini International Migration Network – SIMN*) que está presente en la mayor parte de los países de América Latina. Se espera que los resultados de estas investigaciones contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los migrantes, merced a una activa y solidaria participación de la sociedad civil en la formulación, ejecución y monitoreo de las políticas y legislación migratoria de sus respectivos países.

## **PRIMERA PARTE**

### **ANÁLISIS GENERAL DE LA DINÁMICA MIGRATORIA EN EL PAÍS**

El estudio de las migraciones del Paraguay exige recorrer, aunque sea de un modo resumido, algunos momentos importantes de su historia y de su evolución demográfica, ya que como todo proceso en el que influyen factores de cambio es necesario identificarlos y describirlos en sus diferentes contextos, a fin de comprender esos movimientos de población y cómo evolucionaron, reconociendo sus antecedentes, tendencias y direcciones bien definidas y cambiantes a lo largo del tiempo.

#### **1. Dinámica demográfica**

El Paraguay, con 406.752 km<sup>2</sup> de superficie y 5.163.198 habitantes, en 2002, puede ser considerado un país relativamente poco poblado, pues su densidad demográfica es de apenas 12,6 habitantes por km<sup>2</sup>. Aun con la población estimada en 2012, por la DGEEC, de 6.672.631 de personas, la densidad llega sólo a 16,4 habitantes por km<sup>2</sup>. Sin embargo, la densidad, como medida general, es poco representativa de la situación poblacional. De mayor significación es la forma como la población se distribuye en el territorio.

En ese sentido, la distribución espacial de la población paraguaya es sumamente desequilibrada, presentando pocas áreas de alta concentración demográfica, frente a extensas zonas de escasa o dispersa población, al punto que casi el 97 por ciento de la misma habita en la región Oriental, que representa solamente el 40 por ciento del territorio nacional, y apenas el 3 por ciento restante vive en la región Occidental con casi 60 por ciento de la superficie territorial.<sup>67</sup> Como es de esperar, los más altos niveles de concentración se producen en las áreas urbanas del país, donde reside el 57 por ciento de la población total, y los de dispersión en las áreas rurales, con el 43 por ciento restante (DGEEC, 2004).

---

<sup>67</sup> El territorio nacional cuenta con dos regiones naturales divididas por el río Paraguay, que corre de Norte a Sur. Debido a su configuración geográfica, la región Occidental, o Chaco Paraguayo, situada al occidente del río citado, ha sido históricamente poco atractiva al poblamiento humano por tratarse de un área de llanuras, monte bajo, suelo árido y seco con bajos niveles pluviométricos y períodos de extensas sequías o inundaciones. Salvo pocos centros poblados, el Chaco aloja preferentemente a extensos establecimientos ganaderos e importantes emporios agro-industriales de capital intensivo y escasa absorción de mano de obra, propiedad de cooperativas menonitas.

## CUADRO 1

**Paraguay: Población total, urbana y rural según censos de 1950, 1962, 1972, 1982, 1992 y 2002 y tasas intercensales de crecimiento demográfico**

| Años Censales | Población Total | Población Urbana | Población Rural | % Urbano | % Rural | Tasa de crecimiento demográfico intercensal |
|---------------|-----------------|------------------|-----------------|----------|---------|---------------------------------------------|
| 1950          | 1.328.452       | 459.726          | 868.726         | 34,6     | 65,4    |                                             |
| 1962          | 1.819.103       | 651.869          | 1.167.234       | 35,8     | 64,2    | 2,7                                         |
| 1972          | 2.357.955       | 882.345          | 1.475.610       | 37,4     | 62,6    | 2,6                                         |
| 1982          | 3.029.830       | 1.295.345        | 1.734.485       | 42,8     | 57,2    | 2,5                                         |
| 1992          | 4.152.588       | 2.089.688        | 2.062.900       | 50,3     | 49,7    | 3,2                                         |
| 2002          | 5.163.198       | 2.928.437        | 2.234.761       | 56,7     | 43,3    | 2,2                                         |

Fuente: DGEEC: Paraguay - Resultados Finales - Censo de Población y Viviendas Año 2002. Total País.

En las 3 principales ciudades del país, Asunción, Ciudad del Este y Encarnación (0,1 por ciento del territorio nacional), vive el 27 por ciento del total de la población urbana. Pero en torno a cada una de ellas se han formado centros urbanos periféricos, a modo de áreas metropolitanas altamente concentradas que, en conjunto, suman 24 ciudades de diferente tamaño e importancia demográfica y albergan al 65 por ciento de la población urbana total, en un territorio que representa solamente el 17 por ciento de la superficie geográfica del país. El 35 por ciento restante de los habitantes urbanos se dispersa en torno a 196 centros urbanos de volumen poblacional bien diverso, el 15 por ciento de ellos con menos de 500 habitantes y otro 15 por ciento con más de 500 y menos de 2.000.

**Mapa 1 - Regiones del Paraguay**



Fuente: <http://www.mondolatino.eu/mapas/paraguay.php>

Por otra parte, el país ha experimentado un rápido crecimiento demográfico desde fines del siglo XIX, luego de finalizada la guerra de la Triple Alianza que enfrentó a la Argentina, Brasil y Uruguay con el Paraguay dejando a este último casi despoblado, con solamente el 30 por ciento de sobrevivientes (135.000 de los 450.000 habitantes antes de la guerra). Su crecimiento ha sido especialmente notable en el medio siglo transcurrido entre 1950 y 2002, período en el cual el volumen de su población se cuadruplicó, pasando de poco más de un 1.300.000 a más de 5.000.000 de habitantes.

La composición demográfica y la estructura de la población por sexo y edades revelan un mayor porcentaje de población masculina en 2002 (50,4 por ciento contra 49,6 por ciento, equivalente a 98,3 mujeres por cada 100 varones), así como un proceso de “envejecimiento” demográfico, consistente en el paulatino aumento porcentual de los grupos de población mayor de 65 años de edad, frente a la declinación de la población infantil. En 1950 el grupo de niños comprendidos entre cero y 14 años de edad representaba el 43,8 por ciento del total de la población y en 2002 descendió a 37,1 por ciento en tanto que el porcentaje de personas de 65 años y más pasó de 3,7 por ciento a 4,9 por ciento entre esos dos años. El envejecimiento obedece al progresivo descenso de las tasas de fecundidad que se traducen en menor número de niños nacidos cada año.

En el proceso de conformación de la población paraguaya, en su composición y estructura, en su ritmo de crecimiento y distribución espacial, las migraciones internas e internacionales se han constituido en un factor fundamental. Paraguay se ha caracterizado por una creciente expansión histórica de las corrientes de emigración internacional y de migración interna, ambas con importantes aportes del componente femenino, las cuales han influido notoriamente en su configuración espacial, en particular en la rural-urbana, así como también en la estructura por edades y sexo. Y si bien la inmigración no ha sido históricamente cuantiosa, su contribución al desarrollo territorial y económico del país es significativa.

## **2. Inmigración**

Si bien el Paraguay se caracteriza por ser un país de emigración, el ingreso de algunas corrientes de inmigración ha tenido evidente importancia en ciertos momentos de su historia, en particular a partir de las últimas décadas del siglo XIX. A partir de ese momento es posible hablar de dos períodos bien identificables: el que se refiere a las que podrían denominarse inmigraciones históricas, entre 1870 y mediados del siglo XX, y el de las corrientes más recientes que se producen entre los años 1960 y la actualidad.

### **2.1. Retrospectiva histórica de la inmigración**

Desde la culminación de la guerra de la Triple Alianza, en 1870, sucesivos gobiernos instalados en el poder trataron de promover la inmigración, prácticamente sin solución de continuidad, especialmente la europea y americana. Con una

población y una economía arrasadas por efecto de la guerra, los gobiernos se proponían dos finalidades básicas: repoblar el país y propiciar el desarrollo de su economía en base a la colonización agrícola.

Tanto la Constitución Nacional promulgada en 1870 como diferentes leyes dictadas con posterioridad buscaron crear un marco jurídico e institucional adecuado al fomento de la inmigración de agricultores extranjeros, ofreciendo múltiples beneficios para su instalación en colonias agrícolas en diversos lugares del territorio nacional.

Sin embargo, las condiciones adversas imperantes en el Paraguay en la posguerra del 1870 y algunas frustradas experiencias iniciales de colonización con inmigrantes hacia finales del siglo XIX, minimizaron durante casi medio siglo el pretendido aporte de las políticas de inmigración y, por el contrario, impulsaron a crecientes contingentes de pobladores locales a buscar en los países vecinos las condiciones de trabajo y de vida que no se encontraban en el país. Una tendencia histórica que, con ligeras variantes, se ha mantenido casi inalterable hasta el presente.

Además, los países victoriosos en la guerra de la Triple Alianza, por su mejor posición geográfica con litoral marino e importantes puertos de acceso en el Atlántico, con mejores vías de comunicación, instituciones y economías consolidadas, se beneficiaron de los más numerosos e importantes flujos de inmigración europea registrada en los años de mayor auge de este fenómeno.

Entre 1856 y 1932 llegaron a la Argentina más de 6.4 millones de inmigrantes, al Brasil más de 4.4 millones y al Uruguay más de 700 mil, convirtiéndose, el conjunto de estos países, en segunda área mundial de mayor acogida de inmigrantes en ese período, con 11.5 millones, después de los Estados Unidos de América (Herken, 1995). Solamente hasta 1900, Brasil había captado más de 1.650.000, la Argentina más de 1.100.000 y el Uruguay más de 116.000, mientras el Paraguay apenas registraba el ingreso de 8.500 inmigrantes en esos años y para 1930 alcanzaba una cifra de 25.623. Además, muy pocos de estos inmigrantes llegaron directamente desde Europa, pues la mayor parte re-emigraba desde los países vecinos sin siquiera compensar el número de paraguayos que emigraban hacia éstos (Sánchez, 1991).

Una inmigración no cuantificada ni registrada oficialmente es la que tiene lugar en Asunción, desde enero de 1869, cuando vivanderos y comerciantes de diversos ramos entraron a la capital del país acompañando a los ejércitos de ocupación brasilero y argentino. Aprovechando la evacuación de la población civil, viviendas y edificios públicos eran expropiados y ocupados por tropas y vendedores de todo tipo que se instalaban con diferentes negocios (tiendas, almacenes, posadas, restaurantes) “que se sostenían con ventaja y pingües utilidades, costeados por los treinta mil soldados aliados” (citado en: Rivarola, 1998).

A este oleaje, numeroso e imposible de cuantificar con precisión, pertenecieron sobretudo italianos y argentinos, quienes, a medida que el avance de los aliados iba empujando al ejército nacional hacia el extremo noreste del territorio, donde

culminaría la contienda en marzo de 1870, se expandieron hacia otros pueblos y ciudades del país, sin crear localizaciones específicas, como las colonias agrícolas de inmigrantes que se citarán más abajo, pero integrándose rápidamente a su población y dando origen a familias de amplia descendencia en la sociedad paraguaya actual.

Por otro lado, a pesar del poco impacto cuantitativo y de las experiencias inmigratorias fracasadas en los últimos 30 años del siglo XIX, se produjeron en ese período algunos resultados duraderos, como las colonias de alemanes en San Bernardino (1881) y Hohenau (1899), en la actualidad dos centros urbanos establecidos e integrados a nivel económico, social y cultural a la sociedad nacional.

Otros ocho proyectos oficiales de instalación de colonos extranjeros vivieron diferentes procesos. Al menos dos resultaron definitivamente frustrados entre 1870 y 1873: una colonia con alrededor de 150 alemanes en Yaguarón y otra con casi 900 británicos y alemanes en Itapé e Itá. En cambio, con distinta evolución y transformaciones posteriores, quedaron establecidas Nueva Germania con 160 alemanes en 1887, Yegros con 200 franceses y alemanes en 1888, Colonia (hoy Villa) Elisa en 1890 con 80 inmigrantes de Suecia y otros países europeos y Nueva Australia (actual Nueva Londres) con 480 australianos y británicos entre 1893 y 1997 (Herken, 1995).

Desde inicios y hasta mediados del siglo XX la inmigración cobró mayor dinamismo. Dado el carácter eminentemente rural del país y su amplia disponibilidad de tierras laborables, el principal atractivo de la inmigración oficial siguió siendo la colonización agrícola, de modo que los colonos se instalaron en localizaciones geográficas bien definidas contribuyendo a la paulatina recuperación del poblamiento y ocupación del territorio en zonas demográficas vacías o poco densas.

La corriente de inmigración de origen alemán, iniciada con Hohenau en el departamento de Itapúa, al sureste del país, prosiguió después con igual proyección al futuro y se vinculó inicialmente con la habilitación de latifundios madereros y yerbateros, originados en la venta de tierras públicas luego de finalizar la guerra en 1870. Con el paso de los años, algunos propietarios de grandes fincas de la región las fueron fraccionando y vendiendo a inmigrantes alemanes, nórdicos, ucranianos y eslavos en general, originándose así colonias como Bella Vista en 1902, Mayntzhunsen actual Capitán Meza en 1907, Obligado en 1911 y Fram en 1940.

En la misma zona se estableció en 1954 la colonia japonesa Pirapó, continuando una corriente iniciada en 1936, con el primer asentamiento de origen japonés instalado en La Colmena, zona centro-este en el departamento de Paraguarí, con once familias y menos de un centenar de personas. El ciclo fundacional de colonias japonesas siguió en 1961, con la fundación de Yguazú, en el extremo oriental del país, departamento de Alto Paraná, y se cerró en 1986, con la creación de La Paz, con japoneses que se habían establecido en Fram desde los años cincuenta.

Antes de la llegada de los japoneses, y a partir de 1926, arribaron sucesivos oleajes de inmigrantes de religión menonita, amparados en leyes especiales que les brindaban protección a sus prácticas y costumbres. Fruto de un largo éxodo motivado

por la persecución religiosa, los menonitas, una secta de origen anabaptista, pasaron de Alemania a Rusia y posteriormente a Ucrania, Canadá, Estados Unidos de América y México, de modo que sus miembros en el Paraguay responden a esa diversidad de nacionalidades, pero manteniendo como factor de cohesión su práctica religiosa, sus tradiciones endógenas, su rechazo a la violencia y su compulsiva consagración al trabajo.

Entre 1926 y 1948, los inmigrantes menonitas crearon 3 colonias principales en la región Occidental y 4 en la región Oriental. Estas 7 colonias menonitas (Menno en 1926, Fernheim en 1930 y Neuland en 1947, en pleno Chaco central; así como Friesland en 1937, Volendam en 1947, Bergtal y Sommerfeld en 1948, en Rosario, San Pedro y Caaguazú, tres distritos localizados en la región Oriental), representan el principal flujo inmigratorio registrado hasta entonces en el país, aportando un total de 1.867 familias con más de 10.200 personas (Plett, 1979). Ya hacia mediados de la década de 1960, se produjeron nuevas llegadas, pero mucho menos numerosas, que sirvieron sin embargo para ampliar a catorce el número de colonias menonitas establecidas totalmente en la región Oriental.

Si entre 1881 y 1930 el número de inmigrantes registrados fue de 25.623, entre 1931 y 1950 habían ingresado 28.012, totalizando en el período de 70 años poco más de 56.600 ingresos oficiales y registrados. A partir de 1960, y con mayor intensidad en las siguientes décadas, la inmigración asumirá un carácter más dinámico.

## **2.2. Características generales de las inmigraciones en las últimas décadas**

No es sino a partir del Censo de Población de 1950 que el Paraguay comenzó a disponer de una serie de estadísticas socio demográficas originadas en recuentos censales de población que permiten un estudio un poco más completo de la inmigración, con la reserva de que los dos primeros censos (1950 y 1962) adolecen de algunas omisiones que dificultan el análisis comparativo. Si bien técnicamente confiables, fuera del número de extranjeros por nacionalidad, sexo y lugar de residencia en el país, recogidos en cada evento censal, informaciones adicionales deben rastrearse en otras fuentes nacionales e internacionales, más aún si se considera la precariedad que ha caracterizado hasta muy recientemente a los registros administrativos de entrada y salida llevados por la Dirección General de Migraciones.

En el Cuadro 2 se pueden observar los volúmenes de población extranjera y sus respectivos porcentajes con relación a la población total del país, según registraban los censos de población de 1950 a 2002.

La cifra captada en 1950 es consistente con la tendencia histórica de bajos contingentes inmigratorios de las primeras décadas del siglo XX, brevemente reseñada más arriba, y persistente hasta una década más tarde. Es a partir de la siguiente década que los flujos de inmigración tienden a incrementarse, aunque de nuevo con cierto descenso en 2002, lo cual obedece especialmente al aporte del caudal de inmigrantes brasileños.



En efecto, aproximadamente hacia mediados de la década de 1960 se inició un progresivo ingreso de colonos brasileños en la franja del Alto Paraná, al extremo este del Paraguay fronterizo con el Brasil. La presencia brasileña se acrecentó a partir de 1972 para llegar a su punto culminante 20 años después y declinar luego en 2002.

## CUADRO 2

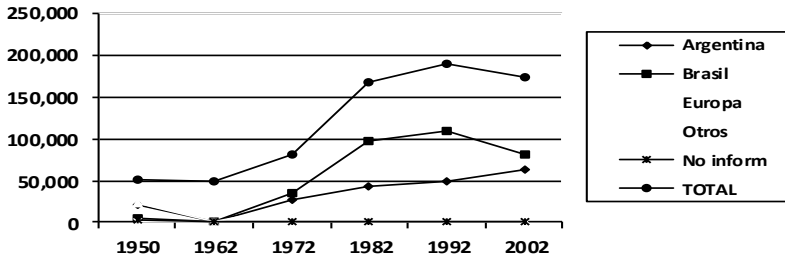
### Paraguay: Población total, población extranjera y porcentaje de extranjeros sobre la población total del país, según censos de 1950, 1962, 1972, 1982, 1992 y 2002

| Año censal | Población Total | Nº Total de Extranjeros | Porcentaje de Extranjeros sobre el Total |
|------------|-----------------|-------------------------|------------------------------------------|
| 1950       | 1.328.452       | 52.044                  | 3,9                                      |
| 1962       | 1.819.103       | 49.075                  | 2,7                                      |
| 1972       | 2.357.955       | 81.100                  | 3,4                                      |
| 1982       | 3.029.830       | 168.104                 | 5,6                                      |
| 1992       | 4.152.588       | 190.907                 | 4,6                                      |
| 2002       | 5.163.198       | 173.176                 | 3,4                                      |

Fuente: Elaboración del autor con datos censales de la DGEEC.

A partir de 1972, el incremento del volumen de brasileños comenzó a superar al de los argentinos, históricamente la corriente más numerosa de extranjeros censados en el país hasta una década antes y la cual, a pesar de todo, mantuvo su nivel ascendente a lo largo de la serie censal analizada. En el Gráfico 1 se observan las tendencias mencionadas con relación a los extranjeros de origen argentino, con un ritmo moderado pero constante de incremento a lo largo del período, y el de los brasileños con un salto arriba desde 1972 y un notorio descenso en 2002. La Encuesta Permanente de Hogares del 2010 ratifica esta tendencia, revelando que ese año nuevamente el número de argentinos (80.737) supera al de los brasileños (79.428). (DGEEC, 2011).

**GRÁFICO 1**  
**Paraguay: Población nacida en el extranjero**  
**y censada en el Paraguay, según censos de 1950 a 2002<sup>68</sup>**



Fuente: Elaboración del autor con datos censales de la DGEEC.

El Cuadro 3 muestra cómo se comportaron los volúmenes de población de esas nacionalidades en números absolutos, dejando en claro que argentinos y brasileños representaban en 1972 más de tres cuartos de la población de extranjeros y a partir de la siguiente década y hasta 2002 se mantuvieron por encima del 80 por ciento. La EPH 2010 contabiliza 178.316 personas nacidas en otros países y residentes en el Paraguay, de los cuales el 90 por ciento son argentinos y brasileños siendo mayoría el contingente de argentinos (45 por ciento del total de extranjeros) (Ibídem).

**CUADRO 3**  
**Paraguay: Población nacida en la Argentina y en el Brasil**  
**con sus respectivos pesos porcentuales sobre el total de la población**  
**nacida en el extranjero según censos de 1950, 1962, 1972, 1982, 1992 y 2002**

| Año censal | Total Extranjeros | Argentinos | % del Total | Brasileros | % del total | Sumatoria Porcentajes Argentina Brasil |
|------------|-------------------|------------|-------------|------------|-------------|----------------------------------------|
| 1950       | 52.044            | 20.297     | 38,9        | 5.725      | 11,0        | 49,9                                   |
| 1962       | 49.075            | Sin datos  |             | Sin datos  |             | Sin datos                              |
| 1972       | 81.100            | 28.012     | 34,5        | 34.777     | 42,9        | 77,4                                   |
| 1982       | 168.104           | 43.638     | 26,0        | 98.088     | 58,3        | 84,3                                   |
| 1992       | 190.907           | 49.166     | 25,8        | 108.526    | 56,8        | 82,6                                   |
| 2002       | 173.176           | 63.153     | 36,4        | 81.592     | 47,1        | 83,5                                   |
| 2010 *     | 178.316           | 80.737     | 45,3        | 79.428     | 44,5        | 89,8                                   |

Fuente: Elaboración del autor con datos censales de la DGEEC y de la EPH 2010

\* Las cifras del 2010 por corresponder a Encuesta de Hogares no son estrictamente comparables con los datos censales de los años previos, pero se utilizan para dar una idea aproximada de la evolución.

<sup>68</sup> El Censo del año 1962 no contiene población nacida en el extranjero y censada en el país según lugar de nacimiento, por lo cual se ignora las cifras de argentinos y brasileros, y demás nacionalidades, para ese año.

Las demás nacionalidades representadas en el Censo de 2002 se ubican muy por debajo de las dos citadas, con una significación porcentual sumamente escasa: el tercer lugar ocupan los extranjeros nacidos en el Uruguay con 3.239 personas (1,9 por ciento) y siguen chilenos (1,3 por ciento), japoneses (1,3 por ciento), alemanes y otras diversas representaciones que, individualmente, apenas alcanzan o superan el 1 por ciento cada una o no llegan inclusive a ese porcentaje. En conjunto todo el resto apenas alcanza el 10 por ciento del total.

### **2.2.1. Auge y declive de la inmigración brasileña**

Con respecto al número de brasileños censados en el Paraguay se han manejado diferentes versiones. En general se ha tendido a considerar que los volúmenes censados se encuentran por debajo, o muy por debajo, de la cifra “real”, si bien no se han aportado elementos de base estadística fidedignos que permitan avalar dicha hipótesis.

Según algunos autores brasileños, la migración internacional de sus connacionales hacia los países del Mercosur se caracteriza por la emigración al Paraguay, la cual concentró la mayor parte de esos flujos, recibiendo este país el 56 por ciento del volumen total de emigrantes de esa nacionalidad (Martes, Fazito, citados en Patarra, 2011). Una información de 2009 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, por su parte, señalaba que el Paraguay contaba con 300.000 inmigrantes brasileños ese año (Patarra, 2011).<sup>69</sup>

Es un hecho que la afluencia de inmigrantes originarios de Brasil llegó a adquirir proporciones inusitadas, sobre todo entre 1982 y 1992, cuando se acercaba al 60 por ciento de toda la población extranjera censada en el Paraguay y cuyo peso, inclusive, superaba ese nivel en los departamentos fronterizos entre ambos países (Alto Paraná y Canindeyú). Y es probable que, dadas las características de la afluencia masiva de brasileños en las décadas de 1970 a 1980 y a la casi segura condición irregular de un gran número de los mismos, haya ocurrido un alto nivel de omisión censal.

Esto es especialmente probable en el Censo de 2002, en momentos en que comenzaban a agudizarse los cuestionamientos de numerosos sectores sociales, especialmente campesinos, por la presencia masiva de brasileños y la ocupación extensiva de grandes extensiones de tierra en el país. Este hecho, junto con el carácter irregular de la presencia de muchos de ellos, pudo motivar su desistimiento a ser censados.

Sin embargo, algunos estudiosos brasileños también han detectado en el Censo Demográfico 2000 del IBGE, el ingreso al Brasil de 50.201 ciudadanos brasileños regresados a su país desde el Paraguay en la década de 1990 (Matos et al., 2006). Al respecto, esos autores sostienen que, a mediados de los años ochenta, el atractivo de

---

<sup>69</sup> Según Sales (1996), las cifras que se han manejado sobre brasileños emigrados al Paraguay en el período 1979 y 1985, varían entre 300 y 500 mil. La autora estimaba a mediados de los 90 entre 200 y 250 mil.

la migración transfronteriza del Brasil al Paraguay comenzó a perder fuerza, iniciándose una fuerte corriente de migración de retorno. De esta manera, es posible que el ciclo más dinámico de la inmigración brasileña haya perdido su impulso inicial, limitándose en la actualidad a flujos de menor escala y, en todo caso, al proceso de consolidación del arraigo de la primera generación llegada al país en las décadas de 1970/1980.<sup>70</sup>

Si eso es así, se confirmaría el carácter coyuntural de esa dinámica y del gran caudal de inmigración brasileña al Paraguay durante los veinte años citados, un carácter coyuntural que se explicaría, en la visión de algunos autores brasileños, como resultado de efectos indirectos y negativos de las políticas de reforma agraria llevadas adelante en el Brasil en los años 1970/1980 y posteriormente en el período de la “Nova República”, desde 1985 (Sales, 1996; Matos et al., 2006). Sales afirma que esas políticas facilitaron el desarrollo de un mercado de tierras agrícolas y, detrás del mismo, el ingreso a la agricultura brasileña de grandes grupos y empresas que perjudicaron a la pequeña producción familiar. Complementando esa opinión, Matos y otros sostienen que, durante la década de 1970, se produjo un fuerte ingreso de capital al sector agropecuario brasileño, lo que resultó en la expulsión de grandes contingentes de población rural de Paraguay hacia las ciudades o el exterior del país.

Consistentemente con estas hipótesis, Paraguay sufría en esos años un proceso de características similares que, en conjunción con el vivido en el Brasil, terminaría por facilitar el ingreso masivo de inmigrantes de esa nacionalidad. En efecto, a mediados de la década de 1960, el gobierno paraguayo comenzó a promover la apertura de la frontera agrícola hacia el este del país, a través de una serie de programas de colonización cuya intención era relocalizar en la cuenca del río Paraná a campesinos de la zona central minifundista, empobrecida y de alta concentración demográfica. La apertura y expansión de la frontera agrícola fue coincidente con la construcción de la represa hidroeléctrica binacional de Itaipú, entre mediados de 1970 y 1980, una obra que dinamizó notablemente esa región selvática anteriormente casi des poblada del Paraguay.

La dinámica económica de Itaipú, precedida y acompañada de una serie de obras de infraestructura (camino, puentes, rutas pavimentadas y el puente internacional sobre el río Paraná), creó un extraordinario *boom* de la propiedad inmobiliaria rural, a costa de una intensa y masiva deforestación, y dio lugar a la aparición del negocio especulativo de venta de tierras fiscales en manos principalmente de altos funcionarios y militares de la dictadura vigente en esos años en el Paraguay. A pesar del carácter lucrativo que para el círculo de poder político paraguayo tuvo la venta de esas feraces tierras, los precios resultaron sumamente competitivos para pequeños, medianos y grandes productores del lado brasileño, promoviendo su inmigración y asentamiento espontáneo en territorio paraguayo fuera de toda planificación oficial.

---

<sup>70</sup> Esta hipótesis deberá esperar al Censo de Población del Paraguay a ser levantado en octubre de 2012, para ser confirmada o desechada.

Junto con estos flujos migratorios, se produjo el ingreso de grandes capitales y empresas agrícolas beneficiadas por el floreciente mercado de las tierras, al igual que había ocurrido en el Brasil. A la larga, esta situación produjo el fracaso del plan original de la colonización con familias de pequeños productores paraguayos quienes, de manera progresiva, se vieron obligados a una nueva emigración interna hacia la zona central del país, provocando su paulatina “descampesinización” y proletarización y los procesos de concentración demográfica que fueron señalados más arriba.<sup>71</sup>

Esta situación habría afectado en la misma medida a trabajadores rurales y pequeños agricultores brasileños, quienes en la década de 1990 iniciaron la migración de retorno a su país, consolidándose en cambio la ocupación territorial por parte de grandes propietarios y empresas en cuyo poder se concentran las mayores extensiones de las tierras agrícolas y ganaderas. La mención de estos procesos es pertinente para una mejor comprensión de los efectos de la inmigración más reciente en el Paraguay, tanto desde el punto de vista de sus impactos económicos y laborales, como de la convivencia intercultural.

### **2.2.2. Características de los inmigrantes (residencia, edad, sexo, educación)**

Las hipótesis sustentadas por los autores brasileños recién citados (Sales, Matos y otros) son coherentes con el perfil de los inmigrantes brasileños que ofrece el Censo de Población del Paraguay de 2002. Según éste, el 64,4 por ciento de los brasileños censados en el país se encontraba asentado en el área rural, mientras sólo el 22,5 por ciento de los argentinos compartía ese ámbito de residencia. Considerando que también el resto de los extranjeros presentaba muy bajo porcentaje de residencia rural (20,7 por ciento), se constata el alto grado de urbanización de los extranjeros en general censados en 2002, con la excepción del componente brasileño. En efecto, en términos generales, de todos los extranjeros censados en el país ese año, los brasileños son los que cuentan con el mayor porcentaje de residentes rurales (72 por ciento), frente a los argentinos (19,5 por ciento) y los demás extranjeros (casi el 8 por ciento), lo que revela precisamente la ruralidad prevaeciente en la inmigración brasileña en concordancia con la naturaleza de su ingreso al Paraguay y al tipo de ocupación laboral que desempeñan.

---

<sup>71</sup> Para un análisis detallado de la “descampesinización”, véase: 1) Rodríguez, María Lis: *Derechos Humanos en Paraguay 2003*, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), Asunción. Acceso al texto completo en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/paraguay/cde/cde2003/directorio2003.pdf>; 2) Palau Viladesau, Tomás: *Algunos antecedentes no tan inmediatos que ayudan a la comprensión de la agricultura y la sociedad rural paraguaya. En: La agricultura paraguaya al promediar los 90s: situación, conflictos y perspectivas*. Noviembre. 1996. Acceso al texto completo en: <http://168.96.200.17/ar/libros/Paraguay/base/86/Doc%2086.DOC>

Un informe de OCDE (OCDE, 2010) da cuenta de que la agricultura es la actividad laboral predominante de los varones brasileños (ocupa a 60 por ciento de los mismos), mientras que el servicio doméstico lo es de las mujeres de esta nacionalidad (31 por ciento); la segunda ocupación importante tanto de las mujeres como de los hombres es el comercio (23 por ciento y 14 por ciento, respectivamente); por último, otras actividades ocupan a 23 por ciento de las mujeres y a 12 por ciento de los varones. Y en consonancia con este perfil laboral, según esta fuente, los brasileños inmigrados al Paraguay mantienen bajo nivel educativo (OCDE, 2010).

Es importante advertir, sin embargo, que este perfil podría modificarse cuando se disponga de los datos del Censo de 2012, tomando en cuenta los importantes núcleos urbanos que se han venido desarrollando en las últimas tres o cuatro décadas, precisamente en las áreas de mayor poblamiento brasileño del país, y que surgieron en principio como centros de apoyo a sus colonias agrícolas.

En este sentido, otro rasgo significativo de la inmigración de ese origen concentrada históricamente en el área rural y fronteriza, es que el 66 por ciento de los brasileños censados en 2002 en el país residía en dos departamentos de frontera: Alto Paraná (46 por ciento) y Canindeyú (20 por ciento), una franja territorial con importantes ciudades nuevas establecidas unas cuatro décadas atrás y donde es significativo el componente de extranjeros de esa nacionalidad y su gravitación económica, social, cultural e inclusive política, ya que algunos brasileños han llegado a ser elegidos como intendentes municipales, en un medio de gran primacía de su idioma y costumbres.

Por su parte, confirmando el carácter urbano de los demás contingentes de extranjeros censados en el país, el 53 por ciento de los argentinos reside entre Asunción (18 por ciento) y el Departamento Central (35 por ciento), no sólo el más urbanizado del país sino el que integra en su totalidad el Área Metropolitana de Asunción. Con el resto de los extranjeros se da una gran dispersión geográfica de su residencia en diversos departamentos y centros urbanos del país, salvo una evidente preferencia también por la capital del país y su periferia metropolitana.

Otro rasgo significativo de los extranjeros censados en el país en 2002 es el mayor peso porcentual de los varones. Salvo en el caso de los argentinos, entre quienes se produce prácticamente paridad de hombres y mujeres, los brasileños presentan mayoría de componentes del sexo masculino (52,4 por ciento versus 47,6 por ciento, lo que representa 110 varones por cada 100 mujeres), una característica que, por lo general, condice con el carácter rural de la residencia.

**CUADRO 4**  
**Paraguay: Población extranjera censada en 2002, según**  
**nacionalidad de origen, por sexo y área de residencia en el país**

| Nacionalidad de origen | Total          | Hombres       | %           | Mujeres       | %           | Residentes en área urbana | %           | Residentes en área rural | %           |
|------------------------|----------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------------------|-------------|--------------------------|-------------|
| <b>Total</b>           | <b>173.176</b> | <b>90.112</b> | <b>52,0</b> | <b>83.064</b> | <b>47,9</b> | <b>100.343</b>            | <b>57,9</b> | <b>72.833</b>            | <b>42,1</b> |
| Brasil                 | 81.592         | 42.747        | 52,4        | 38.845        | 47,6        | 29.078                    | 35,6        | 52.514                   | 64,4        |
| Argentina              | 63.153         | 31.795        | 50,3        | 31.358        | 49,7        | 48.946                    | 77,5        | 14.207                   | 22,5        |
| Otros                  | 27.679         | 15.174        | 54,8        | 12.505        | 45,2        | 21.951                    | 79,3        | 5.728                    | 20,7        |
| No informado           | 752            | 396           | 52,7        | 356           | 47,3        | 368                       | 48,9        | 384                      | 51,1        |

Fuente: Elaboración del autor con datos censales de la DGEEC, 2004.

También prevalecen ampliamente las edades activas, al menos en los tres principales conglomerados de extranjeros censados en 2002: brasileños, argentinos y uruguayos. Los dos casos más resaltantes son el de los brasileños y uruguayos con porcentajes del orden del 80 por ciento de personas comprendidas entre los 15 y 59 años de edad; los últimos citados presentan también el porcentaje más alto de adultos mayores de 60 años (poco más del 10 por ciento). Los argentinos tienen un porcentaje elevado de menores de cero a 14 años (casi el 30 por ciento) y las personas en edades activas de esta nacionalidad no llegan al 70 por ciento (OIM, 2011).

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del año 2010 aporta nuevos elementos de estudio a la situación de estos dos principales contingentes de extranjeros residentes en el país, revelando que el 62,3 por ciento de los brasileños siguen residiendo en área rural, mientras el porcentaje de argentinos que se encuentra en ese ámbito se reduce a 31,1 por ciento. Una importante proporción de los argentinos urbanos residen en Asunción (13,3 por ciento) y en el Departamento Central (36 por ciento), en tanto que los brasileños residentes en Asunción no llegan a 1 por ciento, pero su presencia en áreas urbanas es significativa en el resto del país (33,2 por ciento), que corresponde a diferentes ciudades y centros urbanos fuera del radio capitalino (DGEEC, 2011).

Entre los brasileños el predominio masculino es mayor (54,2 por ciento) que entre los argentinos (50,7 por ciento), en tanto que, en lo que se refiere a los grupos de edad, los argentinos presentan altos porcentajes de población infantil (20,4 por ciento están comprendidos entre cero y 14 años) y juvenil (el 43,6 por ciento tiene de 15 a 24 años), mientras que entre los brasileños los grupos de edad predominantes son entre 25 y 39 años (55 por ciento), aunque también es elevado el rango de habitantes de 15 a 24 años (36 por ciento) (Ibídem).

En cuanto al estatus educativo de ambos grupos de extranjeros, los argentinos presentan un nivel significativamente más elevado de educación. El 24 por ciento de los argentinos de más de 15 años tiene estudios universitarios frente a sólo el 4 por

ciento de los brasileños. De manera parecida, el 36 por ciento de los argentinos en esos rangos de edad tienen educación media y sólo el 26 por ciento de los brasileños presentan ese perfil. El más alto porcentaje de brasileños mayores de 15 años sólo tiene educación escolar básica (63 por ciento), frente a 29 por ciento de los argentinos en igual condición (Ibídem).

Finalmente, es importante señalar que además del caudal de extranjeros pertenecientes a las nacionalidades sudamericanas analizadas hasta ahora, entre las cuales como se ha visto sobresalen netamente brasileños y argentinos, dos corrientes inmigratorias, una más antigua y otra más reciente, aportan cifras de mayor o menor importancia en la configuración de los extranjeros censados en 2002, aunque veladas por su peso porcentual mucho menor al de las dos citadas. Es el caso de mexicanos, canadienses y norteamericanos, llegados como exponentes del grupo inmigrante religioso menonita, los antiguos colonos originarios de Europa occidental y oriental y los japoneses, los cuales fueron mencionados más arriba y a los que habría que agregar libaneses y sirios.

Por cierto, si bien existe una primera corriente de inmigrantes sirios y libaneses llegados al país a partir de 1900, y hoy ampliamente integrada a la sociedad nacional, es en años más recientes que la intensa actividad comercial de ciudades fronterizas, especialmente Ciudad del Este y Encarnación, han actuado como polo de atracción para algunas comunidades de origen árabe y religión musulmana, en particular libaneses, sirios y, en menor medida, egipcios y palestinos, las cuales en la actualidad, y en conjunto, suman alrededor de 15.000 personas en territorio nacional (Ramírez, 2011). Según esta fuente, si se incluyen las ciudades de las “Tres Fronteras” (Ciudad del Este en el Paraguay, Puerto Iguazú en la Argentina y Foz do Iguazú en el Brasil), los árabes totalizarían 25.000 personas.

A partir de mediados del siglo pasado se produjo un flujo de inmigrantes coreanos que, si bien no ha sido muy numeroso (ascendería actualmente a unas 4.500 personas, entre originarios de ese país y descendientes),<sup>72</sup> es importante por su arraigo urbano y su destaque en el comercio, al igual que una inmigración de origen chino,<sup>73</sup> que comenzó a llegar al país junto con el creciente desarrollo del comercio en que se ha convertido en las últimas décadas Ciudad del Este, capital del departamento del Alto Paraná. Su verdadera dimensión y sus características solamente se podrán determinar luego del Censo de Población y Viviendas previsto para mediados de 2012.

---

<sup>72</sup> Cifra según fuentes de la Asociación Coreana en el Paraguay. Hay que agregar que muchos de los inmigrantes llegados al país a partir de los años 1960, lo usaron de plataforma para re emigrar hacia el Brasil y los Estados Unidos.

<sup>73</sup> El mayor caudal de la inmigración china es de origen taiwanés. Ellos cuentan con una Asociación organizada en el país. Sin embargo, últimamente los medios de comunicación han dado cuenta de la presencia de chinos continentales, cuya estadía sería irregular según frecuentes denuncias de la propia Dirección General de Migraciones.



### **2.3. Impacto de las inmigraciones**

Como se señaló anteriormente, si bien la inmigración no fue muy numerosa hizo aportes significativos al Paraguay, destacándose con la creación de importantes centros urbanos y emporios productivos, transfiriendo tecnologías y diversas capacidades laborales, científicas, intelectuales y promoviendo procesos de integración social y cultural enriquecedores en la formación de la sociedad nacional.

#### **2.3.1. Economía, trabajo y desarrollo humano en las colonias de inmigrantes**

Siempre con base en la información de la EPH 2010, referida a los dos principales contingentes de inmigrantes residentes en el país, cabe señalar que la actividad económica predominante de las personas mayores de 10 años de edad, en el caso de los brasileños, se sitúa en la rama de la agricultura (53 por ciento) seguida del comercio y servicios, como hoteles y restaurantes, que ocupa al 21 por ciento de los mismos. De mucho menor significación son: los transportes, almacenes y comunicaciones (7 por ciento); los servicios comunales, sociales y personales (6,7 por ciento); y la construcción que, junto con las industrias manufactureras, ocupan cada una un 5,6 por ciento (DGEEC, 2011).

Por su parte, los argentinos ocupan una gama más variada de ramas de actividad: el 24,4 por ciento se ubica en los servicios de hotelería y restaurantes; el 24,1 por ciento en los servicios comunales, sociales y personales; el 11 por ciento en las industrias y manufacturas; el 10 por ciento en finanzas, seguros e inmuebles; el 9 por ciento en transporte, almacén y comunicaciones; el 8,1 por ciento en la construcción y sólo el 13,3 por ciento en la agricultura. Consistentemente con estos perfiles, los brasileños presentan una menor tasa de desocupación (0,8 por ciento de los mayores de 10 años de edad) frente a los argentinos que llegan a casi al 4 por ciento de ese rango de edad. En cambio, la tasa de inactividad es relativamente pareja entre unos y otros: 34,8 por ciento y 33 por ciento respectivamente para argentinos y brasileños (Ibídem).

En cuanto a las corrientes históricas de inmigración, llegadas hasta mediados del siglo pasado, se caracterizaron por incorporar a grupos familiares dedicados a la agricultura, fundando colonias localizadas casi en su totalidad en áreas bien determinadas del territorio nacional: es el caso de las colonias menonitas,<sup>74</sup> en el Chaco central (región Occidental del país) y el de las colonias de europeos (alemanes, rusos, ucranianos, polacos, checos, algunos nórdicos) y asiáticos (japoneses) en el Departamento de Itapúa, al sureste de la región Oriental. Los menonitas se extendieron muy pronto con otras varias colonias en la región Oriental (departamentos de San Pedro y Caaguazú).

---

<sup>74</sup> Por economía lingüística se alude a los “menonitas” si bien se trata de una apelación puramente religiosa que representa a varias nacionalidades, como ya se indicó más arriba.

En el extenso período transcurrido entre la fundación de las primeras de esas colonias, a fines del siglo XIX, y la actualidad, todos estos emplazamientos se han constituido en establecimientos de producción agrícola-ganadera y agro-industrial, basados en el sistema de las sociedades cooperativas. Los menonitas mantienen la organización cooperativa prácticamente desde el año siguiente de su establecimiento en el Chaco y, en la actualidad, la Sociedad Cooperativa Colonizadora Chortitzer Komitee Ltda., además de su dimensión económico-productiva y comercial, es un elemento aglutinador de la vida social y cultural-religiosa de sus numerosas comunidades asentadas en importantes distritos y centros urbanos del Chaco y norte de la región Oriental. Ellos son productores y procesadores de lácteos y sus derivados, carne, soja, trigo, sorgo, algodón, maní y productos frutihortícolas.

Aunque de fundación más tardía, pero de parecida importancia, la Cooperativa Colonias Unidas Agropecuaria e Industrial fue creada en 1953 por colonos alemanes de Hohenau, Obligado y Bella Vista, habiéndose convertido en la actualidad en una poderosa empresa productora, industrializadora y comercializadora de la producción agrícola ganadera de la región, que incluye soja, trigo, tung, maíz, girasol, yerba mate, leche y carne. Como cooperativa multiactiva presta además diversos servicios financieros y sociales a sus más de 30.000 asociados.

Ambas sociedades cooperativas, que han incorporado altos niveles de tecnología de producción, empaque y comercialización, tienen una importante participación en la economía nacional, abasteciendo al mercado interno de rubros alimentarios básicos y contribuyendo con la generación de divisas a través de la exportación a mercados internacionales vecinos y de ultramar de los dos principales “*commodities*” generadores del ingreso de divisas: la soja y la carne.

En lo que respecta al aporte de la inmigración japonesa a la economía nacional, fuentes comerciales de ese país señalan que, con apenas el 1 por ciento de la población agrícola del Paraguay los inmigrantes japoneses generan el 6 por ciento de la producción total de soja y el 19 por ciento de la producción de trigo, además de otros productos de granja y frutihortícolas. Los productores japoneses también se encuentran asociados al sistema cooperativo.<sup>75</sup>

Estas cooperativas son, además, generadoras de empleo estacional, en períodos de cosecha o zafra, y permanente, en sus plantas procesadoras y comercializadoras, aunque no se dispone de estadísticas de empleo con suficiente nivel de desagregación para cada una de estas unidades empresariales que permitan ofrecer informaciones concretas de su contribución en este aspecto.

En el caso de las colonias menonitas es un hecho que, desde su misma llegada a la región Occidental del país, donde la población era mayoritariamente indígena en la época, han recurrido al uso intensivo de esa mano de obra para las faenas agrícolas, ganaderas e industriales, siempre en posiciones laborales de bajo rango. La integración

---

<sup>75</sup> <http://www.py.emb-japan.go.jp/relaciones-bilaterales-inmigracionjaponesa.html> (Revisado mayo 2012).

del indígena chaqueño a la vida económica menonita ha formado parte de lo que consideran una misión cristianizadora de salvación. Para esta labor misional han creado la Asociación de Servicios Cooperativos Indígena Menonita (ASCIM).

Mención aparte merece la inmigración brasileña. Inicialmente concentrada en los departamentos de Alto Paraná y Canindeyú, la inmigración brasileña muy pronto se extendió a otros departamentos del interior de la región Oriental y del Chaco, motivada por la lógica de la expansión de las actividades agrícolas y ganaderas hacia grandes propiedades. En los años iniciales de su ingreso a la zona de frontera, la inmigración brasileña se estableció fundamentalmente en conglomerados de tipo aldeano, o “glebas”, y en “fazendas”<sup>76</sup> y colonias habilitadas por empresas colonizadoras especialmente privadas. Sin embargo, ya en la década de 1970 los asentamientos de inmigrantes brasileños, espontáneos u organizados como colonias, habían evolucionado hacia el establecimiento de importantes centros urbanos de servicios de apoyo a la producción y núcleos de población estable. Así surgieron, en los años 1970, Santa Rita, San Alberto, Santa Rosa del Monday y en 1990 Naranjal, todos en el Departamento de Alto Paraná, por mencionar los más importantes.

La economía de la inmigración brasileña se ha organizado esencialmente como sistema de producción de fincas individuales, sin una práctica muy extendida del sistema cooperativo, basadas en el grupo y la mano de obra familiar, de gran empuje emprendedor y con aplicación de modernos medios productivos: mecanización y uso intensivo de agroquímicos y de semillas transgénicas, estrechamente vinculadas a las grandes empresas internacionales acopiadoras, procesadoras, exportadoras, proveedoras de insumos agrícolas. A falta de cooperativas, los núcleos urbanos creados en las áreas de estas unidades productivas han cumplido un papel aglutinador de los inmigrantes.

En lo que respecta a las condiciones de vida de los colonos de Itapúa y Alto Paraná y de los principales centros urbanos vinculados con sus empresas, algunos estudios indican que los mismos disfrutaban de los más altos niveles de Producto Interno Bruto per Cápita (PIB p/c) y del Índice de Desarrollo Humano.

Como es sabido, el PIB p/c refleja exclusivamente el monto del producto bruto total generado por la economía del país dividido entre todos sus habitantes, y es utilizado como referencia general del nivel de vida de las personas, aunque adolece de las deficiencias propias de todo promedio que esconde las diferencias entre los que reciben más y los que reciben menos, aparte de conllevar un sesgo estrictamente económico. En cambio, el desarrollo humano es un concepto que trata de mejorar el indicador PIB p/c, incorporando en la consideración de los componentes del bienestar de las personas elementos propios de la salud, como la esperanza de vida al nacer, y de la educación, como el porcentaje de alfabetizados, además de los niveles del PIB p/c. Estos factores combinados permiten construir una medida de la calidad de vida de las personas relativamente más completa y se presenta como Índice de

---

<sup>76</sup> El Censo de Población del Paraguay de 1992 todavía registra una veintena de glebas y fazendas en los distritos más fronterizos al este de la región Oriental.

Desarrollo Humano (IDH), una escala numérica ascendente que posiciona a los países en un nivel bajo, medio, alto o muy alto. Si bien sigue siendo un promedio general por país, al menos revela en parte el estado de su economía, salud y educación.

Según el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2003), en una escala de cero a 1000, en 1992 el Paraguay se ubicaba en un nivel medio con un IDH de 723 puntos, ocupando la posición número 87 entre 173 países. Desarrollando la metodología de cálculo del IDH por distritos de la región Oriental del país, el citado Informe ofrece datos, para ese año, que permiten obtener un parangón de tipo nacional e internacional en lo que respecta a las áreas geográficas del Paraguay donde se encuentran las colonias de inmigrantes antiguos y recientes.

Como se puede comprobar observando el Cuadro 5, todos los distritos donde se asentaron la antigua y la nueva inmigración, disfrutaron de PIB p/c e IDH más altos que el promedio nacional. Además, con puntos superiores a 800 se instalan en el rango de países del mundo con niveles altos de IDH. Asimismo, los nueve primeros Distritos del Cuadro están ubicados entre los 10 con mayor PIB per cápita del país, en tanto que Pirapó, Fram, Bella Vista, Obligado y Hohenau se encuentran entre los 10 distritos con más alto IDH del país.

### CUADRO 5.

#### Paraguay: PIB per cápita e Índice de Desarrollo Humano en los distritos vinculados con la inmigración extranjera. Año 1992

| Distritos             | Departamentos | Nacionalidad | PIB p/c Dólares | IDH          |
|-----------------------|---------------|--------------|-----------------|--------------|
| <b>Total Paraguay</b> |               |              | <b>3,390</b>    | <b>0,723</b> |
| 1) La Paz             | Itapúa        | Japoneses    | 14.768          | 0,813        |
| 2) Pirapó             | Itapúa        | Japoneses    | 13.424          | 0,823        |
| 3) Naranjal           | Alto Paraná   | Brasileros   | 12.975          | 0,833        |
| 4) Santa Rita         | Alto Paraná   | Brasileros   | 10.464          | 0,810        |
| 5) Sta. Rosa Monday   | Alto Paraná   | Brasileros   | 9.908           | 0,782        |
| 6) Fram               | Itapúa        | Europeos     | 9.398           | 0,824        |
| 7) Bella Vista        | Itapúa        | Europeos     | 8.515           | 0,834        |
| 8) Yguazú             | Alto Paraná   | Japoneses    | 8.014           | 0,800        |
| 9) Obligado           | Itapúa        | Europeos     | 7.564           | 0,820        |
| 10) Hohenau           | Itapúa        | Europeos     | 5.471           | 0,819        |

Fuente: Extraído de: Oddone, H. En: Halpern, G. Compilador, 2011 – Ajustado con datos del Informe PNUD, 2003.

### 2.3.2. Convivencia intercultural

Las antiguas colonias extranjeras instaladas en el país han logrado un alto nivel de integración y armónica convivencia social e intercultural con el entorno de población paraguaya. Alemanes, ucranianos, rusos, polacos, japoneses, se asimilaron en general a la cultura nacional, en su mayoría hablan el idioma guaraní y ponen en práctica costumbres propias del país. A pesar de ello, mantienen también vigentes su idioma y costumbres originales y practican periódicamente fiestas y conmemoraciones propias de sus respectivos países de origen.

En el caso de los menonitas, por sus férreas convicciones religiosas, existe una mayor resistencia al contacto intercultural, especialmente de parte de algunos núcleos y comunidades marcadamente endogámicas. Excepcionalmente, y con el paso de los años y la multiplicidad de contactos que han establecido, especialmente motivados por la actividad productiva y comercial, algunos integrantes de las colonias radicadas en el Chaco central se han mostrado más abiertos al cambio y se han ido integrando paulatinamente a la cultura nacional, aunque manteniendo su culto y sus prácticas religiosas.

En lo que concierne a los migrantes brasileños, los contactos interculturales han sido más complejos. Durante una gran parte de sus iniciales asentamientos, éstos se organizaron casi como enclaves de un cerrado etnocentrismo, hablando solo portugués, manejando la moneda brasileña y manteniéndose fuertemente vinculados a su país de origen a través de los medios de comunicación brasileños (radio y televisión). Todo ello facilitado por su emplazamiento en la frontera aleada con el Brasil, con el cual las relaciones familiares, comerciales, educativas y de salud seguían siendo predominantes.

Un dato significativo al respecto ofrece el Censo de 2002 que contabilizó 326.496 personas de 5 y más años de edad cuyo idioma declarado era el portugués, equivalente al 7 por ciento de la población total censada en esos rangos de edad, constituyéndose en el tercer idioma más utilizado en el país luego del castellano y el guaraní. Si a ello se agregan otras 264.706 personas de esas edades bilingües en castellano y portugués más 196.716 en guaraní y portugués, se tiene un cuadro altamente relevante de la influencia idiomática del contingente brasileño residente en el país. Siendo el número de portugués hablantes muy superior al de brasileños censados ese año, es válido estimar, por un lado, una probable omisión de estos últimos en el recuento censal, y por otro lado, que entre los hablantes de portugués y los bilingües con el castellano y el guaraní, se encuentran paraguayos nativos, “*brasiguayos*” (descendientes de brasileños nacidos en el Paraguay) y personas de otras nacionalidades.

Palau y Verón (1989) han calificado esta situación como “*brasilerización*” económica y cultural del territorio paraguayo de frontera, develando cierto resentimiento por la falta de adecuación de estos inmigrantes a su nuevo ambiente de vida y trabajo. A la larga, este sentimiento se ha corporizado en comunidades paraguayas vecinas de los asentamientos brasileños, especialmente las de pequeños agricultores pobres, siendo recogido por organizaciones campesinas como lema de

lucha por la reforma agraria y mejores condiciones de vida. Los reclamos hacen alusión a la inequidad en el sistema de tenencia de tierras que beneficia a brasileños y el uso por parte de éstos de semillas transgénicas y agroquímicos que contaminan el ambiente y dañan la salud.

Estos reclamos y tensiones se asocian estrechamente con las condiciones en las que el régimen de Stroessner otorgó y vendió las tierras fiscales, que debían ser aplicadas a los programas de colonización y redistribución de la población paraguaya minifundista del área central, en los años 1960/1970, cuando el mercado inmobiliario se contaminó de especulaciones con fines de lucro a cargo los altos funcionarios civiles y militares de su gobierno.

En la actualidad se encuentran en curso investigaciones a cargo de entes públicos y medios de comunicación que ponen en evidencia numerosas irregularidades en el sistema de adquisición, adjudicación y tenencia de las propiedades rurales, sacando a luz la existencia de las denominadas “tierras mal habidas” usufructuadas por grandes propietarios y empresas brasileñas. Entre octubre de 2004 y agosto de 2008, la Comisión de Verdad y Justicia, creada para investigar la violencia, crímenes, desapariciones, torturas, abusos y corrupción política y económica del régimen de Stroessner, comprobó la existencia de estas irregularidades y en su informe final, Capítulo IV, titulado “Tierras Mal Habidas”, da cuenta de que en el período 1954/2003 el Estado había adjudicado 12.229.954 hectáreas de las cuales 7.851.295 hectáreas (64 por ciento) “han sido adjudicados con graves irregularidades a la legislación agraria”.<sup>77</sup>

Paulatinamente, el tratamiento de estos problemas va desplazándose desde una imprecisa generalización de culpabilidad de “los brasileños” hacia la determinación de responsabilidades más concretas, focalizándose en los grandes propietarios y empresarios agro-ganaderos quienes, con el paso del tiempo, han concentrado la propiedad de la tierra como parte de la expansión de sus negocios, así como en antiguos personeros del gobierno de Stroessner que lucraron con las tierras apelando a mecanismos dolosos de manipulación del mercado inmobiliario.

Al igual que los campesinos paraguayos pobres, muchos de los inmigrantes brasileños, pequeños productores agrícolas también fueron perjudicados con estas especulaciones o terminaron agobiados por la expansión de la gran propiedad rural, debiendo regresar a su país de origen. Por otro lado, luego de más de cuatro décadas de iniciada la inmigración brasileña a la frontera, una importante generación de descendientes (los *brasiguayos*) se han extendido a otros departamentos y afincado definitivamente en el país, nacionalizándose, formando familias paraguayas, integrándose de a poco a la sociedad nacional y participando de incipientes procesos de transculturación que requerirán de futuros estudios.

---

<sup>77</sup> Véase: <http://www.verdadyjusticia-dp.gov.py/documentos.html>

### 3. Refugio: tendencias y realidad actual

El Paraguay no tiene una afianzada tradición de acogida para los refugiados y exiliados políticos de otros países del mundo, debido en gran parte a sus largos años de vida bajo regímenes autoritarios, en particular el que se extendió entre 1954 y 1989, que no sólo produjo sus propios exiliados sino que no ofrecía garantías de protección y respeto a los derechos humanos de quienes buscaran refugio en el país en esos años.

La persecución ideológica y la doctrina de la seguridad nacional que rigió durante esos 35 años del gobierno de Stroessner, volvían sospechosos de “subversión” y “terrorismo” a extranjeros que pretendieran acogerse a los beneficios del refugio o al exilio político o a simples inmigrantes, especialmente si provenían de países con gobiernos de ideología de izquierda o en los cuales se estuvieran desarrollando guerras revolucionarias internas. El Plan Cóndor, de cooperación para intercambio de prisioneros políticos entre los sistemas represivos de la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, vigente en los años setenta y parte de los ochenta, fue el instrumento que mejor simbolizó la falta de garantías para ese tipo de movilidad a través de la fronteras internacionales.

El sistema represivo del gobierno autoritario de Stroessner llegó a límites inauditos desde sus mismos orígenes, desplegando ya en 1955 una implacable persecución contra los inmigrantes eslavos, radicados desde hacía más de un cuarto de siglo en la Colonia Fram y alrededores, en el departamento de Itapúa, por el hecho de que aún conservaban su lengua oral y escrita y mantenían correspondencia con sus familiares que vivían en algunos países que entonces formaban parte de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas o se encontraban detrás de la “Cortina de Hierro”.<sup>78</sup>

Con estos antecedentes, no es extraño que el refugio político en el Paraguay sea una práctica de muy reciente iniciación, pues sólo desde el año 2002 rige en el país la Ley 1938/02, “General de Refugiados”, que regula el refugio de las personas que lo solicitan, si bien este país ha sido el segundo del Mercosur en aprobarla después del Brasil. La Ley creó como órgano rector a la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE), integrada por siete miembros del gobierno, que cuentan con voz y voto, y dos miembros de la sociedad civil con voz pero sin derecho a voto.

Según informaciones provenientes del Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE), una de las entidades de la sociedad civil integrante de la CONARE, el Paraguay acoge actualmente a 124 refugiados reconocidos y de distintas nacionalidades: 54 cubanos, 40 colombianos, 8 rusos, 6 bolivianos, 6 iraquíes, 6 vietnamitas, 1 sierraleonés, 1 congoleño, 1 germano y 1 iraní. Cabe

---

<sup>78</sup> La historia de la persecución política a los colonos eslavos, por su origen, por su idioma y por sus costumbres de parte del régimen de Stroessner, está documentada en: Roberto Zub K: *Ataque a Fram. Los colonos eslavos en el Paraguay durante la Guerra Fría*, Editorial El Lector, Asunción, 2011.

señalar que las solicitudes de refugio, según la Ley N° 1938/02, se pueden realizar ante los funcionarios de Migraciones en las fronteras, en la oficina de la CONARE y/o ante la Agencia ACNUR-CIPAE.

Los 22 primeros refugiados del país fueron reconocidos a través de la Agencia ACNUR de Buenos Aires, debido a que hasta ese momento no se contaba con la ley de refugiados. Los restantes 102 ya fueron reconocidos por la CONARE bajo amparo de la Ley 1938/02. Actualmente se encuentran pendientes de recibir el reconocimiento del Status de Refugio en el Paraguay 7 casos de ciudadanos de nacionalidad colombiana, cubana, boliviana y salvadoreña, entre otras.

A partir de 2010 se comenzó a implementar el primer Programa de Reasentamiento Solidario, cuya finalidad es la reunificación familiar del refugiado, contando con dos familias colombianas ya asentadas. A fines de julio de 2012 debieron llegar otras 5 familias para acogerse a este beneficio, que ya cuenta con las infraestructuras y equipamiento doméstico previsto, posponiéndose el arribo hasta obtener apoyo financiero necesario para su traslado.

Además, a partir de fines de 2012 la CONARE pondrá en marcha el segundo proyecto de Reasentamiento Solidario en el Paraguay con el apoyo de la Secretaria Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia.

#### **4. Emigración: características, tendencias y desafíos**

Siendo el Paraguay un país de eminente perfil emigratorio, como se advirtió desde el inicio, este fenómeno ha tenido una gran relevancia en su historia pues se vincula con los momentos más críticos de su vida política y económica. Pero además, superadas las etapas duras del autoritarismo político, las corrientes de emigración se han mantenido como una constante, produciendo nuevos fenómenos de gran repercusión en los ámbitos económico, social y político en el país, como se verá más adelante.

#### **Causas y consecuencias de la emigración de nacionales**

De manera coincidente con los primeros flujos inmigratorios, pero en forma mucho más intensa y en volumen bastante mayor, se produjeron las corrientes de emigración desde fines de la guerra de la Triple Alianza. Las consecuencias dramáticas de esa guerra casi de exterminio fueron: destrucción de los cultivos y las industrias, desintegración de las unidades productivas, desplazamiento forzoso y alta mortalidad de la población en general, y en particular de la económicamente activa y masculina. Un territorio ocupado por ejércitos invasores, y convertido en escenario de guerra, dio como resultado una economía arrasada y se constituyó en causa principal de los iniciales movimientos de emigración.



Las tropas brasileñas de ocupación, acampadas en territorio nacional entre 1869 y 1876, se retiraron este último año, llevando consigo a un importante número de mujeres y niños con destino en Mato Grosso do Sul, con el fin de establecerse en esa región en disputa entre el Paraguay y Brasil y cuyo dominio éste último había obtenido luego de la guerra. La emigración paraguaya era alentada por el propio gobierno brasileño, cuyo consulado en Asunción en esa época llegó a expedir hasta 5.000 pasajes sin costo para facilitar esos traslados (PNUD, 2009). A esta emigración femenina, se sumaron contingentes masculinos cuyo destino era el trabajo como braceros en los yerbales de esa región. Esa afluencia de migrantes a Mato Grosso do Sul terminó por consolidar un área de integración con fuerte influencia de rasgos de la cultura paraguaya, vigentes hasta la actualidad.

Puede decirse que, a partir de estas primeras emigraciones, las causas del creciente e ininterrumpido movimiento de salida de nacionales hacia el exterior ha obedecido a una combinación de razones políticas y económicas en las que, alternativamente, tienen mayor peso unas u otras. Así, la gran inestabilidad política de las primeras décadas luego de la contienda bélica, caracterizada por sucesivos golpes de Estado y revoluciones civiles, tiene como trasfondo la larga crisis económica motivada por las dificultades de la reconstrucción de posguerra, el pago de las deudas de guerra, el endeudamiento por contratación de empréstitos internacionales y el poco flujo de inversiones para el desarrollo de la producción.

En ese entorno crítico, en la década de 1880 el gobierno había decidido la venta de la casi totalidad de las tierras fiscales con la intención de capitalizarse, atraer inversiones y fomentar las actividades agrícola-ganaderas. Lejos de lograr ese objetivo, el resultado fue el inicio de un proceso de alta concentración de la propiedad rural en poder de pocos propietarios y empresas extranjeras, que absorbieron bosques, yerbales y las mejores tierras aptas para cultivo y pasturas, totalizando casi el 50 por ciento de la superficie territorial del país. De manera concomitante con esta expansión del latifundio rural, se produjo la concentración de la población campesina, conformada por familias de pequeños agricultores pobres, en un área reducida de la superficie territorial periférica a la capital y, junto con ello, una rápida reproducción del minifundio con parcelas crecientemente subdivididas en el núcleo familiar y, consiguientemente, cada vez menos productivas (Pastore, 1972).

Los sobrevivientes de la guerra y el campesinado pobre y minifundista de la posguerra fueron la cantera de las principales corrientes de emigración en esta primera etapa. Otro temprano destino de las mismas fue la Argentina y, en particular, las provincias limítrofes de Misiones, Formosa y Chaco, donde su objetivo era trabajar en las zafras estacionales de algodón. La vigencia a lo largo del siglo XX del modelo latifundio-minifundio y de una economía cíclicamente estacionaria o recesiva durante la mayor parte de ese período se mantuvo como telón de fondo de la emigración motivada por la búsqueda de actividad laboral para una población económicamente activa que crecía vegetativamente.

En ese contexto, de nuevo el factor político interviene como causa asociada. A la anarquía, los golpes de Estado y la inestabilidad que caracterizan toda la primera

mitad de esa centuria, que incluye una guerra civil de cinco meses en 1947, se suma desde mediados de los años 1950 la instauración de una dictadura represiva que se mantendrá vigente durante 35 años (1954-1989). De esa manera, el factor político incorpora un matiz específico como causa de la emigración: el exilio. Con el exilio la emigración se trasmuta en exilio político-económico, una combinación de exilio provocado por causas políticas y causas económicas en la cual, forzosamente, la necesidad de inserción laboral del exiliado-emigrado en el país de destino será determinante de su condición.

En 1989, con la caída de la dictadura de Stroessner, se inicia por primera vez en la historia política paraguaya un período de vigencia institucional de la democracia y de reconocimiento efectivo de los derechos humanos fundamentales y, a partir de 2008, se rompe una larga hegemonía del sistema de “partido único” en el poder, produciéndose el primer caso de alternancia partidaria durante el período democrático. A partir de esos cambios, salvo casos aislados y de mínima representación cuantitativa,<sup>79</sup> el exilio político desaparece como motivo de la emigración y la causa laboral pasa a identificarse como su determinante principal.

Sin embargo, como se verá en el siguiente capítulo, la vigencia de esos derechos no ha llegado plenamente al campo de la política y la legislación migratoria.

#### **4.1.1. Volumen y representatividad de la emigración paraguaya**

Los primeros flujos de emigración hacia el Brasil fueron poco numerosos, ya que los principales tuvieron siempre por destino a la Argentina. Su rasgo fundamental es el que ya se ha mencionado: se dirigieron preferentemente a la región de Mato Grosso. Dos años después de la guerra de la Triple Alianza se habría producido la emigración de unas 3.000 mujeres hacia ese destino y en 1920, tres cuartos sobre más de 17.000 emigrados fueron censados en esa región (PNUD, 2009).

Como se aprecia en el Cuadro 6, la representatividad de la emigración paraguaya al Brasil, respecto al volumen total de su población, es decreciente y poco significativa. Hay que recordar que se trata de información censal o estimada que puede encubrir subregistro y población no censada por condición documentaria irregular de los emigrados, o por tratarse de ingresos sin registro debido a la fluidez del tránsito inter fronterizo en una larga línea de frontera seca.

---

<sup>79</sup> En años recientes se han producido denuncias de persecución político-judicial a un número muy limitado de militantes de izquierda, acusados en algunas causas judiciales de participación en casos de secuestro de personas con fines extorsivos. Tres de ellos han obtenido refugio político en el Brasil.

**CUADRO 6****Brasil: Porcentaje de inmigrantes paraguayos por principales áreas de residencia – 1872 a 2010**

| <b>Años</b> | <b>Población Total en el Paraguay</b> | <b>Paraguayos emigrados en Brasil <sup>1</sup></b> | <b>% s/ población paraguaya</b> | <b>Paraguayos emigrados en Mato Grosso<sup>1</sup></b> | <b>% s/ población paraguaya</b> |
|-------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------|
| 1872        | 150.000 <sup>2</sup>                  | --                                                 | --                              | 3.000                                                  | 2,0                             |
| 1920        | 750.000 <sup>3</sup>                  | 17.329                                             | 2,3                             | 13.000                                                 | 1,7                             |
| 1950        | 1.328.452 <sup>4</sup>                | 14.762                                             | 1,1                             | Sin datos                                              | --                              |
| 2000        | 5.346.267 <sup>5</sup>                | 28.822                                             | 0,5                             | Sin datos                                              | --                              |
| 2010        | 6.451.122 <sup>6</sup>                | Sin datos                                          | --                              | Sin datos                                              | --                              |

Fuente: Elaboración del autor con datos obtenidos en: PNUD, 2009; Mendoza, 1988; DGEEC, 2004 y DGEEC, 2006.

1. Dato obtenido de PNUD, 2009.
2. Estimación del autor sobre población base de 1870.
3. Estimación del autor con datos de Mendoza, 1988.
4. Dato censal, DGEEC, 2004.
- 5 y 6 Proyección de población, DGEEC, 2006.

En lo que respecta a la Argentina hay que repetir que se trata del destino histórico prioritario de la emigración paraguaya. Las corrientes de inmigrantes que han llegado al país vecino a lo largo de casi 150 años, desde la guerra de la Triple Alianza, han sido cada vez mayores, salvo un ligero declive registrado en 1991, y han representado porcentajes cada vez más altos como proporción de la población extranjera total censada en ese país.

Desde 1970, el peso de la colectividad paraguaya en el total de extranjeros censados en la Argentina comienza a experimentar un sostenido incremento para llegar en el 2010 al 30,5 por ciento, superando a todos los demás conglomerados extranjeros, al mismo tiempo que adquiere ese año su más alta representatividad, en toda la serie, con relación a la población total del país recipiente. Así mismo, solamente los migrantes a este país representan ya casi el 9 por ciento de la población paraguaya estimada al 2010.

**CUADRO 7****Argentina: Población nacida en el Paraguay y censada en ese país entre 1869 y 2010**

| <b>Años</b> | <b>Paraguayos Censados en Argentina</b> | <b>% s/ población del Paraguay</b> | <b>% s/ población Argentina</b> | <b>% s/ población extranjera en Argentina</b> |
|-------------|-----------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------|
| 1869        | 3.288                                   | --                                 | 0,2                             | 1,6                                           |
| 1895        | 14.562                                  | 3,7                                | 0,4                             | 1,5                                           |
| 1914        | 28.592                                  | 4,7                                | 0,6                             | 1,2                                           |
| 1947        | 93.248                                  | 7,1                                | 0,6                             | 3,8                                           |
| 1960        | 155.269                                 | 8,4                                | 0,8                             | 6,0                                           |
| 1970        | 212.200                                 | 9,0                                | 1,0                             | 10,6                                          |
| 1980        | 262.799                                 | 8,4                                | 0,9                             | 13,8                                          |
| 1991        | 250.450                                 | 5,8                                | 0,8                             | 15,5                                          |
| 2001        | 322.962                                 | 5,9                                | 0,9                             | 21,3                                          |
| 2010        | 550.713 *                               | 8,5                                | 1,4                             | 30,5                                          |

Fuente: Elaboración del autor con datos tomados de PNUD, 2009.

\* Datos obtenidos del INDEC, Censo de Población 2010.

Por otra parte, y como quedó dicho más arriba, los primeros movimientos migratorios luego de la guerra de la Triple Alianza se dirigieron preferentemente a las provincias limítrofes con un carácter estacional, para cumplir labores de zafra, especialmente en las provincias de Misiones, Formosa y Chaco argentino. En 1914 todavía el 88,8 por ciento del total de las emigraciones a ese país se concentraban en las dos primeras y otras provincias (incluyendo evidentemente el Chaco). La proporción es apenas ligeramente menor tres décadas después, llegando al 86,7 por ciento en 1947.

Obsérvese que, si bien el porcentaje captado por otras provincias baja en proporción importante, el de Formosa y Misiones se incrementa casi en igual medida lo cual se explica por tratarse de provincias limítrofes que captaron la mayor parte del exilio político emergente luego de la revolución civil de ese año. En 1960 se verifica todavía una clara preeminencia de la emigración hacia esas provincias teniendo como factores determinantes la combinación del componente exilio económico-político, pues se trata de un momento de recesión de la economía paraguaya y de agudización de la represión gubernamental, como se mencionó más arriba.

**CUADRO 8**  
**Argentina: Porcentaje de inmigrantes paraguayos**  
**por principales áreas de residencia – 1914 a 2001**

| Años                 | Ciudad y Provincia de Buenos Aires | Formosa y Misiones | Otras provincias | Total |
|----------------------|------------------------------------|--------------------|------------------|-------|
| Porcentaje del total |                                    |                    |                  |       |
| 1914                 | 11,2                               | 46,2               | 42,6             | 100   |
| 1947                 | 13,3                               | 62,4               | 24,3             | 100   |
| 1960                 | 29,6                               | 54,8               | 15,6             | 100   |
| 1970                 | 58,5                               | 31,3               | 10,2             | 100   |
| 1991                 | 70,8                               | 21,8               | 7,4              | 100   |
| 2001                 | 80,4                               | 14,1               | 5,5              | 100   |

Fuente: Elaboración del autor con datos tomados de PNUD, 2009.

A partir de la década del 1970, la tendencia se revierte y la capital argentina y la Provincia de Buenos Aires comienzan a captar los mayores porcentajes de emigrados hasta superar el 80 por ciento en 2001. El destino porteño de la emigración se asocia con nuevos patrones de inserción laboral y con un carácter más urbano, tanto del origen como del destino migratorio.

Los años finales de la década de 1950 y los del comienzo de la de 1960 se caracterizan por agudos problemas políticos en el Paraguay, que incluyen la emergencia de movimientos guerrilleros en el ámbito rural y por una situación de crisis de la economía agrícola. Es un período durante el cual el régimen de Stroessner se consolida, en el marco de la estrategia política continental de la “Doctrina de Seguridad Nacional”, emergiendo como destacado aliado de los Estados Unidos en la defensa del Hemisferio Occidental contra el comunismo.

Durante esa etapa se produce una gran “fuga de cerebros” hacia el Brasil y los Estados Unidos de América. Según información proveniente de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), sostenida en datos estadísticos aunque sin fuente de información precisa:

*“Entre 1957 y 1960 cerca del 80 por ciento de los químicos industriales formados en el Paraguay, se habían establecido en el Brasil. En 1971 más de 300 médicos estaban establecidos en los Estados Unidos, así como 1.880 técnicos y profesionales en distintos países, según información del Fondo Monetario Internacional. En resumen, más del 30 por ciento de los egresados de la Facultades paraguayas ejercía en el extranjero, suponiendo la pérdida de fuertes erogaciones para la economía nacional”* (Mendoza, 1988).

En ese marco, los Estados Unidos de Norteamérica se abrieron como nuevo destino migratorio y los que inicialmente fueron contingentes profesionales, como médicos, pronto se vieron engrosados con todo tipo migrantes paraguayos de modo que, en 1970, los residentes de esta nacionalidad censados en ese país eran 1.792 personas, en 1980 ascendían a 2.858, en 1990 a 6.057 y en el 2000 alcanzaban ya 11.980 (PNUD, 2009).

Más recientes aún son los movimientos migratorios de ultramar, con destino primordial a España y, en menor medida, a otros países europeos. En el censo español de Población y Viviendas del año 2001 se contabilizaban todavía apenas 2.082 residentes de nacionalidad paraguaya, contrastando con la información que provee la Encuesta Permanente de Hogares de la DGEEC del año 2008, en la que se revela que entre 2003 y 2007 habían salido del país 80.864 paraguayos de ambos sexos para fijar residencia en España.

Si bien se trata de fuentes diferentes, no sólo por el país de origen sino por el tipo de instrumento estadístico, no cabe duda que la segunda cifra se aproxima más a la realidad del año 2007 y que, en gran parte, las diferencias numéricas se deben a la condición regular o irregular de las residencias. El dato más reciente proviene del Padrón de las Comunidades Autónomas de España que, para el 2010, registraba ya a más de 87.000 paraguayos residiendo en las diferentes comunas o municipios de ese país, aunque fuentes consulares del Paraguay, a través de la Dirección de Atención a Comunidades Paraguayas en el Extranjero (DACPE), han sostenido que el total sería ya superior a 135.000 en 2011, sin especificar fuentes precisas, (OIM, 2011).

El crecimiento exponencial de la emigración paraguaya a España desde comienzos de la primera década del nuevo milenio se asocia de manera muy estrecha con la situación crítica imperante en el país en esos años en términos de empleo, a las mejores oportunidades de ocupación en España y a las condiciones favorables de las remuneraciones que, por diferencia cambiaria, permitieron el envío de importantes remesas al país. Sin embargo, por ser muy reciente y por la gran repercusión mediática que tuvo, en los últimos años se ha tendido a sobreestimar esta corriente, a pesar de que la misma se ha visto muy expuesta a la crisis económica y de desempleo ocurrida en los dos últimos años en España, lo que habría provocado ya un descenso de la emigración hacia ese destino y un fuerte impulso de retorno que solamente se ve atenuado por el hecho de tratarse de una migración de larga distancia, no fácil de revertir.

Sin embargo, la tradicional emigración hacia la Argentina, la históricamente más numerosa y continuada, se ha mantenido a ritmo creciente. La más reciente Encuesta Permanente de Hogares publicada en el país por la DGEEC en 2011, que recoge datos de las familias paraguayas residentes en el país que declaran tener algún familiar residiendo en el extranjero, ha arrojado al respecto datos sumamente significativos. En efecto, de 175.731 hogares con algún familiar residiendo en el exterior, más de 116.000 (el 66 por ciento) declara que el mismo reside en la Argentina y el 27,5 por ciento en España.

En síntesis, si se consideran las diferentes comunidades paraguayas residentes en el exterior, se puede estimar con cautela que alrededor de 780.000 personas de esta nacionalidad se encontraban en calidad de emigrados en diversos países del mundo a fines de la primera década del siglo XXI, lo que representaría el 12 por ciento de la población total del país estimada para ese año.

#### **4.1.2. Características de la población paraguaya emigrada**

Un primer aspecto que se debe resaltar sobre el perfil de la población emigrada es su juventud y la preeminencia de las mujeres en su composición. Esta doble característica de las personas emigradas es verificable en la mayoría de los principales países de destino (Argentina, España, Brasil y Estados Unidos).

Según datos de la EPH 2009, el 60 por ciento de los emigrados en general del período de cinco años previos, estaban comprendidos entre 20 y 34 años de edad. Se trata de personas comprendidas en las edades económicamente activas: casi el 34 por ciento tenía de 20 a 24 años de edad y más de 18 por ciento pertenecía al grupo de 25 a 29 años, de lo que se comprueba la extremada juventud de los contingentes emigrados a cualquiera de los países de destino. De éstos, según datos del 2010, la Argentina y España son los países que más atraen a los contingentes emigrados, ya que captan en conjunto el 90 por ciento de la emigración nacional (73 por ciento la Argentina y 18 por ciento España). En el otro aspecto, la proporción de mujeres emigradas a estos dos principales países de destino es significativamente alta: el 61 por ciento en España y el 56 por ciento en la Argentina (OIM, 2011).

De un total de 550.713 personas nacidas en el Paraguay y residiendo en la Argentina en 2010, según el Censo de Población de ese país, 433.435 se encontraban comprendidas entre 15 y 64 años de edad (79 por ciento del total). En el mismo rango de edades, se registra una ligera superioridad porcentual de las mujeres en relación con los varones (79,4 por ciento contra 77,9 por ciento, respectivamente). La antigüedad de la emigración paraguaya hacia ese destino se refleja, además, en el alto porcentaje de emigrados en condición de adultos mayores: 12 por ciento.

Una cuestión adicional al de la edad y sexo es el tipo predominante de ocupación laboral. La información censal disponible hasta la fecha en los países de mayor número de emigrados indica que a inicios de la década del 2000 los niveles de desocupación de los paraguayos emigrados eran muy elevados en la Argentina (casi 36 por ciento) y tanto para varones como para mujeres (35 por ciento y 37 por ciento, respectivamente), en tanto que en España era del 17 por ciento y en los Estados Unidos de sólo el 6 por ciento. En este último país la desocupación de las mujeres era mayor (7 por ciento frente a 5 por ciento de los varones) mientras que en España la de los varones superaba la de las mujeres (18,5 por ciento y 16,2 por ciento, respectivamente). La alta tasa de desocupación en la Argentina se explica por corresponder al momento de una de las peores crisis económica y política vivida por ese país (PNUD, 2009).

Así mismo, se comprueba que, de los ocupados, la mayoría se encuentran en la categoría de asalariados (82 por ciento en España, 78 por ciento en los Estados Unidos y 75 por ciento en la Argentina) mientras que en bajo porcentaje son trabajadores por cuenta propia (en España 10 por ciento, y en Estados Unidos y Argentina 21 por ciento y 20 por ciento, respectivamente). El mayor porcentaje de trabajadores por cuenta propia se presenta entre los hombres en la Argentina (28 por ciento) seguido de los que residen en Estados Unidos donde tanto los hombres como

las mujeres presentan porcentajes mayores (22 por ciento y 20 por ciento respectivamente) (Ibídem).

Finalmente, es de destacar que la construcción y el servicio doméstico son las ramas de actividad predominantes en los tres países analizados, aunque la primera prevalece entre los varones y la segunda entre las mujeres. Es en la Argentina donde esta característica se hace especialmente visible: casi 60 por ciento de las mujeres trabajan en el servicio doméstico y 30 por ciento de los hombres en la construcción; en tanto que en Estados Unidos 27 por ciento de los hombres se dedican a la construcción y 18 por ciento al servicio doméstico, en España el 25 por ciento de las mujeres se insertan en el servicio doméstico y el 24 por ciento de los varones en la construcción (Ibídem).

## **5. Migraciones internas**

Uno de los fenómenos migratorios que ha tenido un fuerte impacto en la dinámica demográfica del Paraguay han sido las migraciones internas. En particular, pero no solamente, en lo que respecta a la configuración de la distribución espacial de la población. Como se explicó más arriba, la migración interna ha sido la base del proceso de urbanización que vive el país desde 1992 y que se presenta como una tendencia que irá asumiendo proporciones cada vez mayores.

Además, aparte de mantener muy claras relaciones de causa-efecto con la emigración y la inmigración, la movilidad poblacional interna se ha vinculado históricamente, y de forma muy estrecha, con la estructura agraria, la tenencia de las tierras y las crisis del modelo productivo y, en función de estos factores, tanto los patrones como las corrientes, origen y destino migratorio en el territorio nacional, han experimentado notables cambios.

### **5.1. Características de los movimientos de migraciones internas, causas y consecuencias**

En 1950, con una población esencialmente rural (65,4 por ciento del total) y con Asunción como único centro urbano de cierta jerarquía (la capital del Paraguay concentraba ese año el 15 por ciento de la población total del país y el 44 por ciento de la urbana), no sólo prevalecía netamente el patrón migratorio rural-urbano, sino que la capital se constituía en el principal centro de atracción de los flujos internos.

Hasta ese año casi 210.000 personas, representando más del 15 por ciento de la población total, era migrante de toda la vida, es decir, residía en una subregión diferente a la de su nacimiento. Casi la mitad de ellas (el 47 por ciento) fijaba residencia en Asunción que, por entonces, se presentaba como una ciudad fuertemente atractiva para los migrantes internos (STP, 1980). Con un volumen moderado de población total, escaso desarrollo urbano y marcada centralización político-administrativa, institucional, económica y cultural en la capital del país, no



es casual el importante peso que ésta tenía como punto de llegada de la mayor parte de los migrantes internos.

La notoria preeminencia urbana de Asunción se mantuvo por lo menos durante las dos décadas siguientes, sosteniendo un alto nivel de representatividad (44 por ciento), hasta que comenzó a declinar en 1982 como preámbulo de la transición urbana que vive el país desde 1992. Su peso porcentual como centro urbano descendió en 1982 a 35 por ciento hasta llegar a sólo 17,5 por ciento en 2002, dando paso en esos años al surgimiento o consolidación de nuevos y antiguos centros urbanos antes inexistentes o de escaso peso demográfico.<sup>80</sup> En la configuración de estos cambios, la migración sigue jugando un papel determinante.

Ya el censo de 1950 permitió constatar que, en contraposición con lo que ocurría en la capital, la zona más expulsora de migrantes era el área central periférica de Asunción, comprendida por los departamentos de Cordillera, Paraguarí, Guairá, Caazapá y Central donde se concentraba el área minifundista de pequeños agricultores pobres y de la cual había emigrado casi la mitad de los 210.000 migrantes hacia otras zonas, y en gran medida hacia la capital.

Entre 1962 y 1972 se produjo un gran incremento del movimiento migratorio interno y un cambio del patrón migratorio, que asumió una orientación urbano-rural y rural-rural, en coincidencia con la apertura y expansión de la frontera agrícola hacia el este del país y el crecimiento de la infraestructura básica, especialmente la red vial que en la década del 60 se triplicó (STP, citado).

Una vez más la zona central, caracterizada por la sobreparcelación y sobreexplotación de las tierras, presenta las tasas de migración neta negativa más altas de ese período, durante el cual el gobierno de Stroessner presenta el Programa de colonización agrícola, denominado “Marcha hacia el Este”, como paradigma de solución al desempleo y la pobreza campesina.<sup>81</sup> La intensa emigración originaria de esta zona se explica, según el Programa Regional del Empleo de América Latina y el Caribe de OIT (PREALC), por la expulsión de mano de obra que se registra en las zonas de minifundio debido al subempleo, la reducción de la productividad y el bajo nivel de ingreso que las caracterizan (citado en STP, 1980).

---

<sup>80</sup> En 1950 Asunción era la única ciudad que superaba 200.000 habitantes, seguida de 7 centros con menos de 25.000. Para 1972 Asunción orillaba los 400.000. Existían 2 centros con población entre 25.000 y 100.000 habitantes y 16 con menos de 25.000 y más de 5.000 habitantes. Para ese año comenzaba a perfilarse la existencia del Área Metropolitana de Asunción con 4 centros urbanos del departamento Central, aledaños a la capital.

<sup>81</sup> La Constitución de 1967 consagraba la Reforma Agraria como “uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural, que consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación” (Artículo 128°) y, en ese marco, disponía: “Se fomentará la repatriación de paraguayos y la migración interna atendiendo a razones demográficas, económicas o sociales, preferentemente bajo el sistema de colonias con cooperación oficial, así como la inmigración de extranjeros útiles al desarrollo general del país, con sujeción a las leyes reglamentarias” (Artículo 130°).

**Mapa 2 - Departamentos del Paraguay**

Fuente: <http://nerymarlene72.blogspot.com/2010/08/departamentos-del-paraguay.html>

Además, la colonización tenía un objetivo demográfico y migratorio explícito, expresado en el Artículo 38° de la Ley 854 de 1963 que establecía el Estatuto Agrario vigente por entonces y que disponía: “La colonización tendrá por objeto poblar el interior del país, transformando las tierras incultas en explotaciones racionales, para lograr la mejor distribución de la población rural...” (Frutos, 1970; 1976).

La excepción a la tasa neta migratoria negativa de esta zona está representada por el departamento Central, el cual presenta una tasa neta positiva de migración debido al crecimiento urbano de cuatro de sus distritos que, desde 1962, pasan a formar parte del Área Metropolitana de Asunción (AMA), que comenzaba a configurarse y que terminaría extendiéndose más tarde a otros 19 distritos periféricos de Asunción, para convertirse en área de gran atracción migratoria futura, exceptuando a la capital que, desde 1992, parece saturar su capacidad de absorción y prácticamente no registra crecimiento demográfico y, antes bien, expulsa habitantes hacia el resto del Área Metropolitana de Asunción.

Por otra parte, y a tono con las expectativas creadas por el programa de colonización, el departamento de Alto Paraná presentaba en los dos períodos, pero particularmente entre los años 1962/1972, las más altas tasas netas migratorias positivas del país, aunque en este caso estas tasas se vieron incrementadas ya por la inmigración, especialmente la brasileña que, como se vio anteriormente, había comenzado a intensificarse.

En resumen, hasta 1972 “el factor explicativo de mayor peso en lo referente al comportamiento migratorio de la población, a nivel de departamentos, parece haber sido la disponibilidad de tierras y la expansión de la frontera agrícola” mientras el bajo nivel de industrialización del Paraguay y su economía eminentemente agrícola, explican que “el factor más importante en determinar la intensidad y la dirección de las corrientes migratorias haya estado relacionado con los tamaños de los predios agrícolas, puesto que la agricultura constituye la principal fuente de trabajo”, absorbiendo al 64 por ciento de la población ocupada de esa época (STP, 1980).

En los censos de 1982 y 2002, comienzan a percibirse nuevas tendencias en los patrones migratorios y en los volúmenes de las corrientes de migración, respondiendo a los cambios experimentados por el modelo y la estructura productiva luego de culminar la llamada “era de Itaipú” (1975-1984). La información obtenida de los tres últimos censos de población (1982, 1992 y 2002) permite identificar cuatro grandes patrones de migración interna, de diferente orden de importancia, según origen y destino residencial: la rural-urbana, la urbana-urbana, la rural-rural y la urbana-rural y, al mismo tiempo, comprobar crecientes volúmenes de migrantes aunque con menor representatividad sobre la población total.

Además, en la medida en que se modifica el modelo productivo y aumenta el proceso de urbanización, los factores causales y las consecuencias de la migración se vuelven más complejos. En efecto,

*“uno de los condicionamientos más importantes estuvo dado por la ampliación de la articulación de los distintos mercados de trabajo urbanos y rurales, existentes en los ámbitos local, regional o nacional. Igualmente, otros factores no inmediatamente vinculados con los móviles alimentados por el mundo del empleo, sino con la formación humana y profesional: la educación y la capacitación técnica tuvieron repercusiones más notorias” (Galeano, 1997).*

En ese contexto, los destinos migratorios se multiplican, aumentan los movimientos interdepartamentales, intradepartamentales y de corta distancia, y se comprueba un mayor componente femenino entre los migrantes.

Es así como, a partir del intervalo censal 1977-1982, comienza a perfilarse una creciente representatividad del patrón migratorio urbano-urbano, coincidente con el paulatino aumento de la red de ciudades y el desarrollo de la metropolización en torno a unos pocos centros de mayor tamaño.

Entre 1950 y 2002, el número de centros urbanos del Paraguay había crecido de 145 a 223 y para 2008 llegaba a 241, con un incremento total del 62 por ciento en 58 años. Además, en 1992 Asunción y Ciudad del Este, junto con otras 21 ciudades

circundantes que integraban sus respectivas áreas metropolitanas, reunían al 66 por ciento de la población urbana total del país. Para 2002 se suman una ciudad más al conjunto metropolitano del este del país y un nuevo polo metropolitano, Encarnación, y 2 centros periféricos, para totalizar ese año con 27 ciudades conglomeradas en tres áreas metropolitanas que reunían el 72 por ciento de la población urbana total.

Pero junto al patrón urbano-urbano, se mantiene, en segundo orden de importancia, el rural-urbano: ambos sumaron el 62,5 por ciento de todo el movimiento migratorio interno del período 1977-1982 (37,8 por ciento el primero y 24,7 el segundo), siendo seguidos del patrón rural-rural que aún mantenía cierto peso (23,8 por ciento), probablemente por los movimientos inter e intradepartamentales, y que iría declinando en los siguientes períodos, así como el urbano-rural que en este período concentra el 13,7 por ciento del total del movimiento migratorio interno (DGEEC, 2005).

La multiplicación de centros urbanos en los siguientes dos períodos intercensales (1982-1992 y 1992-2002) actuó desde luego como factor coadyuvante para que el patrón migratorio urbano-urbano se mantuviera como el de mayor peso en esos lapsos: 56,4 por ciento y 62 por ciento, respectivamente. Pero en ambos casos actuaron también otros determinantes principales de ese comportamiento, vinculados con los cambios en la estructura económica que experimentaba en esos años una aguda crisis del sector primario y una notable tercerización del empleo, promoviendo el subempleo y la informalidad del mercado laboral, junto con el proceso de descampesinización, ya mencionado más arriba. La migración por etapas, hacia pequeños centros o ciudades del interior del país y luego hacia las áreas metropolitanas, explicarían la preeminencia del patrón urbano-urbano acompañado por una disminuida pero persistente movilidad rural-urbana (14 por ciento en 1987-1992 y 7,8 por ciento en 1997-2002) (ibídem).

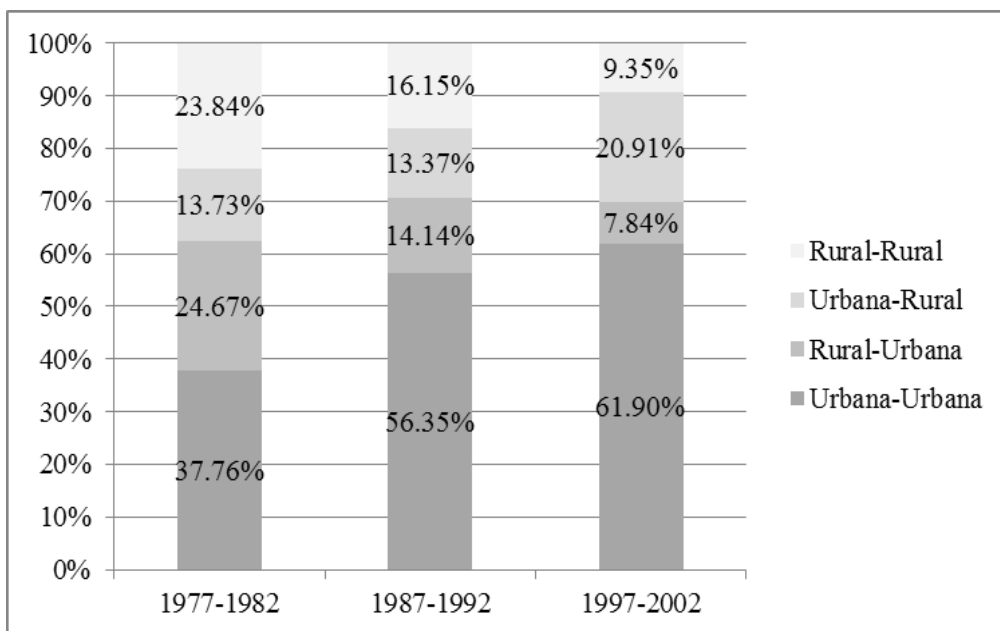
Otro factor a considerar en el movimiento urbano-urbano es la creciente valorización de la propiedad inmobiliaria en las principales ciudades y sus áreas metropolitanas, induciendo a un cambio de residencia hacia las ciudades periféricas con inmuebles y viviendas de menor costo, sin que este cambio residencial significara necesariamente un cambio del lugar de trabajo. Así se pudo comprobar el rápido crecimiento del sistema de “ciudades dormitorio”, por ejemplo, en varias localidades vecinas de Asunción. En un sentido parecido, se registra también un paulatino aumento del cambio de residencia hacia periferias rurales de las áreas urbanas, buscando mayor calidad de vida en terrenos y viviendas más económicas y en ambientes menos contaminados que las ciudades.

Sin duda, en la determinación de estos movimientos de localización y relocalización poblacional, jugaba un papel determinante el contexto económico y político-social subyacente en esos años de gran concentración de la propiedad de la tierra en la frontera este, de construcción de las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá (1983-1989) y de intensificación del modelo de agricultura empresarial, extensiva y mecanizada de la soja.

En resumen, puede decirse que, si hasta 1950 las migraciones obedecieron esencialmente al patrón rural-urbano, promoviendo el crecimiento de la capital y su zona aledaña hasta convertirla en Área Metropolitana, a lo largo de las décadas del 1960 y 1970 se expande el movimiento migratorio y se suceden patrones alternativos, como el urbano-rural y el rural-rural que van reconfigurando la ocupación del territorio nacional, específicamente el de la región Oriental, sosteniendo un progresivo proceso de urbanización (con el surgimiento o la consolidación de los tres espacios metropolitanos hoy evidentes más un conjunto de pequeñas o medianas ciudades intermedias), en cuyo marco el patrón migratorio urbano-urbano comienza a evidenciarse como el más representativo.

## GRÁFICO 2

**Paraguay. Porcentaje de participación de las corrientes de migración interna por origen y destino en los diferentes patrones migratorios orientadores por intervalos intercensales de 1977 a 2002**



Fuente: Transcrito de DGEEC, 2005.

En la base de este proceso, se deben mencionar los cambios políticos y económicos vividos en esos años, comenzando por el fin del auge producido por la construcción de Itaipú, la crisis del sector agropecuario y el subsiguiente período de estancamiento de la economía que se extiende por más de una década. Ese período se caracterizó, además, por un acelerado proceso de tercerización de la estructura económica con un enorme crecimiento del sector comercio y servicios que, promoviendo un mercado laboral informal urbano y de creciente subempleo, resultó

sin embargo atractivo para los migrantes desplazados del sistema productivo primario.<sup>82</sup>

Es en este marco que la feminización de la migración interna se intensificó, haciendo que el Índice de Masculinidad del área urbana se redujera notoriamente entre 1992 y 2002: en 1992 por cada 100 mujeres urbanas había 93 hombres, mientras que en 2002 por cada 112 mujeres había 94 varones. La feminización urbana se tradujo también en una mayor participación de las mujeres en la actividad económica, ya que entre 1992 y 2002 la tasa de participación masculina descendió de 78 por ciento a 73 por ciento en tanto que la femenina pasaba de 26 por ciento a 35 por ciento. Fue especialmente en el área urbana donde se registró ese mayor incremento de la tasa de participación femenina, que pasó de 35 por ciento en 1992 a 45 por ciento en 2002. De igual manera, las jefaturas de hogar encabezadas por mujeres en el área urbana creció de un 22 por ciento en 1982 a un 25 por ciento en 1992 y a un 30 por ciento en 2002 (Oddone, 2005).

Superada la etapa de estancamiento y recesión económica hacia los años noventa, el desarrollo urbano produjo un importante crecimiento del sector de la construcción que, no sólo atrajo mano de obra, sino que posibilitó la apertura de nuevas áreas residenciales en las zonas urbanas y periurbanas, impulsando también la reconversión del territorio rural en aquellos distritos de los alrededores de las áreas metropolitanas que aún contaban con fincas rurales que pasaron a urbanizarse por la acción expansiva de las empresas inmobiliarias. Este auge de la construcción motivó un paulatino encarecimiento de la propiedad en áreas muy urbanizadas, contribuyendo a impulsar el movimiento migratorio de reasentamiento de sectores de bajos ingresos en las periferias urbanas.

La promulgación de la nueva Constitución, en 1992, con sus innovaciones institucionales y su tendencia descentralizadora, creó también nuevos escenarios que actuaron en pro de uno u otro patrón migratorio. De esta forma, por ejemplo, la instauración de las gobernaciones departamentales, con su ejecutivo y su legislativo, abrió las puertas a la aparición de un funcionariado y de nuevas burocracias locales, promoviendo el empleo público en un ámbito urbano extendido a lo ancho del país.

De igual manera, una vez más se otorgó rango constitucional a la Reforma Agraria, estableciendo, entre sus funciones, “el fomento de la migración interna, atendiendo a razones demográficas, económicas y sociales” (Artículo 115°). Las dos circunstancias citadas, actuaron muy posiblemente como movilizadores de renovados flujos migratorios inscriptos en el patrón urbano-rural y rural-rural, los cuales totalizaron el 30 por ciento de las corrientes migratorias del período 1997-2002 (21 por ciento y 9 por ciento, respectivamente).

---

<sup>82</sup> Entre 1982 y 2002 la Población Económicamente Activa (PEA) del sector terciario pasó de 30 por ciento a 52 por ciento en tanto que la del sector primario se redujo de 43 por ciento a 27 por ciento y la del secundario o industrial se mantuvo en un histórico y estacionario 18 por ciento (Oddone, 2005).

## 5.2. Distribución en el territorio

Como fue extensamente analizado más arriba, las migraciones internas han estado estrechamente asociadas con el proceso de urbanización. Sin embargo, esta relación ha sido sólo un aspecto de su vinculación con los cambios residenciales y la redistribución territorial de la población. En este último aspecto, los diferentes patrones migratorios vigentes en los últimos 60 años dejaron sus huellas visibles en la configuración del espacio y la organización político-administrativa del país. Una rápida revisión de la evolución vivida, en términos de su representatividad demográfica, por las principales subregiones de la región Oriental en los últimos 60 años, permitirá comprobar esta afirmación.

Hasta 1950, la región al este del país, que forma la cuenca del río Paraná y comprende los departamentos de Alto Paraná, Canindeyú (creado recién después de 1972) y Caaguazú, solamente acogía al 6 por ciento de la población total. Esta era el área de bosques y yerbales propiedad de grandes latifundios; en contraposición, la región central (conformada por los departamentos de Cordillera, Guairá, Paraguarí y Central), el área de más antiguo poblamiento del país, de alta concentración demográfica y de minifundios sobreparcelados, agrupaba al 39 por ciento y junto con Asunción (19 por ciento) representaban casi el 60 por ciento de la población paraguaya (58 por ciento) (UNFPA/ADEPO, 2004).

Esa era la configuración histórica de la posguerra de 1870, aún no afectada por la apertura y expansión de la frontera agrícola y por las corrientes de migración e inmigración que se desarrollarían en la región este, teniendo a la zona central como principal origen de los migrantes nacionales. Este proceso, iniciado partir de mediados de los años de la década de 1960, se refleja posteriormente en el Censo de 1962, cuando la representatividad de la región Central desciende a 36 por ciento y la de Asunción y el este se incrementan a 21 por ciento y 8 por ciento, respectivamente.

Esta tendencia se acrecienta en la década siguiente y para 1972 el porcentaje de población de la subregión central había descendido a 30 por ciento, la de Asunción y el AMA subió a 23 por ciento y la subregión del este a 13 por ciento, reflejando con ello el impacto de los movimientos migratorios hacia esta última y el influjo que seguían representando la capital del país y su periferia metropolitana en este proceso redistributivo de la población sobre el territorio nacional.

**CUADRO 9**  
**Paraguay. Distribución territorial de la población paraguaya**  
**por subregiones, en porcentajes, años 1992 a 2002**

| Subregiones                      | Peso porcentual de la población subregional sobre la población total del país |             |             |             |             |             |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                  | 1950                                                                          | 1962        | 1972        | 1982        | 1992        | 2002        |
| <b>Norte</b>                     | <b>11,0</b>                                                                   | <b>11,7</b> | <b>13,3</b> | <b>13,0</b> | <b>13,2</b> | <b>11,9</b> |
| Concepción                       | 4,7                                                                           | 4,7         | 4,6         | 4,4         | 4,0         | 3,5         |
| San Pedro                        | 4,9                                                                           | 5,1         | 5,9         | 6,3         | 6,8         | 6,2         |
| Amambay                          | 1,4                                                                           | 1,9         | 2,8         | 2,3         | 2,4         | 2,2         |
| <b>Este</b>                      | <b>6,1</b>                                                                    | <b>8,2</b>  | <b>12,7</b> | <b>18,7</b> | <b>21,6</b> | <b>21,9</b> |
| Caaguazú                         | 5,4                                                                           | 6,9         | 8,9         | 9,9         | 9,3         | 8,4         |
| Alto Paraná                      | 0,7                                                                           | 1,3         | 3,8         | 6,6         | 9,8         | 10,8        |
| Canindeyú <sup>1</sup>           | 0                                                                             | 0           | 0           | 2,2         | 2,5         | 2,7         |
| <b>Central</b>                   | <b>39,3</b>                                                                   | <b>35,8</b> | <b>29,5</b> | <b>34,2</b> | <b>23,9</b> | <b>26,6</b> |
| Cordillera                       | 10,9                                                                          | 10,4        | 8,2         | 6,4         | 4,8         | 4,5         |
| Central <sup>2</sup>             | 9,6                                                                           | 7,9         | 7,0         | 16,4        | 10,2        | 14,3        |
| Guairá                           | 6,8                                                                           | 6,3         | 5,3         | 4,7         | 3,9         | 3,5         |
| Paraguarí                        | 12,0                                                                          | 11,2        | 9,0         | 6,7         | 5,0         | 4,3         |
| <b>Sur Este</b>                  | <b>13,9</b>                                                                   | <b>13,3</b> | <b>12,9</b> | <b>12,3</b> | <b>12,2</b> | <b>11,5</b> |
| Caazapá                          | 5,5                                                                           | 5,1         | 4,4         | 3,6         | 3,1         | 2,7         |
| Itapúa                           | 8,4                                                                           | 8,2         | 8,5         | 8,7         | 9,1         | 8,8         |
| <b>Sur Oeste</b>                 | <b>7,1</b>                                                                    | <b>6,5</b>  | <b>6,0</b>  | <b>4,9</b>  | <b>3,8</b>  | <b>3,5</b>  |
| Misiones                         | 3,3                                                                           | 3,3         | 2,9         | 2,6         | 2,1         | 2,0         |
| Ñeembucú                         | 3,8                                                                           | 3,2         | 3,1         | 2,3         | 1,7         | 1,5         |
| <b>Asunción/AMA <sup>3</sup></b> | <b>18,6</b>                                                                   | <b>20,5</b> | <b>22,7</b> | <b>24,0</b> | <b>22,8</b> | <b>22,0</b> |
| <b>Región Occidental o Chaco</b> | <b>5,0</b>                                                                    | <b>4,0</b>  | <b>2,9</b>  | <b>5,9</b>  | <b>2,5</b>  | <b>2,6</b>  |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>100</b>                                                                    | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  |

Fuente: Re-elaborado con datos de UNFPA/ADEPO, 2004.

1. Datos censales a partir de 1982, ya que este departamento fue creado después de 1972 con desmembraciones de Caaguazú y Alto Paraná.
2. Menos los distritos de Fernando de la Mora, Lambaré, Luque y San Lorenzo que, a lo largo de esta serie censal, se incluyen en el AMA (Área Metropolitana de Asunción) para hacer consistente el análisis.
3. Incluye los distritos de Fernando de la Mora, Lambaré, Luque y San Lorenzo como integrantes del AMA.



En cambio, a partir de 1982, si bien las corrientes de migración siguen incrementando el poblamiento de la subregión este y del AMA, también crece la representatividad de la subregión central, probablemente como resultado de la diversidad de patrones migratorios que fue señalada un poco más arriba y teniendo como áreas de salida a las demás subregiones y en particular algunos de sus departamentos integrantes, como Concepción y Amambay, al norte; Caazapá, al sureste; la totalidad de la subregión sureste e inclusive algunos de los departamentos de la propia subregión central, como Cordillera, Guairá y Paraguarí. Además, en la región del este se perfilaba el peso de la creciente inmigración fronteriza de esos años.

Entre 1992 y 2002, aun cuando la representatividad demográfica de la subregión del este siguió elevándose, se puede notar que comienza a estabilizarse una vez que el proceso de expansión de la frontera agrícola ha culminado y los flujos de inmigración se atenúan o cesan. Por su parte, el peso demográfico de la subregión central baja significativamente en 1992 y se eleva nuevamente en menor medida en 2002, aunque notoriamente lo hace una vez más a expensas de sus departamentos más expulsores de población. En ese contexto, el departamento Central, integrado ya en su totalidad al Área Metropolitana de Asunción, mantiene su tendencia creciente ese último año citado.

En resumen, puede decirse que el proceso redistributivo de la población paraguaya sobre su territorio en los últimos sesenta años, hasta el censo de 2002, se desarrolla fundamentalmente en torno a dos subregiones: la central y la de la cuenca del Paraná, la primera tradicionalmente de alta concentración demográfica y la última de vacío poblacional por sus extensos latifundios forestales y yerbateros. En ambas se concentran los movimientos migratorios internos y la inmigración más reciente, en tanto que las demás subregiones cumplen un papel relativamente secundario en este aspecto, manteniendo cierta estabilidad de su representación porcentual a lo largo de esos años.

Esta situación debe ser vista como una conjunción de factores que son, a la vez, causa y consecuencia de las migraciones y de la ocupación del territorio: el crecimiento de la red vial, las obras hidroeléctricas, el proceso de urbanización, la expansión de la frontera agrícola, la instauración de un modelo productivo empresarial de uso intensivo de capital, baja absorción de mano de obra y concentración de la propiedad inmobiliaria y el cambio de la estructura económica con un mayor desarrollo del sector terciario en perjuicio del sector primario y del estancamiento histórico del sector industrial.

### **5.3. Desplazamientos forzados de población**

Si bien el Paraguay no sufre confrontaciones internas, como guerras civiles y luchas inter étnicas, ni conoce de graves desastres naturales que obliguen a la población a deslocalizaciones y relocalizaciones forzadas, los efectos del cambio climático han venido actuando cada vez con mayor rigor en el territorio, provocando prolongadas sequías, grandes inundaciones periódicas y tormentas de efectos destructores.

Estas últimas son las que han obligado esporádicamente a ciertos núcleos poblacionales, y particularmente a los que se encuentran emplazados en las riberas fluviales, a ocasionales desplazamientos, aunque de corta distancia y no larga duración. En especial son las crecientes del río Paraguay las que afectan a los numerosos asentamientos que desde tiempo inmemorial se han instalado en terrenos inundables, sobre todo en los bañados y zonas bajas de las vecindades de la bahía de Asunción.

De acuerdo con el régimen pluvial y las crecidas que se originan en las nacientes de este río, los grupos de familias afectadas se trasladan por cuenta propia, o con ayuda de los servicios públicos de emergencia, a tierras altas no lejanas de sus emplazamientos habituales, con el fin de regresar a los mismos en el menor tiempo posible, luego de superado el fenómeno. Estos eventos ocurren con cierta gravedad en forma no muy frecuente, en lapsos de 5 ó 10 años, generalmente no tienen una duración muy prolongada (entre uno y tres meses) y afectan a núcleos familiares no muy numerosos de entre 1.000 y 3.000 personas y no obligan a largos desplazamientos ni relocalizaciones definitivas.

De mayor impacto social, cultural y demográfico son los desplazamientos de pueblos indígenas obligados a abandonar sus asentamientos por grandes propietarios que van ocupando sus territorios ancestrales, así como por el avance de la deforestación, los cultivos extensivos de soja o la explotación ganadera, las prácticas de fumigación dañinas para la salud y el medio ambiente y la pérdida de sus fuentes tradicionales de sustento (caza, pesca, recolección y pequeños cultivos).

Generalmente estas comunidades, compuestas por pequeños grupos de diferentes etnias, de no más de un centenar de familias, se retiran de sus territorios y se instalan precariamente al borde de rutas o se desplazan hacia los centros urbanos, fundamentalmente hacia Asunción, donde acampan en calles y plazas buscando ejercer presión sobre las autoridades políticas para obtener la solución a sus problemas de tenencia legal de tierras. Varios de estos grupos llevan años y meses ocupando plazas o calles, de manera permanente o alternada, viviendo en situación de gran vulnerabilidad y con graves daños a su estado nutricional y de salud, con alto nivel de hacinamiento y promiscuidad, practicando la mendicidad y volviéndose adictos al consumo de drogas (UNICEF, 2012).

Circunstancialmente, estos grupos son asistidos por instituciones civiles u organismos del gobierno que les brindan alimentos, vestimenta y abrigo y, eventualmente, trasladan a sus niños a albergues provisorios, especialmente en época de invierno, o los acogen en instituciones militares para mejorar su estado. Sin embargo, el problema de los desplazamientos indígenas no ha obtenido hasta ahora una solución definitiva por la vía de políticas públicas que les restituyan sus derechos humanos de manera integral.

## SEGUNDA PARTE

### MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES EN EL PARAGUAY

Puede decirse que desde fines del siglo XIX el Paraguay se preparó jurídica e institucionalmente para ser un país de inmigración y, paradójicamente, desde entonces y hasta la actualidad resultó ser un país de emigración.

La política de reconstrucción económica y poblacional que los gobiernos de la posguerra de 1870 pretendieron llevar adelante sobre la base de la incorporación de inmigrantes, como fue mencionado más arriba, fracasó en términos cuantitativos y los logros de desarrollo obtenidos por las pocas colonias agrícolas extranjeras que se asentaron a lo largo de más de 140 años en territorio nacional se demoraron hasta mediados del siglo pasado o, cuando menos, se pudieron percibir solamente a partir de entonces.

A pesar de ello, en los diversos períodos de la historia política del Paraguay posteriores a la guerra de la Triple Alianza, la legislación migratoria se mantuvo como un instrumento centrado en la facilitación del ingreso de “extranjeros útiles”,<sup>83</sup> prestándole muy escasa atención al fenómeno de la emigración, que ha sido la constante de la dinámica migratoria del país a lo largo de todos esos años. Es así que los principios fundamentales que orientan el corpus legislativo, desde sus inicios hasta hoy, no se han alterado en lo sustancial, a pesar de los cambios políticos que ha vivido el país, particularmente luego del largo período de autoritarismo vigente entre 1954 y 1989, con el inicio del sistema democrático ese último año y el fin del régimen de “partido único” instaurado en 1947 y extendido hasta el año 2008.

Ante la falta de una política explícita de migración, definida en torno a objetivos y estrategias de desarrollo y basada en derechos humanos, las leyes generales de migración y sus respectivas disposiciones reglamentarias han oficiado de instrumentos de política en la materia. En ese orden, la Ley 978 “General de Migraciones” vigente desde 1996, copia casi *in extenso* el texto de la normativa anterior, la Ley 470 promulgada por la dictadura de Stroessner en 1974, recogiendo sus mismos preceptos fundamentales. Ambas leyes establecen un idéntico principio básico orientador de la política migratoria al definirse a sí mismas como marco regulador de “la inmigración de extranjeros y la emigración y repatriación de nacionales, a los efectos de promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere” (Art. 1º ley 978/96 e ídem de la 470/74).

En otras palabras, tanto la inmigración como la emigración y el eventual regreso de los emigrados fueron gestionados por políticas implícitas fundadas en una finalidad utilitaria de tipo demográfico-económico (atender el “requerimiento” o

---

<sup>83</sup> El concepto de “extranjeros útiles” está enunciado en el Artículo 130º de la Constitución de 1967, promulgada por el gobierno de Stroessner, citado en el capítulo anterior.

necesidad que tiene el país de promover corrientes de población en general y de mano de obra en particular), una estrategia política que surgió en la posguerra de 1870, como se indicó anteriormente, cuando el estado de la población y de la economía eran de destrucción casi total.

Lo que resulta paradójico es que, pretendiendo “promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere”, la emigración de nacionales y su repatriación queden incluidas como elementos de ese enfoque utilitario, dejando establecida una suerte de ecuación en la cual la emigración paraguaya se compensa con el intercambio de “extranjeros útiles” y la repatriación de connacionales de igual calidad, a partir de lo cual tanto la ley de 1974 como la de 1996 se desplazan extensamente en regulaciones precisas sobre la inmigración, sin ocuparse en igual medida de la emigración.

Ni la legislación de los años 1970 ni la de mediados de 1990 toman en consideración los profundos cambios demográficos, económicos y sociales que había experimentado el Paraguay luego de más de un siglo de posguerra, y siguen partiendo de la premisa de que el país debe ser repoblado con extranjeros, sin proponer políticas positivas de retención de sus propios habitantes que emigran en proporción cada vez mayor.

Por otro lado, ambas leyes, con diferencias de matices, prevén precisas excepciones a la “promoción” de la corriente poblacional, algunas claramente discriminatorias. La de 1974 inclusive incorpora una prohibición de tipo político a tono con la ideología de la “seguridad nacional” vigente en la época. Así se puede apreciar de la compulsa de ambas normas, como se presenta en la siguiente Tabla:

**Paraguay: Tabla comparativa de medidas de excepción que imponen al ingreso de extranjeros la ley de migración actualmente vigente y la del período autoritario anterior**

| Artículo                                                                                                                                                                                                               | <b>Ley 978 de 1996</b><br>CAPÍTULO II DE LOS<br>IMPEDIMENTOS<br>GENERALES DE ADMISION                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Ley 470 de 1974</b><br>CAPÍTULO II DE LOS<br>IMPEDIMENTOS<br>GENERALES DE ADMISION                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artículo 60.- No serán admitidos en el territorio nacional los extranjeros que deseen ingresar como residentes permanentes o residentes temporarios, comprendidos en algunos de los siguientes impedimentos (Ley 978). | 1) Estar afectados de enfermedad infecto-contagiosa o transmisible que pueda significar un riesgo para la salud pública;<br>2) Padecer de enfermedad o insuficiencia mental que alteren sus estados de conducta, haciéndolos irresponsables de sus actos o provocando graves dificultades familiares o sociales;<br>3) Los disminuidos por defectos físicos o psíquicos congénitos o adquiridos, o una enfermedad crónica, que los imposibilite para el ejercicio de la profesión, oficio, industria o arte que posean; | a) No reúnan las condiciones de estado físico y mental por hallarse incluidos en los siguientes casos:<br><br>1) Defectos físicos u orgánicos congénitos o adquiridos, que implican mantener la capacidad general de trabajo.<br>2) Enfermedades infecto-contagiosas, y<br>3) Enfermedades crónicas de los centros nerviosos y enfermedades mentales. |

|                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Artículo 5°.- No podrán entrar al territorio nacional los extranjeros que: (Ley 470).</p> | <p>4) Los que hubiesen sido condenados por delitos dolosos, a más de dos años de penitenciaría;<br/> 5) Los que tengan antecedentes penales, excepto que los mismos no denoten en su autor una peligrosidad tal que haga inadecuada su incorporación a la sociedad. A tales efectos se valorará la naturaleza de los delitos cometidos, condena aplicada, su reincidencia, y si la pena o acción penal se encuentra extinguida;<br/> 6) Los que ejerzan o lucren con la prostitución, los que trafiquen ilegalmente con personas o sus órganos, los adictos a los estupefacientes, los que se dediquen al tráfico ilegal de drogas y los que fomenten su uso o lucren con ellas;<br/> 7) Los que carezcan de profesión, oficio, industria, arte, medio de vida lícito, o los que practiquen la mendicidad o sean ebrios consuetudinarios, los que por falta de hábitos de trabajo, vagancia, mendicidad, ebriedad habitual o por la inferioridad moral del medio en que actúen, observen una conducta proclive al delito; y,<br/> 8) Quienes hayan sido objeto de expulsión y quienes tengan expresamente prohibido el ingreso o reingreso a la República, de acuerdo a órdenes emanadas de la autoridad judicial competente.</p> | <p>b) No tengan buena conducta en el orden penal. Se entienden comprendidos en este impedimento:</p> <p>1) Los que hubieren cometido delitos castigados según las leyes de la República con más de dos años de penitenciaría.<sup>84</sup><br/> 2) Los que hubieren cometido delitos que las leyes de la República sancionan con menos de dos años de penitenciaría, siempre que por su habitualidad o reincidencia se consideren peligrosos, y<br/> 3) Los que por falta de hábito de trabajo, vagancia, mendicidad, toxicomanía, prostitución, ebriedad habitual o por la inferioridad moral del medio en que actúen, observen una conducta proclive al delito.</p> <p>c) Formen parte, como asociados o afiliados, de cualquier organización que se proponga destruir por la violencia el régimen democrático.</p> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fuente: elaboración del autor en base al análisis de la Ley 978/1996 y 470/1974.

De la misma manera, tanto la ley actual como la anterior fijan provisiones relativamente similares con respecto a los casos en que no se aplicarán estas medidas restrictivas. Así: el Artículo 7° de la Ley 978/76 dice:

<sup>84</sup> Es importante recordar que el régimen de Stroessner, instaurado por medio de un golpe militar en 1954, buscó desde sus inicios asegurar “la legitimación de su gobierno caracterizado por el legalismo, legalismo que más que una intencionalidad de gobierno basado en el sometimiento a la ley, se caracterizaría por la utilización del orden jurídico como instrumento de dominación”. Con ese fin “se montó toda una maquinaria jurídica caracterizada por la trilogía: Estado de Sitio; Ley 294 de Defensa de la Democracia (1955) y Ley 209 de Defensa de la Paz Pública y Libertad de las Personas (1970)”. Junto con un Poder Judicial ideológicamente adicto al régimen de gobierno, se legitimaron las actuaciones policiales y judiciales que, como las detenciones arbitrarias, la tortura, la privación de libertad y el propio destierro, fueron las formas de combate a los “delitos políticos” (CEPAG, 1991).

*“Podrán ser admitidos en el territorio nacional los extranjeros comprendidos en el artículo anterior en los siguientes casos: 1) Los incluidos en el Artículo 6º, incisos 1 y 2, cuando integren un núcleo migratorio familiar o se propongan reunirse con uno ya establecido en el país, debiendo en tal caso valorarse: a) La gravedad de la enfermedad que padecen; b) Las condiciones económicas, morales y la capacidad laboral apreciada en su conjunto, del grupo familiar del que forma parte; y, c) El vínculo de parentesco que los une con el grupo familiar y si los miembros de éste son o no de nacionalidad paraguaya. 2) Los incluidos en el inciso 3 del artículo anterior, cuando el defecto físico o psíquico, congénito o adquirido o la enfermedad crónica que padecen sólo disminuyera parcialmente su capacidad para el trabajo, según sea la profesión, oficio, industria o arte que posean”.*

En su inciso 3 exonera de la prohibición de ingreso a:

*“Los incluidos en el inciso 4, cuando se hubiese cumplido o prescripto la pena o cuando la pena máxima que merezca el delito cometido no supere los dos años de penitenciaría según la ley paraguaya o cuando hubiese sido favorecido con amnistía o indulto”; y, en el inciso 4 a: “Los adictos a los estupefacientes, cuando soliciten su ingreso al país a efecto de ser tratados de su adicción en instituciones oficiales o privadas especializadas”.*

En la misma línea, la Ley 470, Artículo 6º, disponía que

*“Los impedimentos generales de admisión a que se refiere al artículo anterior, no regirán para los siguientes casos: a) Los de carácter sanitario, cuando los extranjeros en ellos comprendidos integren un núcleo migratorio familiar o se propongan reunirse con uno ya establecido en el país, siempre que de tal ingreso no derive peligro para la salud pública, a juicio de la autoridad competente. Esta podrá disponer que dichas personas se sometan, bajo su contralor, a tratamiento médico. b) Los de carácter penal, cuando los extranjeros sean autores de delitos políticos, o de delitos por negligencia o imprudencia, salvo que hubieren demostrado perversidad que los denoten como elementos inconvenientes para la sociedad. Tampoco se aplicarán tales impedimentos cuando se trate de delincuentes primarios de buena conducta pos delictual”.*

En este contexto de continuidad de los textos legales vigentes en tan dispares momentos históricos y políticos del país, donde se percibe una notoria afinidad en el uso de conceptos a veces ambiguos y a veces explícitos y francamente discriminatorios, como los de “disminuidos por defectos físicos u orgánicos”, “inferioridad moral del medio en que actúen”, “condiciones económicas y morales” y “capacidad laboral” del emigrado y su entorno familiar (y de los “delitos políticos” hoy afortunadamente desterrados), rige en la actualidad la Ley 978, promulgada en plena época democrática y en la década de las conferencias cumbres de las Naciones Unidas que consagraron y ratificaron una serie de principios y derechos humanos de validez universal.

Además, la ley 978 se promulga en un momento histórico en el que no sólo las corrientes de emigración eran considerables, sino que el ambiente político, jurídico y legal del principal país de destino, la Argentina, era sumamente adverso a los migrantes (López, 2009 a), ante lo cual podía esperarse que las autoridades del Ejecutivo y Legislativo paraguayo gestionaran acuerdos internacionales y dictasen normas explícitas de protección a los derechos de los emigrados garantizando la vigencia del Artículo 41º de la Constitución de 1992, que establece: “Todo paraguayo tiene derecho a residir en su Patria”.

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

Como se señaló antes, la legislación migratoria del Paraguay no se caracteriza por un esfuerzo legislativo orientado a adecuarla a los procesos políticos y sociodemográficos de la época en que se legisla, lo que lleva a una nociva tendencia a repetir principios y textos del pasado que no se ajustan a la realidad nacional ni al contexto jurídico internacional vigente. En este último sentido, también se aprecia un notorio rezago del país en adherirse a los convenios y tratados internacionales en la materia, como se verá enseguida.

### 1.1. Leyes migratorias

A los fines del ingreso y permanencia de los extranjeros, la Ley 978/96 establece las categorías de “residentes permanentes” o “temporarios” para quienes, en razón de las actividades que cumplen en el país, fijan su residencia “acompañado del ánimo de permanecer en él en forma permanente o temporaria”, respectivamente, en tanto que considera “no residente” al que ingresa sin intención de radicarse.

La principal categoría es la de residente permanente, referida a quien ingresa “con el fin de desarrollar cualquier clase de actividad que las autoridades consideren útiles al desarrollo del país” (Artículo 12°), pudiendo ingresar como inmigrantes espontáneos, asistidos o con capital, como inversores, jubilados, pensionados y rentistas o “parientes extranjeros de ciudadanos paraguayos, entendiendo como tales al cónyuge, hijos menores y padres” (Artículo 14°). La ley considera útiles, entre otras, las actividades destinadas a:

*“a) Incorporar recursos humanos calificados que requieran el desarrollo industrial, agropecuario, pesquero, forestal, minero, científico, tecnológico y cultural del país; b) Ensanchar la frontera agropecuaria; c) Incorporar tecnologías necesarias en el país; d) Generar empleos de trabajadores nacionales; e) Incrementar la exportación de bienes y servicios; f) Instalarse en regiones de baja densidad de población; y, g) Reducir las importaciones (Artículo 13°)”.*

A diferencia de los *inmigrantes espontáneos*, que ingresan y solicitan su admisión por libre iniciativa, ya sea de manera individual, familiar o colectiva valiéndose de sus propios medios y asumiendo por cuenta propia sus gastos de traslado e instalación, los *inmigrantes asistidos* son los que llegan al país con el apoyo de organismos públicos o privados, teniendo el Estado una participación directa o indirecta en los gastos de sus traslados e instalación en el país (Artículos 15° y 16°). La falta de una política de migración explícita y claramente articulada con el desarrollo del país ha hecho que la inmigración asistida sea poco determinante en los flujos más recientes de inmigración llegados al país.

Los inmigrantes con capital y los inversores extranjeros son los que “aportan sus propios bienes para realizar actividades consideradas de interés por las autoridades nacionales” o que “realicen inversiones y/o transferencia de recursos financieros y tecnológicos para el desarrollo de aquellas áreas o actividades que determinen las

autoridades competentes” (Artículos 17° y 18°). Y finalmente, jubilados, pensionados y rentistas son los extranjeros que perciban “un ingreso regular y permanente de fuentes externas que les permitan vivir en el país sin constituirse en una carga social para el Estado, quienes no podrán realizar tareas remuneradas por cuenta propia ni en relación de dependencia, excepto que medie autorización expresa de la Dirección General de Migraciones” (Artículo 19°). En los tres últimos casos indicados, la ley deberá reglamentar los montos mínimos de aportes o ingresos referidos al ser incorporados (Artículo 20°).

Recientes análisis críticos de la Ley General de Migraciones de 1996 han señalado que la misma adolece de una serie de confusiones conceptuales, equívocos y superposición de instituciones y funciones, así como de una inadecuación evidente del tratamiento de la migración como uno de los derechos fundamentales de los seres humanos, las cuales se reflejan, por ejemplo, en la aplicación del concepto de “migrantes ilegales”, cuyo alcance no se especifica, aunque probablemente se refiera a inmigrantes en situación irregular.<sup>85</sup> Además, recientes análisis sostienen que la normativa migratoria paraguaya vigente desarrolla un nivel de detalle reglamentario exageradamente desproporcionado en lo que se refiere a la inmigración, en perjuicio de la emigración, de la cual casi no se ocupa (López, 2009 a y b; Oddone, 2010; Halpern, López, 2012).

En ese sentido, más de tres cuartos del articulado de la normativa migratoria (120 de 155 artículos) se ocupa de la inmigración, regulando pormenorizadamente los procesos administrativos para el ingreso, permanencia y salida de extranjeros en cada una de las categorías previstas (residentes permanentes, temporarios y no residentes), como sobre la documentación requerida, la inmigración organizada, la inmigración de frontera y zafra,<sup>86</sup> los tributos y beneficios a los inmigrantes y las empresas y medios de transporte internacionales que presten servicios vinculados con el ingreso y salida de personas y eventuales inmigrantes. Otros 15 artículos regulan las funciones y atribuciones de la Dirección General de Migraciones (DGM), como institución responsable de la política migratoria y aplicación de esta ley, así como de su Director, determinando sus recursos y aranceles y estableciendo las medidas generales de forma.

Varias de esas regulaciones sobre inmigración, entrada y salida de personas al o del territorio nacional, incluyen a paraguayos en igualdad de condiciones con extranjeros, desconociendo el derecho constitucional de libre tránsito y residencia en su patria (Artículo 41° CN) y vulnerando su derecho de nacionalidad. Un ejemplo de ello es la exigencia de ingresar o salir del país “sólo por lugares especialmente

---

<sup>85</sup> Usualmente se ha utilizado la expresión “migrantes ilegales” o “indocumentados” en referencia a los inmigrantes de hecho, pero que, al no estar registrados como tales por la DGM por no haber realizado las gestiones para su residencia, se encuentran en situación irregular.

<sup>86</sup> Erróneamente, los artículos 124° y 125° relativos a la inmigración de trabajadores fronterizos y de zafra, fueron incluidos como Capítulo II del Título II de la Emigración.



habilitados a tal efecto por autoridad competente” (Artículo 52° Ley 978) y la obligatoriedad de presentar “pasaporte vigente o documento de viaje válido o documento de identidad que los habilite a viajar al país de destino” (Artículo 74° ídem).<sup>87</sup>

En contraposición con esa detallada reglamentación, a la emigración se le dedican 5 artículos que no sientan ningún principio de política preventiva en la materia y que se limitan a fijar medidas *ex post facto*. La ley se limita a establecer que

*“La Dirección General de Migraciones, en coordinación con otros organismos nacionales y con la colaboración de organismos internacionales, cuando éstos así lo soliciten, efectuará y promoverá el estudio de las causas y consecuencias de la emigración de paraguayos, a efectos de proponer la ejecución de políticas y programas tendientes a su retención o repatriación”* (Artículo 119°).

Adicionalmente, “en caso de que exista una emigración regular, constante o planificada”, sobre cuya organización previa no asume responsabilidad directa, la normativa propone poner en marcha, de manera coordinada con el Ministerio de Justicia y Trabajo, medidas como

*“informar sobre las posibilidades de ocupar una posición laboral en el país antes de decidir sobre el acto a emigrar; informar sobre la situación política, socio-económica, salarios, poder adquisitivo y sistema de seguridad social del país receptor, sus posibilidades de ascenso en la escala social y los eventuales problemas de inserción y asimilación que deban superar los emigrantes paraguayos en la sociedad de destino; e intervenir o asesorar al emigrante nacional en relación con las ofertas o contratos de trabajo que le formulen desde el exterior”* (Artículo 120°).

Por último, en una confusa combinación de disposiciones favorables y restrictivas, bajo el título común “Del retorno de nacionales y su protección en el exterior”, en dos capítulos y 7 artículos sucesivos, la Ley 978 disponía regulaciones sobre repatriación y radicación de pequeñas y medianas empresas a cargo de connacionales repatriados, que fueron finalmente derogadas en 2009 por la Ley 3958. Cabe resaltar que dicha derogación no obedeció a un criterio de justicia inscrito en una revisión integral de la normativa, sino a la mera necesidad de una mejor distribución de funciones entre la Dirección General de Migraciones y la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (SDRRC), como se verá más adelante.

Del mismo título citado de la Ley 978, referente a repatriación, no fueron derogados el Capítulo III “De las condiciones a que deberán ajustarse los cónyuges y los hijos de compatriotas que retornan definitivamente a integrarse al país” y el Capítulo IV sobre “Protección de nacionales en el extranjero”. Este último es el único de la ley que hace referencia a la suscripción de acuerdos internacionales que velen por los derechos de los paraguayos residentes en el exterior y lo hace en los siguientes términos:

---

<sup>87</sup> Durante la dictadura (1954-1989), se prohibía expresamente el viaje a Cuba y “países de detrás de la Cortina de Hierro” y así se hacía constar en los pasaportes.

*“Cuando sea requerido por el poder ejecutivo, la Dirección General de Migraciones propondrá la suscripción de acuerdos o convenios con los Estados donde residan migrantes paraguayos para asegurarles la igualdad de derechos individuales, laborales y de seguridad social con los nacionales del país receptor y la posibilidad de efectuar transferencias de fondos en favor de sus familiares residentes en el Paraguay” (Artículo 140°).*

En cuanto a “hijos de madre o padre paraguayo nacidos en el extranjero, hasta tanto se decidan por la opción que establece el Artículo 146° ‘in fine’ de la Constitución Nacional,<sup>88</sup> y los cónyuges de paraguayos”, podrán radicarse definitivamente en el país (Artículo 133°) para lo cual son exigibles los siguientes documentos (Artículo 134°): certificado de nacimiento y documento de identidad del país de origen; certificado expedido por la autoridad sanitaria del país [no se especifica qué se debe certificar]; documento o certificado de nacimiento de uno de los padres que acredite su condición de paraguayo natural o naturalizado para los hijos de paraguayo o paraguaya; documento que acredite la condición de paraguayo del cónyuge y certificado de matrimonio, requisito éste que resulta excluyente a las uniones de hecho reconocidas por el artículo 51° de la Constitución Nacional.

Los subsiguientes artículos fijan condiciones positivas, como la exoneración de aranceles de la DGM y consulares y el derecho a introducir en el país, libres del pago de tributos fiscales, todos sus efectos personales, muebles, instrumentos de trabajo, herramientas, máquinas y vehículos de trabajo con las que iniciarán sus actividades productivas, de acuerdo con la reglamentación de esta ley (Artículos 135° a 139°).

Cabe citar, en último término, la recientemente aprobada Ley 4.429, promulgada el 4 de octubre de 2011, “que regulariza la residencia de extranjeros en situación migratoria irregular”, otorgando un plazo de seis meses a los extranjeros que, con ánimo de residir en forma permanente, se encuentren en el territorio nacional en situación migratoria irregular desde un año antes de la publicación de esta ley. Se concede un plazo de ciento ochenta días, desde el 4 de enero hasta el 5 de junio de 2012, para presentar los recaudos pertinentes a ese fin.

## **1.2. Reglamentación de la Ley 978**

El Decreto reglamentario 18.295 de agosto de 1997, dispone que la DGM debe solicitar periódicamente al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social el listado de enfermedades infecto-contagiosas o transmisibles que representen un riesgo para la salud pública. Los extranjeros que soliciten radicarse en el país deberán presentar al consulado paraguayo respectivo el certificado médico correspondiente, expedido por institución legalmente habilitada en el país de origen o de la última residencia del recurrente, que acredite “su condición psicofísica y que se encuentra exento de enfermedades infecto-contagiosas o transmisibles” (Artículo 2°).

---

<sup>88</sup> Que establece las condiciones de la nacionalidad natural.

Con relación a las excepciones que el artículo 7°, incisos 1 y 2, de la Ley 978 fija a la previsión anterior se declara que:

*“...el Director General de Migraciones recabará previamente dictamen médico sobre la gravedad de la enfermedad que afecta al extranjero, para evaluar su capacidad laboral y mental, así como el riesgo epidemiológico que su ingreso al país pudiera representar. El interesado justificará además el vínculo de parentesco, la capacidad económica y la nacionalidad del grupo familiar residente en el país” (Artículo 3°).*

A los documentos exigibles para la radicación definitiva de los cónyuges e hijos mayores de 14 años de madre o padre paraguayos nacidos en el extranjero, citados en el artículo 134° de la Ley 978, el Decreto reglamentario agrega el “certificado de antecedente penal o policial del país de origen o de su residencia de los últimos cinco años” (Artículo 12°).

Otras disposiciones restrictivas se agregan a los inmigrantes, además de los que se citan en la Ley General de Migraciones: si son inmigrantes con capital e inversores individuales o pertenecientes a grupo familiar menor de cuatro miembros, deberán depositar en el Banco Central del Paraguay el importe de 7.000 jornales mínimos (alrededor de 104.000 dólares al tipo de cambio 4.300 Guaraníes por US\$)<sup>89</sup> en la cuenta “Programa de Inmigrantes” de la DGM y 1.500 jornales mínimos más por cada miembro que exceda el número especificado.

Estos depósitos podrán ser devueltos si el interesado demuestra fehacientemente que el proyecto está en ejecución, previa cancelación de sumas pendientes, o si la solicitud de admisión fuese rechazada, o si desistiera de la voluntad de radicarse con anterioridad a que la DGM haya extendido la certificación respectiva. Si en el plazo de 180 días de obtenida la radicación permanente no se presentara el proyecto de inversión aprobado por autoridades competentes, o si el mismo fuese rechazado, perderá todos los derechos adquiridos, incluido el depósito efectuado, salvo circunstancias excepcionales (artículos 13°, 14°, 23° y 30° del Decreto).

Los inmigrantes jubilados y pensionados o rentistas que soliciten radicación permanente, individualmente o con su cónyuge, deberán acreditar un ingreso conjunto anual promedio de 5.000 jornales mínimos y 1.500 Guaraníes más por cada miembro adicional, obligándose a ingresar anualmente al país estos montos, además de estar obligados a contar con un seguro médico contratado en el país (artículos 15° y 16°).

El Decreto prevé, además, las sanciones penales y administrativas aplicables a los extranjeros que incumplan determinados plazos en su admisión temporal o permanente y en los trámites respectivos, así como el monto de las multas aplicables para los diferentes casos, y otras disposiciones relativas al funcionamiento institucional. Posteriormente, el Decreto 1.726, de marzo de 2009 modifica los artículos referentes a las sanciones dispuestas, el monto de las multas y los plazos concedidos por el Decreto 18.295.

---

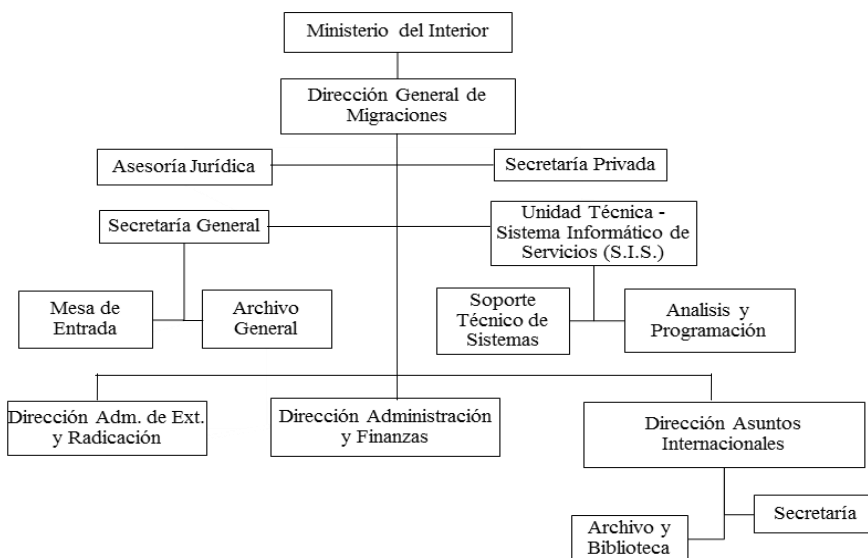
<sup>89</sup> La tasa de cambio de 4.300 guaraníes por 1 dólar corresponde al promedio del mes de junio de 2012.

Finalmente, el Decreto 4.943, de 1999, establece la estructura orgánica y funcional de la DGM, la cual es ampliada posteriormente por el Decreto 12.441, de 2008, que incorpora a la nueva estructura una Dirección de Asuntos Internacionales y su Unidad Técnica del Sistema Informático de Servicios. El primer Decreto citado describe en detalle las funciones de la propia institución y de cada una de sus dependencias, cuya composición puede encontrarse en el organigrama inserto al final del Decreto 12.441, conforme se transcribe más abajo.

Cabe señalar que el Decreto 12.441 menciona, específicamente, que

*“la necesidad de reorganizar la Estructura Orgánica y Funcional de la Dirección General de Migraciones surge de las recomendaciones contenidas en el documento firmado de Cooperación Técnica entre la Dirección General de Migraciones, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)”* (Considerandos del citado Decreto).

### Organigrama de la Dirección General de Migraciones, 2008



Fuente: Decreto 12.441 Poder Ejecutivo (DGM, OIM, 2010a)

### 1.3. Leyes de repatriación

En junio de 1993, con anterioridad a la Ley 978 y hallándose vigente la Ley 470 de 1974, se promulgó la Ley 227 “que crea la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales” (SDRRC), a la cual se le asignan como atribuciones: 1) Definir políticas y estrategias en la materia; 2) Fiscalizar la aplicación de las políticas del sector, estudiar los fenómenos de la migración,

retroalimentar los lineamientos políticos y sugerir mecanismos de operación-gestión; 3) Proponer pautas a la participación nacional e internacional en los problemas relativos a la materia (Artículo 2°).

Fuera de esta breve y ambigua descripción de atribuciones, la ley se limitaba, a través de otros 6 artículos (dos de ellos de forma), a crear una mínima estructura orgánica para la institución y disponer concisas medidas administrativas, sin hacer ninguna referencia a funciones específicas u operativas. Sin embargo, en su artículo 7° disponía la derogación de “todas las disposiciones contrarias a la presente ley”, creando así, desde su origen, un conflicto con la Ley de Migraciones de 1970, entonces aún vigente, según la cual la DGM era el órgano ejecutor de la política migratoria y entre cuyas funciones se establecían todas las referentes a repatriación.

La creación de la SDRRC se produjo para dar continuidad al Consejo Nacional de Repatriación de Connacionales, que había sido creado por Ley N° 40 de noviembre de 1989, a pocos meses del derrocamiento de la dictadura, con el fin de “fomentar la vuelta al país de los paraguayos domiciliados en el extranjero y promover su radicación permanente en la República” (Artículo 1°), como gesto legislativo de reconocimiento explícito del derecho de los emigrados-exiliados de regresar al país en la nueva etapa política recién inaugurada. Este Consejo, sin embargo, tenía plazo de duración hasta agosto de 1993, impuesto por su propia ley de creación, lo que explica la promulgación de la Ley 227/93, dos meses antes de expirar dicho plazo, con el fin de asegurar el mantenimiento de la SDRRC.

El hecho de que la Ley 470 fuese considerada una sobrevivencia del período autoritario y el claro espíritu de la ley y la institución surgidas para reivindicar el derecho de regresar a su país de los emigrados, vistos en época de Stroessner como potenciales enemigos de su gobierno, permitió la convivencia temporal de ambas figuras hasta tanto aquella fuera substituida por una normativa renovada. Lamentablemente, la nueva ley de migración de 1996, que derogó la de 1974, no se ajustó a las condiciones políticas, sociales y demográficas del Paraguay democrático y se constituyó en una mera copia de la normativa del período autoritario, duplicando de nuevo las funciones atingentes a repatriación y repitiendo sus errores y medidas restrictivas al derecho de los paraguayos de vivir en el propio país, sin más condiciones que su nacionalidad.

De esta forma, en su Artículo 128°, por ejemplo, la ley disponía que el poder ejecutivo debía promover la repatriación de los paraguayos emigrados y que la misma “deberá efectuarse de acuerdo con las necesidades y posibilidades de incorporar recursos humanos que ofrezcan la ejecución de planes de desarrollo nacional, programas especiales de reasentamiento, los requerimientos del mercado de trabajo o cuando razones demográficas, económicas o sociales lo aconsejen”. La perspectiva de los emigrados de beneficiarse con un programa de repatriación quedaba supeditada a requisitos que, precisamente, habían sido los que motivaron su emigración: la inexistencia de “necesidades y posibilidades de incorporar recursos humanos” y un precario sistema de planificación que no contemplaba los intereses de los emigrados.

A ello se agregaba otra condición, que

*“las embajadas y consulados acreditados en el exterior, en coordinación con la Dirección General de Migraciones, deberían llevar un registro actualizado de los ciudadanos paraguayos en el exterior, en que consten la profesión y especialización, perfil ocupacional y composición familiar, a fin de informarles sobre las posibilidades concretas de regresar al país” (Artículo 129°).*

No sólo llevar ese registro ha sido de cumplimiento imposible, por la precariedad e ineficiencia de los servicios consulares, por el número de emigrados que ha crecido año a año, diversificando sus lugares de destino, y por la condición irregular de la residencia de la mayoría de ellos, al tratarse de flujos de emigración espontánea sin participación de organismos públicos en su organización planificada, sino que ningún plan de desarrollo diseñado y aplicado en el Paraguay ha contemplado el perfil profesional, ocupacional y familiar de las colectividades paraguayas residentes en el exterior con el propósito de promover su retorno en condiciones seguras de reinserción al país.

Fue así como ambas leyes e instituciones, la 978 con la DGM y la 227 con la SDRRC, siguieron funcionando en un precario equilibrio más de una década, durante la cual las funciones específicas de repatriación y sus medidas operativas estuvieron descritas en la Ley General de Migraciones de 1996. Esta situación sería resuelta recién en 2009, con la promulgación de la Ley 3.958, que corrige el texto de la 227/93, transfiere a la SDRRC las funciones que le son propias y que se encontraban en la Ley 978 y las amplía con un mayor nivel de detalles.

Posteriormente, en un explícito reconocimiento de las confusiones que esta situación legal e institucional anómala había creado, el poder ejecutivo dicta el Decreto 7.355 de setiembre de 2011, con el fin de reglamentar las funciones y competencias de la SDRRC y “a los efectos de precisar los conceptos y evitar confusiones en los alcances de la Ley 227/93 modificada por Ley 3.958/2009”, según declara en sus Considerandos. El Decreto dispone que la SDRRC puede percibir recursos financieros y usarlos de acuerdo con la “Ley de Administración Financiera del Estado” y las leyes anuales del Presupuesto General de la Nación.

El Decreto declara beneficiarios de la repatriación a los connacionales y familiares a su cargo hasta cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad, incluyendo a cónyuges no nacionales de connacionales, sus hijos extranjeros, cónyuges de hijos paraguayos nacidos en el extranjero y los hijos de éstos. El Decreto agrega también otras disposiciones de tipo administrativo sobre los procedimientos a ser aplicados y precisa y delimita los beneficios a ser otorgados a los repatriados.

#### **1.4. Relación con los marcos jurídicos internacionales**

La inserción del Paraguay en el marco jurídico internacional de las migraciones no es de muy antigua data y es poca la consistencia doctrinaria entre los preceptos de la Ley General de Migraciones y la normativa internacional.

La Convención Internacional sobre la “Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, adoptada por las Naciones Unidas en diciembre de 1990, fue suscrita por el Paraguay recién el 13 setiembre de 2000, durante la Cumbre del Milenio; aprobada por Ley 3.542 en marzo de 2006, ratificada el 23 de septiembre de 2008 y promulgada en abril de 2009, casi 20 años después de su adopción internacional.

Con bastante anterioridad, el Congreso había promulgado, el 11 de octubre de 1969, la Ley N° 136, aprobando la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la cual, a su vez, había sido aprobada por Resolución N° 2.108 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de fecha 16 de diciembre de 1966, pero recién el 13 de junio de 2002 el Paraguay sancionó la Ley “General sobre Refugiados”, promulgada como Ley 1.938 el 2 de julio del mismo año. Esta ley concede el régimen de refugiados a las personas perseguidas en sus países de origen por motivos de raza, religión, sexo, nacionalidad u otras causas y crea la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE).

En mayo de 2004, se promulgó la Ley 2.396 que “Aprueba el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional”. Por la misma se busca prevenir, combatir y penalizar el reclutamiento, transporte, transferencia, acogida o recibo de personas realizado por cualquier medio, con el fin de obligarlas a trabajar, prestar servicios forzados y someterlas a esclavitud o prácticas similares, servidumbre o remoción de órganos.

Así mismo, por medio de la Ley 3.533, sancionada el 10 de junio de 2008 y promulgada el 14 de julio de ese mismo año, se procedió a la “Aprobación del ‘Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional’”. De este modo, el Paraguay aprobó los dos protocolos de la Convención Contra la Delincuencia Organizada Transnacional pues, como es sabido, dicha Convención, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, contenía dos protocolos: Contra el tráfico Ilícito de Migrantes y Contra la Trata de Personas, hasta que en 2001 se aprobó un tercer Protocolo Complementario Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego.

En forma más reciente, se han suscrito los siguientes convenios internacionales sobre residencia, acordados entre los países del Mercosur, para reconocerles a los inmigrantes de estos países y sus familias, desde el otorgamiento de su residencia temporal, derechos civiles, acceso al trabajo y seguro social, trato igualitario con los nacionales, entre otros derechos (OIM, 2011):

- Ley 3.565: “Aprobación del acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur”, suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 6 de diciembre de 2002, sancionada el 17 de julio de 2008 y promulgada el 31 de julio de 2008.

- Ley 3.578: “Aprobación del acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile”, suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 6 de diciembre de 2002, sancionada el 31 de julio de 2008 y promulgada el 14 de agosto de 2008.
- Ley 3.486: “Aprobación del acuerdo sobre regularización migratoria entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República de Bolivia”, suscrito en la ciudad de Asunción el 20 de octubre de 2006, sancionada el 8 de mayo de 2008 y promulgada el 20 de mayo de 2008.
- Ley 3.577: “Aprobación del acuerdo sobre regularización migratoria interna de ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile”, suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 5 de diciembre de 2002, sancionada el 31 de julio de 2008 y promulgada el 14 de agosto de 2008.
- Ley 3.579: “Aprobación del acuerdo sobre regularización migratoria interna de ciudadanos del Mercosur”, suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 5 de diciembre de 2002, sancionada el 31 de julio de 2008 y promulgada el 14 de agosto de 2008.

A las citadas anteriormente, cabe agregar las normas complementarias aprobadas también en el ámbito del Mercosur y que se detallan continuación:

- Ley 3.566: “Aprobación del acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados Partes del Mercosur”, suscrito en la ciudad de Belo Horizonte, República Federativa del Brasil, el 16 de diciembre de 2004, sancionada el 17 de julio de 2008 y promulgada el 31 de julio del mismo año.
- Ley 3.567: “Aprobación del acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile”, suscrito en la ciudad de Belo Horizonte, República Federativa del Brasil, el 16 de diciembre de 2004, sancionada el 17 de julio de 2008 y promulgada el 31 del mismo mes y año.
- Ley 3.582: “Aprobación del acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los estados partes del Mercosur”, firmado en la ciudad de Florianópolis, República Federativa del Brasil, el 15 de diciembre de 2000, sancionada el 7 de agosto de 2008 y promulgada el 14 del mismo mes y año.
- Ley 3.583: “Aprobación del acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los estados partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile”, firmado en la ciudad de Florianópolis, República Federativa del Brasil, el 15 de diciembre de 2000, sancionada y promulgada en misma fecha que la anterior.



## 2. Marco institucional

Como quedó explicado más arriba, las principales instituciones responsables de las acciones en materia de migración y repatriación son la DGM y la SDRRC. A falta de una política de migración explícita, ambas actúan de acuerdo con las disposiciones de sus respectivas leyes y a través de programas *ad hoc*.

Se ha señalado en algunos estudios previos (PNUD, 2009; OIM, 2011) la existencia de una clara duplicación institucional y superposición de funciones en esta materia, así como la falta de coherencia en la jerarquía de las instituciones que actúan en la materia. Así, aunque la Constitución Nacional establece la existencia de los Ministerios como órganos que dirigen y ejecutan los negocios públicos que están a cargo del poder ejecutivo, sin hacer ninguna referencia a la figura de las Secretarías (Artículo 240° CN), estas últimas se han generalizado como organismos de ejecución de determinadas áreas de las políticas de Estado y los Secretarios Ejecutivos a cargo de cada una de ellas han asumido, de hecho y de derecho, rango ministerial.

Consecuentemente, desde su creación en 1993, la SDRRC ha venido funcionando con jerarquía ministerial, pese a lo cual todas las funciones relativas a la misma se encontraban asignadas por la Ley 978 a la competencia de una Dirección General (la DGM), dependiente del Ministerio del Interior y, por tanto, de rango inferior a un Ministerio. Se presentaba así no sólo una duplicación de mandatos, sino una evidente disfuncionalidad institucional aunque, de facto, ambas instituciones mantuvieron una división de tareas relativamente equilibrada en sus respectivos campos: la DGM como organismo administrador de la entrada, permanencia y salida de personas del territorio nacional y la SDRRC canalizando las gestiones de los paraguayos que se repatriaban.

No obstante, el cambio político ocurrido en 2008, al producirse una alternancia de signo partidario en la conducción del poder ejecutivo, alentó a los actores institucionales a promover una reforma legislativa que permitiera a la SDRRC sustraer de la Ley 978 todas aquellas competencias referidas a repatriación, lo que se logró a través de la promulgación en diciembre de 2009 de la Ley 3.958, que modifica y amplía la Ley 227/93, ratificando las atribuciones generales preexistentes de la SRDDC, agregándole otras nuevas y transfiriéndole a esta institución todas las funciones relativas a la repatriación y a la promoción de la radicación de pequeñas y medianas empresas de connacionales repatriados, derogándolos de la Ley 978/96.

De esta manera, se consideró zanjada la duplicación institucional existente, aunque en la práctica sólo se ha corregido un error formal de carácter técnico-legislativo,<sup>90</sup> mientras en la realidad se mantienen dos órganos ejecutivos para ejecutar lo que debería ser una política unificada e integral sobre los diversos aspectos de la migración internacional. Con el agravante de que a uno de ellos, al que se le confiere el carácter “de órgano de ejecución de la política migratoria nacional”,

---

<sup>90</sup> Cabe advertir que la corrección impuesta por la Ley 3.958 fue incompleta, ya que se mantienen algunas duplicaciones en otros capítulos de la Ley 978/96, como se puede ver más adelante cotejando el detalle de las funciones en ambas leyes.

y por tanto una competencia de mayor magnitud, se le otorga el rango de una dependencia ministerial (la Dirección General de Migraciones del Ministerio del Interior), en tanto que al otro se le concede rango de Ministerio para ocuparse de uno de los aspectos derivados de la migración.

Otra vía de superposición institucional se plantea con el Ministerio del Interior, cuya Estructura Orgánica y Funcional se instituye por Decreto del Poder Ejecutivo N° 21.917 de agosto de 2003. En el mismo se dispone que este Ministerio tiene entre sus funciones: “Estudiar, proponer y, una vez aprobadas, poner en ejecución las políticas públicas de Seguridad Interna, Asuntos Políticos, Población, Migración y Repatriación de Connacionales, en coordinación con los organismos competentes” (Artículo 2°). Si bien la descripción resulta consistente con el hecho de que la DGM es dependencia de este Ministerio, y por tanto la política migratoria cae en su ámbito de competencia, no lo es en cambio en lo que respecta a la repatriación, donde la SDRRC tiene la jurisdicción legal de definición y ejecución de la política correspondiente. Hay que agregar que la Ley 3.958 sobre repatriación no derogó el decreto en cuestión.<sup>91</sup>

Un tercer ámbito institucional, creado en enero de 2005 por Decreto N° 4.692 (modificado parcialmente por el Decreto 213 de setiembre de 2008, sin alterar en sustancia su contenido mandatorio), es el Comité Interinstitucional de Población, que asume categoría de “instancia de alto nivel político y técnico” con la función de “coordinar, monitorear y evaluar la ejecución de la política de población en sus aspectos generales y sectoriales, asegurando la intersectorialidad e integralidad de su ejecución” (PNUD, 2009).

De más reciente creación (finales de 2011) es la Dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Extranjero (DACPE), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya misión es “brindar asistencia, información, asesoramiento y seguimiento de las situaciones migratorias de los paraguayos en el exterior, en vinculación con sus familias asentadas en el país”, apoyándoles con acciones que fortalezcan sus organizaciones y sus redes, impulsando su participación en el desarrollo del Paraguay.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Conviene añadir, de paso, que también el citado Decreto 21.917 que fija las funciones del Ministerio del Interior, arrastra todavía conceptos claramente vinculados con las políticas de seguridad y control político de la época de la dictadura. Así, su artículo 15° dispone que “la Dirección de Población es la encargada de elaborar diagnósticos que definan un marco básico de interacción entre la variable población y las políticas públicas de seguridad”. En otros términos, la población es una simple variable en el campo de la “seguridad interna” (una variante de la doctrina de la “seguridad nacional”) y no el conjunto de variables (que incluye la migración) que se constituyen en “recurso estratégico para impulsar el desarrollo sustentable” (según expresa el “Concepto de la Política de Población” que el propio Ministerio del Interior es responsable de implementar, según se verá más adelante).

<sup>92</sup> En: [www.mre.gov.py](http://www.mre.gov.py) revisado el 5 de junio de 2012.

## 2.1. Funciones de las instituciones que trabajan el tema migratorio en el poder ejecutivo

A los efectos de confrontar las funciones asignadas a la DGM por la Ley General de Migraciones 978, de 1996, y por el Decreto reglamentario 4.943, de 1999, este último estableciendo la estructura y funciones de la institución y de cada una de sus dependencias, se presenta a continuación la siguiente Tabla comparativa.

### Funciones de la Dirección General de Migraciones según ley de creación y decreto reglamentario

| Ley 978 de 1996                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Decreto 4.943 de 1999                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1) Otorgar a los extranjeros los permisos de ingreso al país, según las categorías de admisión establecidas en la presente ley y su reglamentación;</p> <p>2) Otorgar prórroga de permanencia o cambio de categoría a los extranjeros admitidos como residentes temporales o no residentes;</p> <p>3) Habilitar los lugares por los cuales los nacionales y extranjeros deben entrar o salir del país;</p> <p>4) Controlar y fiscalizar el ingreso y egreso de pasajeros al país;</p> <p>5) Llevar el registro de entradas y salidas del país de pasajeros nacionales y extranjeros;</p> <p>6) Controlar la permanencia de extranjeros en relación a su situación migratoria en el país, de acuerdo con lo dispuesto por esta ley y su reglamentación;</p> <p>7) Declarar ilegal el ingreso o permanencia de extranjeros cuando no pudieran probar su situación migratoria en el país;</p> <p>8) Cancelar la permanencia de los extranjeros en los casos señalados por esta ley;</p> <p>9) Regularizar la situación migratoria de los migrantes ilegales cuando así corresponda;</p> <p>10) Disponer el rechazo y la expulsión de extranjeros de acuerdo con sus competencias establecidas en la ley;</p> <p>11) Hacer efectivo judicialmente el rechazo y la expulsión ordenada por la autoridad competente;</p> <p>12) Inspeccionar los medios de transporte internacional para verificar el cumplimiento de las normas vigentes relacionadas con la entrada y salida del país de nacionales, extranjeros o tripulantes, documentando las infracciones pertinentes;</p> <p>13) Inspeccionar los lugares de trabajo y alojamiento de extranjeros a fin de registrar posibles infracciones relacionadas con la categoría migratoria de los extranjeros;</p> | <p>1) Fiscalizar y regular la admisión, el ingreso, la permanencia y el egreso de extranjeros dentro del territorio de la República, de conformidad a las leyes nacionales; Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la ley de migraciones, leyes afines y decretos reglamentarios;</p> <p>2) Otorgar a los extranjeros los permisos de ingresos al país, según las categorías de admisión establecidas en la presente ley y su reglamentación;</p> <p>3) Otorgar prórroga de permanencia o cambio de categoría a los extranjeros admitidos como residentes temporales o no residentes;</p> <p>4) Habilitar los lugares por los cuales los nacionales y extranjeros deben entrar o salir del país;</p> <p>5) Llevar el registro de entrada y salida del país de pasajeros nacionales y extranjeros;</p> <p>6) Declarar ilegal el ingreso o permanencia de extranjeros cuando no pudieran probar su situación migratoria en el país;</p> <p>7) Cancelar la permanencia de los extranjeros en los casos señalados por esta ley;</p> <p>8) Regularizar la situación migratoria de los migrantes ilegales cuando así correspondan;</p> <p>9) Disponer el rechazo y la expulsión de extranjeros ordenada por la autoridad competente;</p> <p>10) Hacer efectivo judicialmente el rechazo y la expulsión ordenada por la autoridad competente;</p> <p>11) Disponer de inspección de los medios de transporte internacional a efecto de verificar el cumplimiento de las normas vigentes relacionadas con la entrada y salida del país de nacionales, extranjeros y tripulantes disponiendo las medidas correspondientes de acuerdo al caso;</p> <p>12) Fiscalizar permanentemente la situación laboral y de residencia de extranjeros en el país, a efecto de verificar la habilitación legal de los mismos para dichos efectos dentro del territorio nacional;</p> <p>13) Aplicar las sanciones que correspondan a los infractores de las normas migratorias previstas en la ley y cobrar las multas que correspondan;</p> <p>14) Percibir los aranceles que por diversos conceptos deben abonar los extranjeros y que se dictaminarán en la reglamentación de esta ley;</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>14) Aplicar las sanciones que correspondan a los infractores de las normas migratorias previstas en la ley y cobrar las multas que correspondan;</p> <p>15) Percibir los aranceles que por diversos conceptos deben abonar los extranjeros y que se determinarán en la reglamentación de esta ley;</p> <p>16) Reunir y suministrar información acerca de las condiciones para la repatriación de los nacionales y para la inmigración y preparar las instrucciones para el servicio exterior sobre estas materias;</p> <p>17) Proceder a la recepción de los nacionales repatriados y de los inmigrantes;</p> <p>18) Coordinar con otras autoridades nacionales y organismos internacionales la asistencia que pueda prestarse a los nacionales repatriados y a los extranjeros en virtud de las disposiciones de esta ley;</p> <p>19) Planificar conjuntamente con otros organismos especializados la política migratoria que en función del número y calificación de los recursos humanos requiera la ejecución del plan nacional de desarrollo;</p> <p>20) Realizar estudios de la migración de nacionales, causas y efectos y proponer planes y programas para solucionarlos;</p> <p>21) Realizar estudios a fin de determinar la inmigración que el país necesita, determinando las ramas de la actividad económica a que han de pertenecer, y, en su caso, la localización territorial de su asentamiento;</p> <p>22) Practicar estudios en materia de integración de los extranjeros al medio nacional, e interesar al respecto a los organismos públicos o entidades privadas cuyos cometidos sean comunes con tal atribución;</p> <p>23) Proponer modificaciones a las normas migratorias vigentes; cuando fuere necesaria su adecuación, dictar normas interpretativas y establecer los procedimientos administrativos inherentes a sus funciones; y,</p> <p>24) Delegar el ejercicio de sus funciones y facultades en los Cónsules paraguayos y en las instituciones que determine, las que actuarán de acuerdo a las directivas que les imparta.</p> | <p>15) Reunir y suministrar información acerca de las condiciones para la repatriación de los nacionales y para la inmigración y preparar las instrucciones para el servicio exterior sobre estas materias;</p> <p>16) Proceder a la recepción de los nacionales y repatriados y a los inmigrantes;</p> <p>17) Coordinar con otras autoridades nacionales y organismos internacionales la asistencia que pueda prestarse a los nacionales repatriados y a los extranjeros en virtud de las disposiciones de esta ley;</p> <p>18) Planificar con otros organismos especializados la política migratoria que en función del número y calificación de los recursos humanos requiera a la ejecución del plan nacional de desarrollo;</p> <p>19) Realizar estudios de la migración de nacionales, causas y efectos y proponer planes y programas para solucionarlos;</p> <p>20) Realizar estudios a fin de determinar la inmigración que el país necesita, determinando las ramas de la actividad económica a que han de pertenecer, y, en su caso, la localización territorial de su asentamiento;</p> <p>21) Practicar estudios en materia de integración de los extranjeros al medio nacional, e interesar a los organismos públicos o entidades privadas cuyos cometidos sean comunes con tales atribuciones;</p> <p>22) Proponer modificaciones a las normas migratorias vigentes, cuando fuere necesaria su educación, dictar normas interpretativas y establecer los procedimientos administrativos inherentes a sus funciones;</p> <p>23) Delegar el ejercicio de sus funciones y facultades en los Cónsules paraguayos y en las instituciones que determine, las que actuarán de acuerdo a las directivas que les impartan.</p> <p>24) Asesorar al Ministro y Viceministro del Interior, en todos los temas concernientes al área;</p> <p>25) Administrar los fondos previstos en el Presupuesto General de la Ley de la Nación, para la Institución y demás recursos establecidos en esta Ley;</p> <p>26) Disponer la realización de planes y programas para el cumplimiento de los objetivos establecidos en esta Ley;</p> <p>27) Establecer la organización interna de la Dirección General;</p> <p>28) Proponer el nombramiento, promoción, remoción y aplicación de las sanciones que pudieran corresponder a los funcionarios y empleados bajo su dirección;</p> <p>29) Disponer la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto anual de la Dirección General de Migraciones;</p> <p>30) Disponer los demás actos necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y objetivos de la Dirección General de Migraciones;</p> <p>31) Establecer el traslado y rotación de los funcionarios y empleados que presten servicio bajo su dirección; y</p> <p>32) Dictar las resoluciones de carácter administrativo que considere necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos de la ley y demás.</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

En lo que respecta a la SDRRC, además de las competencias generales que le asignan tanto la Ley 227/93 como la Ley 3958/2009, y que fueron citadas más arriba, esta última le confiere otras funciones específicas, como se describe a continuación:

*“Art. 2°.- La Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales tendrá como atribuciones:*

- 1) Definir las políticas y estrategias en la materia.*
- 2) Fiscalizar la aplicación de las políticas del sector, estudiar los fenómenos de la migración, retroalimentar los lineamientos políticos y seguir los mecanismos de gestión.*
- 3) Promover pautas para la participación nacional e internacional en los problemas relativos a la materia.*
- 4) Promover la repatriación de paraguayos y paraguayas que han emigrado, a cuyo efecto podrá:*
  - a. Suscribir Acuerdos y Convenios de Cooperación con Instituciones similares o afines de otros Estados;*
  - b. Tramitar la recepción de los nacionales repatriados y coordinar con otras autoridades nacionales y organismos internacionales la asistencia que pueda prestarse a los mismos, en virtud a las disposiciones de esta Ley;*
  - c. Expedir a los repatriados un certificado que los acredite en calidad de tales, con el fin de gestionar las franquicias que las leyes les otorguen.*
- 5) Coordinar con otras autoridades nacionales la planificación y ejecución de la asistencia a ser ofrecida a los paraguayos y paraguayas que retornan al país para allanar los obstáculos que puedan presentar su reasentamiento en el territorio nacional. Con este fin, la promoción del retorno de connacionales residentes en el exterior, deberá efectuarse en consonancia con las necesidades y posibilidades de incorporación de recursos humanos a los programas especiales de reasentamiento, requerimientos del mercado de trabajo y condiciones generales del desarrollo nacional.*
- 6) Promover, a través de las embajadas y consulados del Paraguay en el exterior, los programas de retorno, franquicias y facilidades que se conceden a quienes deseen reincorporarse al país. Para facilitar la promoción del retorno de paraguayos y paraguayas, la Secretaría de Desarrollo de Repatriados y Refugiados Connacionales, en coordinación con las embajadas y consulados acreditados en el exterior, deberá llevar un registro actualizado de los paraguayos residentes en el exterior, en el cual debe constar su profesión, especialización, perfil ocupacional y composición familiar, a fin de informarles sobre las posibilidades concretas de reinserción en su país.*

7) *Coordinar con otras instituciones nacionales y con organismos internacionales especializados los procedimientos a seguir, a fin de facilitar el retorno de los connacionales que estén en condiciones de ser asistidos por dichos organismos en el exterior o en el país y ejecutar los programas que se implementen a tal fin. Especial asistencia se brindará a compatriotas que fueron víctimas de trata internacional de personas o que se encuentren en situación de riesgo o de explotación en el extranjero”* (DGM/OIM, 2010a).

Como se mencionó anteriormente, el Decreto 7.355, de 2011, reglamentario de las leyes 227/93 y 3.958/09, agrega nuevas atribuciones pero en su mayoría referidas a procedimientos administrativos. Así, el artículo 2º dispone:

- a) Elaborar un Manual de Organización y Funciones y elaborar su Organigrama Institucional;
- b) Dictar su Reglamento Interno y otros reglamentos necesarios para el ejercicio de sus funciones;
- c) Dictar resoluciones institucionales en todo lo que afecte al área de repatriación de los connacionales, tanto a los repatriados como a los que se hallan en proceso de retorno;
- d) Dictar manuales de procedimientos necesarios para el mejor cumplimiento de las funciones de la Secretaría;
- e) Cumplir con la función de coordinación y vinculación entre todas las instituciones del Estado y no estatales, incluyendo a las comunidades de paraguayos en el exterior;
- f) Cualquier otra función necesaria para el cumplimiento de su cometido.

## **2.2. Formas de coordinación interinstitucional**

En teoría, y de acuerdo con los mandatos legales que regulan las migraciones y la repatriación como proceso migratorio separado, las instituciones a cargo de las mismas deberían actuar y mantener una praxis de coordinación de rutina, tanto en la formulación, como en la ejecución de sus acciones. De todos modos, con el fin de facilitar operativamente ese cometido, fue concebido el ya mencionado Comité Interinstitucional de Población (CIP), creado por Decreto 4.692 de 2005 y modificado por el 213 de 2008.

Como se dijo antes, el CIP es el organismo coordinador de la política de población presidido por el Ministro del Interior e integrado por dieciocho instituciones, entre ellas aquellas directamente implicadas en el tema migratorio: el propio Ministerio del Interior (y dos de sus direcciones: la Dirección General de Migraciones y la Dirección de Población), el de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Desarrollo de Repatriados y Refugiados Connacionales y otros organismos del poder ejecutivo afines, como los Ministerios de Justicia y Trabajo, de Salud, Educación, las Secretarías de Planificación, Acción Social, Mujer, Niñez y Adolescencia, el Viceministerio de Juventud, la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, la Dirección de Adultos

Mayores, la Dirección del Registro Civil, el Instituto del Indígena y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y la Tierra.

El elemento unificador de esta mesa interinstitucional, en el propósito de “coordinar, monitorear y evaluar” que se le asigna, es la Política de Población, cuyo objetivo general se expresa en los siguientes términos:

*“La política de población se propone, a corto, mediano y largo plazo, contribuir con las demás políticas sociales y económicas a impulsar el desarrollo sustentable del Paraguay y a elevar la calidad de vida de sus habitantes, favoreciendo la creación de condiciones sociodemográficas adecuadas a dicho fin, a través de medidas vinculadas con la dinámica, la estructura y la distribución territorial de la población”* (MI, CIP, 2009).

Una de las políticas sectoriales de la Política de Población, cuya ejecución integral e intersectorial dispone el artículo 1º del Decreto 4.692, es la Política Nacional de Migraciones, constituida sobre cinco ejes reguladores que son:

*“a) fomento del arraigo de la población en su área de origen; b) promoción de flujos de migración, internacional e interna, que contribuyan al desarrollo nacional; c) intervención en los flujos migratorios preexistentes con el fin de lograr su reorientación; d) recuperación de la población nacional emigrada a través de la repatriación; e) integración sociocultural, económica, política, jurídica y territorial de los inmigrantes a la sociedad nacional”* (Ibídem).

Otros ámbitos de coordinación vinculados con la migración, son: el Consejo Nacional de Refugiados (CONARE) y la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en el Paraguay. Esta última fue creada por el Decreto 5.093, de 2005, como parte de “las estrategias para identificar a las víctimas de trata por medio de acciones de prevención, represión de este delito transnacional y posterior reinserción en la sociedad de quienes fueron víctimas del mismo” e integrada por diecisiete instituciones (entre ellas el Ministerio del Interior, la DGM, la SDRRC, el MRE).

El CONARE, a su vez, como se mencionó antes, fue creado por la Ley 1.938, de 2002, con el fin de examinar y resolver las solicitudes de refugio interpuestas por ciudadanos extranjeros en el territorio nacional, dependiente de la Secretaría de Asuntos Consulares y Generales del Ministerio de Relaciones Exteriores e integrado por los siguientes miembros con derecho a voto: a) el Secretario de Asuntos Consulares y Generales del Ministerio de Relaciones Exteriores; b) el Subsecretario de Población y Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior; c) el Director Nacional de Migraciones; d) el Subsecretario de Derechos Humanos o el Director de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores; e) un representante del Ministerio de Justicia y Trabajo; f) un representante de la Comisión de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación; g) un representante de la Comisión de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y, con derecho a voz pero sin voto: h) un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); i) un representante de las organizaciones no gubernamentales (ONG), asistenciales o religiosas, sin fines de lucro con competencia en la materia objeto de esta ley.

### 2.3. Tratamiento del tema migratorio en el poder legislativo

Como se vio con anterioridad, el tratamiento legislativo de las migraciones ha sido bastante deficiente en su fondo y en su forma. En este último aspecto se evidencian errores y equívocos de la técnica legislativa en lo que respecta a la redacción de las leyes y al debido cuidado de su consistencia interna. Se comprueban, entre otras deficiencias, copias textuales y no apropiadas de normas anteriores, errores de organización del texto, duplicación de funciones entre instituciones y, en algunos casos, uso de terminología inadecuada.<sup>93</sup>

En lo que concierne a las deficiencias de fondo, es un hecho evidente que las sucesivas legislaturas responsables de sancionar las leyes sobre migración no actuaron a tono con la nueva situación política e institucional inaugurada a partir de febrero de 1989, cuando se puso fin al régimen autoritario. Como se señaló insistentemente, la Ley 978 de 1996 se mantiene en gran medida dentro del espíritu de la Ley 470 de 1974 y, a pesar de la preexistencia de la SDRRC creada por la Ley 227 de 1993, la desconoce de hecho, al incluir entre las funciones de la DGM, las que debieron corresponderle a aquella.

La corrección de esa situación, pretendida por la Ley 3.958 de 2009, incurre de nuevo en la duplicación de varias funciones entre una y otra institución y omite la previsión explícita de un mecanismo o espacio interinstitucional de coordinación, a pesar de la estrecha afinidad entre ambas.

Estas deficiencias han sido reiteradamente señaladas en algunos estudios previos y han sido admitidas, de hecho, por las autoridades institucionales que, en ausencia de iniciativas parlamentarias sobre el punto, han tratado de implementar determinados proyectos, con el apoyo de la cooperación internacional, con la intención de formular una política nacional de migración y elaborar una propuesta de modificación de la ley migratoria, sin que se haya logrado avanzar en ello hasta el presente (MRE, OIM, UNFPA, 2003).

### 2.4. Tratamiento del tema migratorio en el poder judicial

La intervención del Poder Judicial en la política migratoria es complementaria en ciertos procesos implementados por los órganos del poder ejecutivo. De esta forma, por ejemplo, este Poder actúa en los juicios de Opción de Nacionalidad promovidos por hijos extranjeros de paraguayos para la obtención de la nacionalidad paraguaya natural y en los cuales un Juez de Primera Instancia en lo civil dicta la sentencia definitiva que debe ser inscripta en el Registro Civil de las Personas.

---

<sup>93</sup> Para una información más detallada sobre las deficiencias legislativas referentes a los órganos del poder ejecutivo, véase: *Diagnóstico Preliminar de la Estructura Actual del Poder Ejecutivo*, Proyecto de Innovación Estructural del poder ejecutivo de la República del Paraguay. Presidencia de la República, Secretaría General, Secretaría Técnica de Planificación, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de la Mujer, Ministerio de Hacienda. Versión digital de la Secretaría de la Función Pública, Asunción, julio 2011 ([www.sfp.gov.py/](http://www.sfp.gov.py/)).



En los casos de Carta de Naturalización tramitados en juicio por cualquier extranjero que reúna los requisitos estipulados en el artículo 148° de la Constitución Nacional, debe actuar la Corte Suprema de Justicia.

La Corte Suprema, o sus respectivas Salas, dictan también las Acordadas sobre determinados procedimientos donde se prevé la actuación judicial. Puede citarse el caso concreto de la Acordada N° 230, de fecha 23 de noviembre de 2001, referente a arreglos que deben implementarse para el viaje al exterior de niños y adolescentes menores de edad con uno de los padres y la autorización del otro, según dispone el artículo 100° de la Ley 1.680 del 2001 (Código de la Niñez y la Adolescencia).

Esta Acordada reglamenta los procedimientos a ser aplicados para hacer efectiva la gratuidad de la administración de justicia en tales casos (según establece el artículo 167° del citado Código), tendiente a no impedir el ejercicio del derecho de los niños por carecer de medios económicos.

### **3. Programas estatales sobre migraciones sin o con colaboración de organismos internacionales u organizaciones de la sociedad civil**

Como se expondrá con mayor detalle en el capítulo siguiente, la implementación de la ley migratoria, como sustituto de una política explícita de migración, y de los programas ejecutados por los organismos competentes del gobierno, se han caracterizado hasta muy poco tiempo atrás por la ausencia de canales y espacios de participación institucionales para la sociedad civil. Sin embargo, una progresiva incursión de organizaciones no gubernamentales en este campo, de la que se ocupa el siguiente capítulo, ha incidido en la realización o consolidación de algunos programas y proyectos que merecen atención.

#### **3.1. Programas sobre inmigración**

Uno de los principales programas sobre migración actualmente en curso es el que implementa la DGM en el marco de la aplicación de la Ley 3.565/08 del acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur, por el cual se busca regularizar la residencia de los inmigrantes brasileños. El programa, iniciado en 2009 y todavía en desarrollo, cuenta con el apoyo del Consulado del Brasil y se ajusta a un plan que se ejecuta por etapas, que se inició en la zona fronteriza de Alto Paraná y Canindeyú, se extendió luego a los departamentos de Itapúa y Caaguazú, y para el que se prevé su continuación paulatina en otros departamentos del interior del país, incluyendo la región Occidental.

Hasta mayo de 2011 el “Programa de Regularización Migratoria” había llevado a cabo diez jornadas de regularización en diferentes distritos de los departamentos mencionados, por el que obtuvieron su residencia permanente 600 colonos e iniciaron su gestión 10.000 inmigrantes de esa nacionalidad. Casi un tercio de los beneficiados con el programa eran inmigrantes con más de 10 años de residencia irregular. El procedimiento incluye un primer paso de otorgamiento de Carnets de Residencia Temporal y al cabo de un plazo determinado la expedición del Carnet de Residencia Permanente (DGM, 2011).

El citado programa ha impulsado, al mismo tiempo, la aplicación de medidas administrativas ordinarias de regularización a inmigrantes de otras nacionalidades, destrabando procedimientos burocráticos de años anteriores en los que la tramitación iniciada se retrasaba por décadas, como se pudo comprobar con la ejecución de este programa. Entre 2005 y 2010 se habían otorgado más de 20.600 Carnets de Radicación Permanente, de los cuales aproximadamente 15.000 corresponden al período 2008-2010. Casi el 40 por ciento se entregaron a brasileños y 17 por ciento a argentinos (OIM, 2011).

Por otro lado, la existencia de varios “puntos ciegos” -así denominados los puestos de pase de inmigrantes no controlados por personal de la DGM- ha hecho que la institución ponga en marcha el Programa INTERFRON de “Modernización y Adecuación de Puestos de Control y Oficinas Regionales”, para el cual se ha solicitado, a través del Ministerio del Interior, la cooperación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) para ir cubriéndolos con la construcción de las infraestructuras edilicias necesarias a la instalación de oficinas y funcionarios de migración. Con ello se busca mejorar la cobertura de los servicios y los registros administrativos, a cuyo fin se proyecta obtener el 100 por ciento de conectividad entre los puestos de control migratorio y la oficina central de la institución (OIM, 2011; DGM, 2011).

La DGM tuvo participación activa, además, en la elaboración del Proyecto de Ley de Amnistía Migratoria, dando seguimiento a las decisiones del Primer Foro de Inmigrantes del Paraguay, realizado en diciembre de 2009. Esta actividad, que permitió el acercamiento de las diferentes colectividades de inmigrantes del Paraguay y su posterior nucleamiento en la Federación de Inmigrantes en Paraguay (FEDIPAR), culminó con la promulgación a fines de 2011 de la Ley 4.429/11 de Amnistía Migratoria ya comentada más arriba.

### **3.2. Programas sobre nacionales paraguayos en el exterior**

Uno de los más recientes programas destinado a atender a los emigrados es el que se lleva adelante a través de un acuerdo interinstitucional firmado entre Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), actualmente Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT), la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales y el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la DACPE.

El Programa, denominado “Mi País, Mi Casa”, se inscribe en el marco de la Política Pública para el Desarrollo Social y consiste en incorporar como beneficiarios de los planes habitacionales que se implementan en el país, a los emigrados paraguayos que lo deseen, para lo cual las personas interesadas deben recurrir al Consulado del lugar donde residen en el extranjero a iniciar las gestiones y recibir asesoramiento. Al tiempo de constituirse en un elemento de vinculación del emigrado con su país de origen y de representar una expectativa de futuro retorno o repatriación, el programa pretende además intervenir en la canalización positiva de las remesas en dinero que los paraguayos remiten periódicamente al Paraguay.

La solicitud de participación en el programa debe ser formulada de manera exclusiva por el jefe o jefa de familia, de nacionalidad paraguaya, mayor de edad, presentando un formulario de solicitud a la SDRRC, documento de identidad, documento de acreditación de residencia en el exterior y designación de un representante autorizado suyo en el Paraguay, quien deberá representarlo en el cumplimiento de los requisitos que establece el SENAVITAT para otorgar la vivienda, de acuerdo con el plan seleccionado. Esta institución prestará atención preferencial a las solicitudes de los emigrados.

Un programa de mayor amplitud institucional es el de “Apoyo a la lucha contra la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños” que implementa la Secretaría de la Mujer, con apoyo del BID y la participación de las cuarenta instituciones que conforman la Mesa Contra la Trata de Personas, en el cual la DGEEC se encarga de sistematizar los datos sobre casos y víctimas. Sin embargo, el carácter clandestino de esta práctica delictiva, conformada por redes nacionales e internacionales de amplitud mundial, y la presión que ejerce sobre sus víctimas que temen denunciar los casos en que se ven envueltas, hace que la información sobre el número de casos se vea bastante disminuida.

La DACPE inició en 2010 un Plan de Atención Integral a Connacionales, a ejecutarse en los principales países de destino de la emigración paraguaya, encaminada a brindar asistencia jurídica para la regularización de la documentación y orientación en materia laboral, de educación y de salud. Las actividades de regularización documental se han realizado especialmente en las zonas fronterizas de la Argentina, en Buenos Aires y, con activa participación de los consulados y de la Dirección de Identificación de la Policía Nacional, dependiente del Ministerio del Interior, en algunas ciudades de los Estados Unidos de América, proveyendo o renovando las Cédulas de Identidad Personal a los paraguayos residentes.

Por su parte, la SDRRC lleva adelante su programa de repatriación conforme con solicitudes expresas de connacionales que deseen acogerse a los beneficios otorgados con la expedición del Certificado de Repatriación. Su tramitación se lleva a cabo en los consulados del país de residencia y a través del Certificado se obtienen beneficios como la exoneración de impuestos aduaneros al ingresar con sus bienes personales, la homologación de títulos y el reconocimiento de estudios realizados en el exterior por parte del Ministerio de Educación, la radicación de cónyuges e hijos extranjeros de paraguayos, becas y certificación laboral a quienes participen de los cursos del Servicio Nacional de Promoción Profesional, entre otros.

Un programa especial es el que se brinda a connacionales residentes en el exterior que se encuentran en situación de vulnerabilidad por razones de salud, desempleo u otras que sean suficientemente certificadas por las autoridades pertinentes, en cuyo caso reciben gratuitamente pasajes de retorno. En situaciones extremas de fallecimiento en el exterior, la SDRRC presta un apoyo para la repatriación de los restos mortales a los familiares de escasos recursos. Estos programas han brindado asistencia a numerosos emigrados en los últimos años, por la crisis económica y de desocupación que afectan a varios países europeos, así como en aquellos que han sufrido catástrofes naturales.

### **3.3. Programas sobre migraciones internas**

Como se vio más arriba, los programas de colonización han sido los que mayor impacto demostraron tener en la determinación de las migraciones internas y en la orientación de las corrientes migratorias e, inclusive, en la redistribución geográfica de la población.

Si bien desde los ámbitos gubernamentales se ha insistido en calificar estos programas bajo la denominación genérica de Reforma Agraria, es evidente que esta reforma es una deuda pendiente en la implementación de las políticas públicas, tanto en sus aspectos demográficos, como sociales y económico-productivos, ya que no ha logrado dar solución a los problemas de desigualdad en la estructura de tenencia de tierras ni en la organización y ordenamiento territorial.

El programa de Reforma Agraria en la actualidad, más que un sistema planificado de distribución, organización y apoyo a las diferentes etapas de la constitución y funcionamiento de unidades productivas rurales, opera como un conjunto de respuestas de emergencia a las presiones sociales de organizaciones y grupos de campesinos sin tierra que ocupan propiedades privadas, muchas de ellas consideradas “tierras mal habidas”, y reclaman la regularización de la tenencia como reparación histórica del régimen de distribución vigente en décadas pasadas.

Una mera observación empírica permite suponer que los flujos internos siguen concentrando población en las áreas urbanas mayores, especialmente en las metropolitanas, pero el verdadero impacto de la migración interna y los patrones migratorios más recientes sólo podrán conocerse con precisión luego del Censo de Población a realizarse en el mes de agosto de 2012. De todos modos, en este aspecto es evidente la ausencia de planes de urbanización y de ordenamiento y desarrollo territorial, tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos descentralizados.

## **4. Acuerdos bilaterales, regionales y globales**

A los acuerdos internacionales y del Mercosur, ya citados más arriba, se debe agregar el “Acuerdo sobre Gratuidad de Visados para Estudiantes y Docentes de los Estados Partes del Mercosur”, suscrito en la ciudad de Córdoba, República Argentina, el 20 de julio de 2006, aprobado por el Congreso del Paraguay por medio de la Ley 3.576 de julio de 2008.

De acuerdo con el mismo, los titulares de pasaportes válidos expedidos por los Estados Partes del Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y el Paraguay) obtendrán visados gratuitos cuando soliciten residencia en el territorio de cualquiera de esos Estados, con el fin de realizar cualquiera de las siguientes actividades en forma temporal: a) cursar estudios de grado o posgrado en Universidades o establecimientos educativos oficialmente reconocidos en el país receptor; b) cursar estudios secundarios en el ámbito de programas de intercambio de instituciones gubernamentales y no gubernamentales oficialmente reconocidas en el país receptor;

c) realizar actividades docentes o de investigación en establecimientos de educación o universidades oficialmente reconocidas en el país receptor (Artículo 1°). El beneficio otorgado se extiende también a los familiares dependientes de los beneficiarios titulares.

Así mismo, con el apoyo de la OIM, durante el 2010, el Ministerio del Interior, la DGM, la Gobernación y la Municipalidad del departamento de Itapúa suscribieron con sus pares de la Provincia de Misiones de la República Argentina un acuerdo marco para implementar el uso de la Tarjeta Vecinal Fronteriza (TVF), con el fin de facilitar el tránsito rutinario de personas que utilizan el Puente San Roque González de Santa Cruz situado sobre el río Paraná entre las ciudades de Encarnación y Posadas.

A partir de ese año, la TVF se expide a personas, incluyendo menores de edad acompañados, que cruzan habitualmente el puente entre las dos ciudades vecinas por razones de trabajo, estudio, salud, u otros motivos circunstanciales, permitiéndoles movilizarse en un radio de hasta 50 Km por un plazo máximo de 72 horas. Con el uso de la TVF se evitan los trámites migratorios habituales y su implementación en las ciudades de Encarnación y Posadas, según el acuerdo marco suscrito entre las autoridades de ambos países, tiene carácter de proyecto piloto y la intención de extenderse a otros puntos fronterizos donde sea posible (DGM, 2010).

### **TERCERA PARTE**

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

Puesto que las políticas públicas son concebidas como acciones propias del Estado y dado que éste tiene el monopolio del ejercicio del poder para aplicarlas, el involucramiento de la sociedad civil en el debate, diseño, definición, ejecución, monitoreo y evaluación periódica de las políticas públicas depende en gran medida del grado de desarrollo democrático vigente en la sociedad civil y del nivel de conciencia y práctica participativa de la ciudadanía.

Antes del advenimiento del régimen democrático en el Paraguay, en 1989, la apertura del Estado para incluir el protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas era prácticamente impensable y las movilizaciones ciudadanas en reclamo de libertades y derechos eran duramente reprimidas. A partir de ese año, luego de la caída de la dictadura, se produjo una eclosión de organizaciones no gubernamentales y civiles de todo tipo (movimientos sociales, políticos, campesinos, sindicales, juveniles, femeninos) que comenzaron a ocupar espacios cada vez mayores de participación en sus respectivos ámbitos. Sin embargo, en el área de las políticas de población y migración, la toma de conciencia y la presión social de la ciudadanía ha estado prácticamente ausente hasta muy recientemente.

Esa ausencia o fragilidad de la presencia ciudadana en estas esferas se constata con el análisis del marco jurídico-legal e institucional de las migraciones en el Paraguay, presentado en el capítulo anterior, el cual permite inferir que no han existido para las organizaciones de la sociedad civil mayores espacios o mecanismos de participación en las políticas y programas sobre migraciones.<sup>94</sup>

Las leyes vigentes en la materia no prevén la participación de los actores sociales en la definición de las mismas, así como tampoco ha habido un proceso participativo a base de consultas a organismos no gubernamentales especializados o de audiencias públicas, en el proceso de elaboración de estas leyes y, en la medida en que las mismas cumplen la función rectora de las políticas migratorias, tampoco en su monitoreo y evaluación. Dos intentos muy recientes de abrir esos espacios de consulta y participación desde el propio poder político se pueden mencionar como antecedentes, aunque frustrados en la práctica.

El primero fue un proyecto ejecutado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre 2002 y 2003, con apoyo de la OIM y el UNFPA, con el fin de elaborar los lineamientos de una política migratoria. Con ese fin se constituyó un Grupo de Trabajo Interinstitucional (GTI) sobre Migraciones. Y si bien el GTI estuvo integrado exclusivamente por representantes de organismos de gobierno, en uno de

---

<sup>94</sup> Además, como se demostrará en el presente capítulo, en lo fundamental, esa participación ha sido auto-gestionada y ha comenzado a ser efectiva solo recientemente.

los artículos del Decreto de creación se especificaba que “El Grupo de Trabajo Interinstitucional podrá invitar a sus reuniones a los representantes [...] de la Sociedad Civil y de los Organismos Especializados”, aunque limitados a los que se encontraran vinculados “con la problemática de la inmigración de brasileños” (Artículo 3º, Decreto 11.484 del 12 de diciembre de 2000 y 18.467 del 3 de setiembre del 2002, ampliatorio del anterior; MRE, 2003).

Los lineamientos de la política migratoria surgidos de ese proyecto incluían, entre sus numerosas recomendaciones, la de asegurar una estrecha red de coordinación interinstitucional, manteniendo o reconvirtiendo al GTI en un Comité Interinstitucional que incluyera a todas las oficinas e instituciones públicas vinculadas con el tema migratorio, así como a las organizaciones “del sector académico y privado, para implementar una política migratoria nacional diferenciada” (Ibídem).

Dichos lineamientos fueron utilizados como base para un proyecto posterior, ejecutado por la DGM con apoyo de la OIM entre 2004 y 2005, que se propuso elaborar la Política Nacional de Migración, pero tanto ésta, en su versión preliminar, como aquellos lineamientos, quedaron archivados sin seguimiento ulterior frustrándose los aportes que pudieron haber brindado los actores sociales a la elaboración de la política migratoria en el país y a la creación de mecanismos participativos de la sociedad civil.

El segundo intento se produjo con el Decreto de creación del Comité Interinstitucional de Población (CIP), ya analizado en el capítulo anterior, que dispone “promover la participación de organismos no gubernamentales, académicos y de investigación del área de población, como instancia consultiva en el estudio y la ejecución de la política de población”. Esta última incluye, como se vio anteriormente, a la política migratoria (Artículo 5º, Decreto 4.692 del 10 de enero de 2005; MDI, 2005). No obstante, en los años que lleva de funcionamiento el CIP, no se ha aplicado esa disposición.

Considerando lo brevemente expuesto, el análisis que sigue se referirá a actores institucionales de diversa naturaleza que actúan directa o indirectamente, pero no oficialmente, en los temas migratorios del Paraguay a través de estudios, investigaciones, asesoramiento o acciones de apoyo y servicios de diferente tipo a las comunidades de migrantes y que podrían tener, o ya han comenzado a tener, un rol activo en la formulación, monitoreo y evaluación de diversas acciones vinculadas con las políticas y programas de migración, con la salvedad de que las mismas carecen hoy día de espacios institucionalizados oficiales y reconocidos para hacerlo.

Si bien se presentará una breve reseña de los antecedentes históricos, se pondrá énfasis especial en los grupos y organizaciones que emergieron recientemente y que, no sólo han cobrado notoria visibilidad, sino que han comenzado a actuar en tareas de abogacía, llegando a obtener importantes resultados en aspectos concretos de la legislación migratoria complementaria y en la implementación de programas de servicios a los migrantes que, en cierta medida, sustituyen la ausencia del Estado en determinados ámbitos de la gestión de los flujos migratorios.

## **1. Identificación y características de los actores de la sociedad civil que participan en acciones sobre migraciones**

El presente capítulo se basa en un estudio de campo realizado en base a entrevistas a actores calificados representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil, así como sobre consultas a diversas fuentes secundarias.<sup>95</sup> De manera previa, es importante reseñar la trayectoria de algunas organizaciones civiles que, en forma pionera, se destacaron de uno u otro modo en sus actividades, sobre todo por el hecho de que sus protagonistas fueron los primeros inmigrantes del país y porque han dejado huellas que aún marcan presencia activa en la sociedad paraguaya.

Y aunque en esa primera etapa estas colectividades no encaminaron sus acciones de manera especial hacia las cuestiones jurídico-legales o de política migratoria, se organizaron buscando mantener una cohesión interna de carácter étnico o nacional y establecer lazos de interacción solidaria e integración con la sociedad que las acogió, desarrollando los aspectos más constructivos de la movilidad humana. Todo ello también fue útil para sus relaciones con los organismos gubernamentales y como contribución a la historia de las organizaciones de inmigrantes.

### **1.1. Asociaciones de inmigrantes**

Aun cuando cuantitativamente la inmigración no fue considerable en el país, como se estableció en el capítulo inicial, su presencia fue cualitativamente significativa. Ello se refleja en el alto nivel de integración social y cultural logrado con los diversos componentes étnicos y nacionales llegados al Paraguay, así como también en las asociaciones y entidades civiles, sociales, políticas, religiosas, culturales, económicas, científicas o deportivas que fueron creadas, muchas de las cuales se mantienen a lo largo del tiempo, como se verá a continuación

#### **1.1.1. Primeras organizaciones: la colectividad italiana<sup>96</sup>**

Por su misma antigüedad en el Paraguay independiente, la comunidad más visible y activa de inmigrantes ha sido la italiana. Los principales contingentes de italianos comenzaron a arribar al país a fines de la Guerra de la Triple Alianza y cobraron fuerza en los últimos años del siglo XIX y principios del XX. La variedad de actividades que desempeñaron los inmigrantes italianos hizo que sus vinculaciones con la sociedad paraguaya fueran sumamente amplias y estrechas, determinando al mismo tiempo el carácter fuertemente asociativo de esta colectividad y su representación en diversos tipos de organizaciones.

---

<sup>95</sup> Ver al final de este capítulo el listado de personas entrevistadas y sus respectivas asociaciones. Sobre fuentes secundarias ver citas a pie de página y bibliografía al final del presente trabajo.

<sup>96</sup> La principal fuente secundaria de información de esta sección es la obra de Rubiani (2002) y sus numerosas referencias bibliográficas, entre las que se destacan las de la propia Embajada de Italia.



Proveedores de servicios, artesanos, industriales, comerciantes, ganaderos, banqueros y financistas, arquitectos y constructores, periodistas, educadores y artistas, los italianos dejaron huellas en todos los sectores de la vida nacional. Sin embargo, sus comienzos en estas tierras no fueron fáciles y las muchas vicisitudes que enfrentaron a su llegada, sobre todo en los difíciles años de la posguerra de 1870, los impulsaron a la creación de diferentes modalidades de organización para la ayuda mutua. La primera de ellas es la *Società Italiana di Mutuo Soccorso*, fundada en 1871.

La Sociedad Italiana de Mutuo Socorro, así conocida en español, surgió inicialmente como *Unione e Benevolenza*, “nombre que traía la aparente intención de proclamar valores contrarios a la dispersión y hostilidad que primaban entonces, tanto entre los inmigrados como en el Paraguay”, y se constituye formalmente el 8 de setiembre de 1871 para promover, según su Estatuto, “la ayuda moral y material, la unión y beneficencia entre los residentes italianos en la capital del Paraguay y la fraternidad entre las otras instituciones semejantes de la América del Sur, además de promover la instrucción y la cultura italiana de los asociados y sus hijos” (Rubiani, 2002).

Más allá de lo expresado en su Estatuto, la Sociedad Italiana venía a cumplir un importante papel en la organización de “la colectividad extranjera más numerosa del Paraguay para una adecuada como necesaria interlocución con el gobierno nacional” (Ibídem). Además, desplegó una vasta labor en el campo social y cultural no sólo en la colectividad italiana en sí, sino extendida a la sociedad paraguaya en su totalidad. Esta labor fue facilitada con la adquisición de un valioso inmueble en pleno centro de la capital donde, bajo diseño y dirección de profesionales italianos, se construyó, y funciona hasta el presente, la sede de la Sociedad. De a poco se le agregarían filiales fundadas por las colectividades de otras importantes ciudades fuera de Asunción, como Concepción, Pilar y Villarrica, entre fines del siglo XIX e inicios del XX.

En noviembre de 1893 se establecía también una sociedad homóloga de la anterior, la *Società Femminile Italiana di Beneficenza Margherita Di Savoia*, para albergar a las esposas, hijas y descendientes femeninas de la colectividad. Cerca de un centenar y medio de mujeres suscribieron el acta de fundación y resulta sumamente significativo que, en tan remota fecha, se concretara la primera asociación de carácter femenino en el país y que su origen fuera la inmigración italiana. Su finalidad estatutaria era “promover el espíritu de fraternidad y patriotismo, la moral y el progreso, basado en la beneficencia para las asociadas, sus familias y de todos los italianos en general; promover la instrucción de los hijos de las asociadas”, además de ofrecer “socorros pecuniarios mientras los recursos económicos de la entidad lo permitan” (Ibídem).

La Sociedad Margarita de Savoia también logró dotarse de local propio, apenas a cien metros del de la Sociedad de Mutuos Socorros, sirviendo de sede a numerosas actividades sociales y educativas. Ya para 1895 ambas sociedades fundaban de manera conjunta la *Escuela Dante Alighieri*, que pasó a funcionar en el local de la

Sociedad de Mutuos Socorros, y cuyo remoto antecedente fue la creación, más de una década antes, de una escuela de práctica de la lengua italiana dirigida a niños y adultos para el perfeccionamiento del uso de ese idioma, que funcionaba diariamente y en horario nocturno bajo la dirección de un improvisado maestro italiano.

Las actividades de la Dante Alighieri sufrieron diferentes dificultades que la obligaron a cierres esporádicos y sucesivas reaperturas. En 1900, factores económicos forzaron la suspensión de sus actividades hasta que, en 1927, la creación del *Comitato della Dante Alighieri*, que por su gran prestigio internacional movilizó apoyos de la comunidad italiana, permitió la reapertura de la escuela en local propio, con la inscripción de más de 230 alumnos y un destacado plantel docente. A partir de 1934 la escuela pasó a ser administrada por el Estado italiano, bajo cuya tutela se creó en 1937 el ciclo de enseñanza secundaria.

La participación de Italia en la Segunda Guerra Mundial determinó una vez más el cierre de la institución hasta una nueva y definitiva reapertura en 1947. En la actualidad, es uno de los centros educativos de mayor prestigio del país y, en su sede central de Asunción y en su filial de un distrito vecino, congrega de manera armónica e integrada a alumnos de la comunidad paraguaya, italiana y sus descendientes, así como a niños y jóvenes de otras nacionalidades.

En 1908, mientras la Dante Alighieri se encontraba inactiva, la comunidad italiana decidió fundar el *Instituto Italiano Regina Elena*, constituido con apoyo de las dos sociedades establecidas y, particularmente, el de la Margarita de Savoia, en cuyo local social desarrollaba sus actividades. En el citado instituto se dictaban clases de italiano, música, bordado y pintura hasta que en 1912, por disposición del Ministerio de Educación, se agregó “una sección española con cinco grados de escuela elemental, de acuerdo al programa escolar paraguayo” (Ibídem).

La reapertura de la escuela y colegio Dante Alighieri dio por finalizada las funciones del citado Instituto, habiendo tenido ambas entidades un fuerte impacto en la sociedad paraguaya y en los procesos de integración paraguayo-italiana, con sus aportes no sólo a la educación y difusión del idioma italiano, sino a la cultura en general, el deporte y los servicios asistenciales.

De igual trascendencia en el ámbito educativo han sido las instituciones creadas por el Obispo Monseñor Luis Lasagna, de la Congregación Salesiana, fundada por Don Juan Bosco, italianos ambos, entre las que cabe mencionar el *Colegio Salesiano Monseñor Lasagna*, fundado en 1896, el *Colegio Salesiano María Auxiliadora* para mujeres, en 1900, y el *Colegio Salesiano*, en 1916, todos ellos sobrevivientes y de activa presencia en el ámbito educacional paraguayo.

Por otro lado, las dos sociedades italianas pioneras del Paraguay, de las cuales sobrevive hasta el presente la Sociedad de Mutuos Socorros, que integra a varones y mujeres por igual, incursionaron también en el área de la salud creando, ya en 1880, el *Comitato per l’Ospedale Italiano*, bajo cuya gestión se construyó e inició sus actividades, a comienzos del siglo XX, el *Sanatorio Italiano*, un moderno centro de salud activo hasta la fecha, con un sistema de seguro abierto a la colectividad italiana

y sus descendientes, tanto como a las comunidades del Paraguay en general. Otros comités nacidos con el impulso de las dos sociedades citadas han sido el del Cementerio Italiano, en funcionamiento hasta el presente, y el del Campo Deportivo, de destacada participación en la fundación de importantes clubes deportivos actuales del país.

Pero no fueron aquellas las únicas asociaciones que impactaron en la vida del Paraguay desde fines del siglo XIX logrando, además, un fuerte arraigo y sobrevivencia. Desde 1912 funciona el *Club Dopo Lavoro* para actividades recreativas, así como el *Circolo Italiano* de igual orientación, fundado en 1916, y otras ya desaparecidas.

Entre las entidades sobrevivientes, y de notable trascendencia nacional, debe citarse todavía a la *Fundación La Piedad*, creación del eminente médico, científico y humanista paraguayo Andrés Barbero, hijo de inmigrantes italianos, y sus hermanos y hermanas. A la muerte del primero, y con el fin de continuar con su labor filantrópica, estos últimos crearon la citada Fundación en 1951.

A través de esta Fundación se mantiene hasta la fecha el apoyo a la *Cruz Roja Paraguaya*, creada por Andrés Barbero en 1919, así como al *Instituto y Clínica del Cáncer*, el *Instituto Andrés Barbero* (con su *Escuela de Enfermería y Obstetricia*), la *Sociedad Científica del Paraguay*, la *Sociedad Indigenista del Paraguay* y el *Instituto de Investigaciones Históricas* (o *Academia Paraguaya de la Historia*). De gran interés por su riqueza y organización es el *Museo Etnográfico Andrés Barbero*, también subsidiario de la Fundación La Piedad.

Por otro lado, la vigencia en el Paraguay del “*Jure Sanguinis*” (Derecho de Sangre) italiano, que permite obtener la nacionalidad de sus antepasados a los paraguayos descendientes directos de italianos por rama masculina, ha hecho posible el surgimiento en los últimos años de asociaciones de colectividades regionales paraguayo-italianas organizadas en nombre de sus lugares de origen en la península itálica. Así, se encuentran en el país centros, círculos o asociaciones, trentina, ligur, lucana, siciliana, calabresa, entre otras, que agrupan a italianos de origen o adopción y promueven la cultura, el idioma, las costumbres y la integración socio-cultural de ambas nacionalidades unidas por la descendencia común.

Cabe señalar, sin embargo, que ninguna de estas organizaciones se encuentra vinculada de manera directa con temas de legislación o política migratoria, lo que se debería al hecho de que en la actualidad ya no se registran flujos importantes de inmigración que motiven su interés inmediato hacia este fenómeno. Antes bien, ellas se encuentran más comprometidas a consolidar procesos de integración con la sociedad nacional a través de las actividades educativa, cultural, social y científica, que son las que predominan como sus objetivos y finalidades preponderantes.

No obstante, la labor que cumplen con la enseñanza y práctica del idioma italiano algunas de las entidades de este origen, como el Colegio Dante Alighieri, resulta de gran utilidad para las personas que tienen programado emigrar hacia Italia, como es el caso particular de muchas licenciadas en Enfermería que han adoptado

ese país como destino laboral temporal o definitivo, por la demanda de servicios allí existente para estas profesionales y por lo atractivo que les resulta el mejor nivel salarial de aquel país.

### **1.1.2. Otras asociaciones históricas y recientes de inmigrantes**

Uno de los antiguos centros de nucleación extranjera existente en el Paraguay es el *Deutscher Turn und Sportverein*, conocido como *Club Deportivo Alemán* que, como su propio nombre lo indica, es de naturaleza deportiva y recreativa. Fundado en 1907, cuenta con local propio amplio, apto para reuniones sociales, torneos deportivos, fiestas, bailes y conmemoraciones, donde se evoca el origen de la colectividad alemana, si bien en la actualidad un gran número de sus asociados son también paraguayos y descendientes de alemanes.

La finalidad principal del Club es promover la integración cultural paraguayo-alemana por medio de la práctica de los deportes en general y las actividades sociales y culturales, entre las que se destacan fiestas tradicionales alemanas como la *Maifest*, la *Oktoberfest*, el Bazar Navideño, entre otros, además del festejo de Pascuas, Año Nuevo y carnavales. Al igual que las asociaciones italianas, el Club no tiene participación en actividades relacionadas con la migración sino que permite identificar la presencia migratoria alemana en el país y su grado de integración.

En fecha más reciente, 1944, se funda el *Club Sirio*, de similar naturaleza recreativa y de evocación de las costumbres, fiestas y arte culinario del país de origen, para lo cual es también propietario de un amplio predio social.

De fundación aún más reciente es el *Centro Cultural Paraguayo Libanés* que, a diferencia de los citados anteriormente, se encuentra situado en Ciudad del Este, donde una numerosa comunidad libanesa se ha venido instalando en los últimos años.

Tal como fue señalado en el primer capítulo de este trabajo, a una primera corriente de inmigrantes sirios y libaneses que arribaron al Paraguay a comienzos del siglo XX y que hoy prácticamente son reconocidas ya como familias paraguayas, se sumaron otras más recientes que se han instalado especialmente en las zonas fronterizas de mayor actividad comercial, especialmente en Ciudad del Este y Encarnación, donde totalizarían unas 15.000 personas (Ramírez, 2011). Esta nueva inmigración, aún no integrada plenamente a la sociedad nacional, es la que mantiene de manera mucho más intensa y rutinaria su lengua y su cultura.

Un rasgo que caracteriza a estas colectividades es la práctica de su religión, para lo cual cuentan con una mezquita en la capital del país, otras dos en Ciudad del Este y una cuarta en Encarnación. En el *Centro Benéfico Cultural Islámico* de Ciudad del Este se brindan cursos de español, inglés y árabe dirigidos a todo público, así como clases de árabe para niños y adultos de ese origen. Además, se encuentra en construcción en Asunción un Complejo Cultural Islámico, a través del cual, según uno de sus dirigentes religiosos, se busca difundir el Islam y acercar la lengua y la cultura árabe a los paraguayos (Ramírez, 2011).

La construcción de este Complejo, iniciada en 2009, podría culminar en 2013 y será un mega emprendimiento en el que se prevé el funcionamiento de una mezquita para hombres y mujeres, una biblioteca, un colegio para todo público donde se impartirá enseñanza trilingüe (español, inglés y árabe), además de un polideportivo y un edificio de viviendas. Se cuenta para ello con fondos donados por Arabia Saudita y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La presencia árabe en la frontera paraguaya, brasileña y argentina, de aproximadamente 25.000 residentes de ese origen, ha significado importantes aportes al desarrollo económico-comercial y al relacionamiento entre las culturas nacionales y árabe, pero se ha constituido también en un foco de tensión internacional luego de los ataques terroristas ocurridos en los Estados Unidos en setiembre de 2001, aun cuando no se han establecido conexiones comprobadas entre los grupos que actuaron en esos ataques y los residentes de la “Triple Frontera” (Ibídem).<sup>97</sup>

Por lo demás, no se han podido identificar en ninguna de las dos ciudades fronterizas donde mayor es el número de residentes libaneses y árabes (Ciudad del Este y Encarnación), asociaciones organizadas que se movilicen en torno a sus necesidades e intereses migratorios, sobre todo para la atención de los que se encuentren en situación irregular o para los que precisen resolver cuestiones laborales, aunque referencias recogidas de fuentes primarias en la zona indican que existen numerosos casos denunciados de irregularidad en ese campo que afectan especialmente a la comunidad libanesa.

No obstante la inexistencia de organizaciones civiles representativas de la colectividad árabe, las mismas fuentes de información primaria de Encarnación señalan que, eventualmente, son sus representantes religiosos los que ofician de voceros de las mismas pero que, de todas maneras, la regularización de su residencia y la formalización de sus actividades comerciales es muy escasa, por diversas dificultades como el idioma y el origen de sus documentos en lengua árabe.

### 1.1.3. Primeros impactos políticos de las organizaciones de inmigrantes

En la línea de análisis de las organizaciones de inmigrantes y sus implicaciones en cuestiones legales y de política migratoria, la experiencia más reciente y de mayor impacto ha sido la creación de la Federación de Inmigrantes del Paraguay (FEDIPAR), en cuya concreción jugaron un papel relevante tres organizaciones pre-existentes: la *Asociación Paraguaya de Apoyo al Migrante (ASOPAMI)*, *Ágora Espacio Civil Paraguay* y la *Congregación de los Misioneros de San Carlos*

---

<sup>97</sup> El gobierno y el Congreso de los Estados Unidos mantienen un alerta permanente sobre esta zona fronteriza del Paraguay con el Brasil y la Argentina y ejercen un monitoreo periódico. El 7 de agosto de 2012 llegaron a la Ciudad del Este, en vuelo chárter, cinco miembros de la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos para “interiorizarse de los desafíos del crimen transnacional”. Véase <http://www.ultimahora.com/notas/550673-Congresistas-de-EE.-UU.-llegan-para-analizar-crimen-en-la-Triple-Frontera>

*Borromeo, Scalabrinianos*, insertada en la Arquidiócesis de Asunción desde el año 2000 a través de la Parroquia del Migrante, hasta hace poco Capellanía del Migrante, a todas las cuales se hará referencia con mayor detalle más adelante.

Actuando de catalizador de los intereses y preocupaciones de varias asociaciones extranjeras, hasta entonces poco visibles, dispersas y con escasa intervención y peso político para la gestión migratoria en favor de sus respectivas colectividades, las entidades citadas lograron reunir y coordinar a un importante número de representantes de asociaciones extranjeras, entre ellas las de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Corea, Ecuador, El Salvador, Francia, Japón, Perú, Rusia, Taiwán, Uruguay, animándolas a federarse con el fin de potenciar su representatividad y sus gestiones oficiales.

Luego de algunas reuniones preparatorias, las entidades mencionadas formalizaron su fundación en una Asamblea constitutiva realizada el 24 de febrero de 2011 en la Parroquia del Migrante, creando la FEDIPAR y aprobando su Estatuto. Pese a que aún se encuentra en trámite el reconocimiento de su personería jurídica, fortalecida por el peso de la representación colectiva que le otorgó federar a las más importantes y numerosas colectividades de inmigrantes del país, de inmediato comenzaron su labor institucional promoviendo, como primera actividad de singular trascendencia, la presentación del Proyecto de Ley de Amnistía Migratoria.

La iniciativa fue apoyada por la DGM y tanto la FEDIPAR como la ASOPAMI, Ágora y los Misioneros Scalabrinianos que trabajan con comunidades de migrantes en diferentes regiones del país, teniendo siempre a la Parroquia del Migrante como plataforma, realizaron una intensa labor de abogacía ante la Cámara de Diputados, con lo cual se produjo una primera experiencia de debate en mesas de trabajo y audiencias públicas sobre un tema específico de interés de los inmigrantes. Se contó en estas jornadas con la presencia de miembros de las asociaciones de inmigrantes, diplomáticos representantes de los países a los que pertenecen esas colectividades, funcionarios de la DGM, representantes de ONGs de apoyo y de comunidades de migrantes brasileros acompañadas por los Misioneros Scalabrinianos.

Fue así como el proyecto de Ley de Amnistía para la regularización de los inmigrantes que se encontraban residiendo en el país en forma irregular pudo ser presentado, con amplio consenso previo, y aprobado en mayo de 2011 por la Cámara de Diputados y en septiembre del mismo año por la Cámara de Senadores, siendo promulgada por el poder ejecutivo el 4 de octubre de 2011 con una vigencia de seis meses entre el 4 de diciembre de 2011 y el 4 de junio de 2012.

No obstante el empuje y la efectividad de esta primera medida de la FEDIPAR, las notorias debilidades de su funcionamiento orgánico por falta de recursos económicos propios y por el carácter voluntario de la participación de sus miembros y de su directiva, todos ellos urgidos por sus responsabilidades profesionales o laborales de carácter particular, han hecho que su actuación se vea dificultada y, en muchos casos, retardada con relación a los requerimientos propios de la organización. Es así como, una vez promulgada la Ley de Amnistía, no se contó con la suficiente

capacidad de divulgación y movilización de las colectividades que permitiera un aprovechamiento óptimo del escaso plazo concedido por esa normativa.

A pesar de ello la FEDIPAR logró, aunque solamente al cabo de dos meses de estar vigente la citada ley, la firma de un Convenio con el Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales, cuyo propósito fue asegurar la asistencia de los voluntarios de Justicia para orientar a los inmigrantes sobre los trámites a realizar y ante qué instituciones acudir con el fin de regularizar sus documentos de residencia legal. La firma del Convenio entre el presidente de la FEDIPAR y el Director del Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales fue avalada por la presencia de las más altas autoridades de la Corte Suprema de Justicia, miembros del cuerpo diplomático, diputados y representantes de ASOPAMI, de los Misioneros Scalabrinianos y de la Parroquia del Migrante.<sup>98</sup>

El corto plazo de vigencia de la ley, gran parte del cual transcurrió en los meses de vacaciones tanto de los particulares como de los funcionarios públicos, así como la ya señalada escasez de recursos para una campaña amplia de divulgación y las dificultades operativas de la FEDIPAR, no permitieron que la amnistía alcanzara el suficiente resultado cuantitativo deseado por sus impulsores. Pese a ello, la iniciativa y el hecho de haber logrado la promulgación de la Ley deben ser valorados como un éxito de la Federación, con el apoyo de otras entidades de la sociedad civil, y un reconocimiento del mayor poder que otorga la figura federativa frente al de las asociaciones dispersas.

Un problema adicional de esta campaña ha sido la primacía del interés recaudador que caracteriza a las instituciones públicas cuyos servicios devengan determinados aranceles. *“Lo que pasa es que al final, por un lado estaba Migración [la DGM] con la intención de que se radiquen, pero por otro lado tampoco les interesaba porque lo que se pagaba era la mitad del monto para la realización del trámite normal”* (Entrevista a MRK).

En efecto, ha sido una práctica habitual de las sucesivas administraciones de la DGM, con alguna contada excepción, privilegiar el cobro de los aranceles como fuente de ingreso para la institución, antes que desplegar políticas de apertura y reconocimiento de los derechos del migrante a través de una expeditiva resolución de sus trámites de residencia, los cuales son indefinidamente dilatados por una burocracia meramente recaudadora.

En ese contexto y como reflejo de esa visión institucional, ha sido común la vigencia de una cultura de corrupción que caracteriza las prácticas de ciertos funcionarios quienes, para agilizar los trámites, sustituyen la percepción de los aranceles legales por el cobro de comisiones en beneficio propio. Esta cultura ha venido inficionando de larga data los procedimientos de la DGM y ha sido motivo de diversas intervenciones a determinadas oficinas y puestos migratorios tratando de

---

<sup>98</sup> <http://www.pj.gov.py/notas/6435-facilitadores-judiciales-asistiran-a-inmigrantes-para-regularizar-documentos>

sanearlos, aunque no se ha logrado desterrarlos radicalmente, manteniéndose los inmigrantes como víctimas de esas prácticas por el retraso en sus gestiones y por el alto costo de las mismas.

Por otra parte, si bien la FEDIPAR se encuentra aún en una etapa de incipiente organización, la presencia en su seno de algunas asociaciones mejor organizadas e históricamente ya consolidadas, como los Misioneros Scalabrinianos, ha hecho que la misma pueda seguir desarrollando actividades con un importante apoyo institucional de la Arquidiócesis de Asunción y la Parroquia del Migrante. Durante los meses de junio y julio de 2012, sus esfuerzos se han concentrado en la obtención de una prórroga de 180 días de la Ley de Amnistía Migratoria, la cual se ha logrado finalmente con la aprobación por ambas cámaras del Congreso y su promulgación por el poder ejecutivo, encontrándose actualmente en plena vigencia.

Ya que el nuevo plazo que concede esta prórroga es nuevamente de seis meses, se espera una aplicación expeditiva que haga posible su tramitación más flexible a los nuevos concurrentes, así como la continuidad y finalización de los trámites que quedaron inconclusos durante el primer semestre del presente año. Una preocupación latente, al respecto, es que el poder ejecutivo demoró cuatro meses en promulgar el Decreto reglamentario de la Ley anterior lo cual, junto con las dificultades y trabas para obtener la documentación exigida para la regularización, fueron causantes del escaso número de inmigrantes que lograron acceder a los beneficios de esa ley. Superar estos obstáculos y lograr metas más elevadas con la presente prórroga, son los desafíos inminentes de la FEDIPAR y de otras entidades involucradas en este proceso.

#### **1.1.4. Algunas asociaciones relevantes de la FEDIPAR**

No cabe duda de que la presencia en la FEDIPAR de ciertas asociaciones más antiguas y consolidadas orgánicamente ha sido decisiva para su propia fundación y para el papel que ella pudo cumplir en el corto plazo que lleva desde entonces y el que podrá cumplir en el futuro. Se analizan a continuación las más significativas por su fortaleza orgánica o por el peso de su representación en la federación.

En primer lugar la *Asociación Coreana del Paraguay* (ACP), creada en abril de 1965, que reúne en su seno a 200 familias totalizando unos 3.000 residentes coreanos y descendientes de esa nacionalidad en el Paraguay. Esta Asociación se creó en julio de 1966 como entidad sin fines de lucro. Actualmente cuenta con local propio en Asunción y mantiene filiales en ciudades donde la comunidad coreana es numerosa, como Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero y Encarnación.

La ACP apoya a su comunidad en las gestiones ante la Embajada y Consulado de su país, brinda mediación, consultoría jurídica y administra un Plan Corporativo para diferentes servicios, incluyendo una sede deportiva y un cementerio coreano. Como actividades de integración, organiza fiestas patrias y de aniversario de la inmigración coreana, actividades deportivas, ayuda social, asistencia a adultos mayores, ferias de comida, entre otras.



Secundan a la ACP otras asociaciones gremiales como la Asociación de Profesionales Coreanos del Paraguay, la Cámara Coreana de Empresarios Jóvenes, la OKTA (filial de la Asociación de Comerciantes Coreanos en el Mundo), gremios deportivos de golf, fútbol y tenis y la Asociación de Damas Coreanas. La colectividad cuenta además con escuela, colegio, parque recreativo, entre otras infraestructuras.

Todo ello, además, confiere a la ACP no sólo suficiente autoridad sino también capacidad para participar activamente en la defensa de los derechos de los migrantes en el Paraguay *“como parte integrante de la Federación de Inmigrantes en Paraguay, a fin de contribuir unidos con otras comunidades en la defensa de los derechos inmigrantes”* (Entrevista a MRK). A este respecto, la ACP se expresa de acuerdo en *“la necesidad de reformar la ley migratoria vigente y una urgente necesidad de trazar políticas migratorias de gobierno, ya que la Dirección General de Migraciones se preocupa más por recaudar y no por defender los derechos de los migrantes”* (Ibídem).

Por otro lado, la comunidad japonesa integrada desde hace muchos años al país, cuenta con varias asociaciones en diferentes localizaciones, algunas rurales y otras urbanas, y al menos diez de ellas se encuentran incorporadas en una Federación de Asociaciones Japonesas del Paraguay, superando largamente el millar de asociados de una población cercana a las 6.500 personas de ese origen. De todas ellas, es la *Asociación Japonesa de Asunción (AJA)* la que ha tenido una activa participación, desde el inicio, en la creación y funcionamiento de la FEDIPAR.

Fundada en 1960, la AJA en poco tiempo obtuvo su personería jurídica instituyéndose como organización civil sin fines de lucro. Desde 1970 cuenta con una Asociación de Damas Japonesas y, ese mismo año, intervino decisivamente en la creación de la Federación de Asociaciones Japonesas del Paraguay. Desde 1985 la AJA cuenta además con una asociación de jóvenes de esa nacionalidad.

La Asociación Japonesa, que desde 1975 se instaló en un local propio, administra un campo deportivo y un cementerio de la comunidad. En 1988, gracias a la cooperación económica y financiera del Gobierno del Japón, quedó inaugurado el Centro Cultural Paraguay Japonés para el Desarrollo de los Recursos Humanos, con el fin de promover la cooperación e integración de ambas comunidades, destacándose por ofrecer educación artística y práctica de deportes, contando con un amplio teatro e instalaciones para la realización de eventos de diverso tipo. El Centro fue cedido para su administración a la Municipalidad de Asunción.

En ese complejo edilicio funcionó temporalmente la AJA mientras modernizaba su local, pero desde fines de 1998 se instaló de nuevo en éste desde donde realiza una proficua y relevante labor de apoyo e integración de los migrantes. La fortaleza, la organización y el espíritu de trabajo de esta Asociación han ayudado de manera especial a apuntalar la creación y funcionamiento de la FEDIPAR.

De las demás asociaciones de inmigrantes, hay que resaltar igualmente el papel de las peruanas, cuyo número se ha vuelto creciente en los últimos años, y que se

caracteriza por contar con varias representaciones como la *Asociación de Residentes Peruanos*, las *Damas Peruanas Residentes*, la *Asociación del Centro Cultural Perú*, la *Asociación de Amistad Paraguaya Peruana*, la *Asociación Casa Perú*, la *Asociación Residentes Peruanos en Ciudad del Este* y la *Hermanad del Señor de los Milagros*. La relevancia de estas asociaciones, y en especial la de la Asociación Casa Perú, ha hecho que el presidente de esta última presida la FEDIPAR en el presente período.

Por su parte, si bien la colectividad brasileña de inmigrantes tiene una representatividad de hecho, pública y bien visible, por ser una de las más numerosas del país, su forma asociativa es todavía poco orgánica y peculiar. En realidad, no se trata propiamente de una asociación de dimensión nacional, nacida por iniciativa de sus propias bases, sino de diversas nucleaciones y comunidades localizadas en las diferentes áreas donde mantienen residencia mayoritaria, en especial en la zona este del país (Alto Paraná, Canindeyú e Itapúa). Considerando su significativa representatividad, la colectividad brasileña promueve acciones autónomas de incidencia para la definición de facilitación de la regularización migratoria en el Paraguay, como en el caso de la ley de amnistía.

El principal exponente corporativo actual de la colectividad brasileña, de reciente creación, es el *Consejo de Orientación y Representación de Brasileños en el Exterior (CORBE)*, que funciona informalmente desde hace aproximadamente un año, con sede en Ciudad del Este, y que busca reunir de manera centralizada a la mayoría de los inmigrantes de ese origen en el país.

El CORBE es una dependencia de la Cancillería brasileña que designa funcionarios con carácter de Consejeros en los diversos países donde se encuentran sus comunidades más numerosas de inmigrantes. Desde esa perspectiva, la creación del CORBE surgió de los Consejeros designados en el Paraguay por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

Las acciones del CORBE son todavía incipientes. Solamente a fines de junio de 2012 se realizó la Asamblea constitutiva con el fin de formalizarse, aprobar su Estatuto e iniciar las gestiones para obtener su personería jurídica. En todo caso, parte de la fortaleza de esta asociación en ciernes está en que uno de los Consejeros de Itamaraty, residente en la ciudad fronteriza de Naranjal, es un sacerdote brasileño de la Congregación de los Misioneros Scalabrinianos, a través de la cual el CORBE se vinculó activamente a la creación de la FEDIPAR.

También el *Centro de Argentinos en Paraguay (CAP)* tuvo un papel protagónico en la creación de FEDIPAR y en su sostenimiento inicial. Siendo una de las primeras comunidades extranjeras en importancia del país, junto con la brasileña, la constitución del CAP en realidad no es tan antigua pues surge en la década de los noventa

*“ante un real estado de necesidad y abandono por parte de todas nuestras autoridades nacionales [...] un grupo de argentinos con un gran espíritu solidario nos autoconvocamos con el fin de ayudar y asistir a todo aquel compatriota que desee venir a vivir legalmente a esta bendita tierra guaraní y poder solucionar los problemas que*

*cotidianamente tenemos en Paraguay, como también preocuparnos por todo compatriota que esté en tránsito y tenga algún inconveniente, que por diversas circunstancias no son atendidos por autoridad argentina alguna”.*<sup>99</sup>

En tal sentido el CAP se propone, como objetivo central, constituirse en una red solidaria que trata de “ayudar a los argentinos a vivir legalmente en el menor plazo de tiempo posible en la República del Paraguay, como también fomentar su bienestar personal y familiar, evitando el desarraigo definitivo”, al tiempo de mantener vínculos estrechos con su país de origen, tratando de “lograr una comunidad organizada con identidad nacional” (Ibídem).

El CAP se mantiene estrechamente vinculado con la vida política argentina, a través de sus relaciones con la Embajada de ese país y su participación conjunta con las demás comunidades extranjeras del Paraguay ha sido muy dinámica en el Paraguay. En diciembre de 2009, por ejemplo, el CAP presidió las deliberaciones del primer Foro de Migrantes en el Paraguay, que puede considerarse como un precedente inmediato de la creación de la entidad que habría de federar a las más importantes asociaciones de extranjeros radicados en el país, de la cual ha sido parte activa desde su la creación.

Cabe referirse también al *Consejo Consultivo Paraguay “José Gervasio Artigas” (CC)*, el órgano asociativo que reúne a los miembros de la comunidad uruguaya en el país. Los Consejos Consultivos, existentes en todos los países donde se encuentran residentes uruguayos, son asociaciones de la sociedad civil sin dependencia del Estado, aunque un requisito para su creación es que, en lo posible, existan en esos países representaciones consulares con las cuales los CC mantienen estrechos vínculos de trabajo, al mismo tiempo que las fiscalizan con rigor en el cumplimiento de sus funciones.

El CC uruguayo en el Paraguay ha venido desarrollando una intensa y destacada labor de asistencia a sus connacionales, a través de diferentes Subsecretarías, como las siguientes: a) la Subsecretaría de Documentación que, entre 2008-2009, realizó un censo de uruguayos carentes de cédulas de identidad en el Paraguay, haciendo las gestiones para dotarlos de las mismas, y se ocupó de la situación de los jubilados que han realizado aportes previsionales en ambos países; b) la Subsecretaría de Asesoramiento Jurídico que brinda orientación y asistencia a los uruguayos en situación irregular por separación matrimonial, tenencia de menores, entre otras; c) la Subsecretaría del Fondo Social y Solidario que presta ayuda a uruguayos de escasos recursos, así como otras subsecretarías con sus respectivas actividades especializadas (Comunicación, Eventos y Finanzas, de Jóvenes, etc.).<sup>100</sup>

La estructura orgánica y funcional del CC uruguayo le ha dado suficiente capacidad y representación participativa en la creación de la Federación de Migrantes del Paraguay, al mismo tiempo que le ofrece un sólido soporte en el

---

<sup>99</sup> <http://www.centrodeargentinosenparaguay.com/nosotros/>

<sup>100</sup> <http://www.d20paraguay.com>

proceso de consolidación en que se encuentra actualmente, en particular en lo que hace a las gestiones que deberá cumplir para lograr la eficaz implementación de la Ley de Amnistía Migratoria en la nueva etapa de vigencia que acaba de iniciarse.

Algunas de las restantes asociaciones de inmigrantes que forman parte de la FEDIPAR, ya sea que representen a una colonia relativamente numerosa (como la boliviana o la taiwanesa), o que correspondan a corrientes de inmigración más antiguas y menos visibles (como las de Francia o Rusia), tienen una participación más ocasional en la federación, aunque como asociaciones nacionales se mantengan muy activas.

Además de estas organizaciones de migrantes, la Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos, que se presentará más adelante, también es una entidad que integra activamente la FEDEPAR desde su fundación.

## **1.2. Asociaciones de emigrantes**

Durante muchos años la población paraguaya emigrada se mantuvo oculta bajo un manto de anonimía colectiva, a pesar de que varias organizaciones ya habían sido creadas desde mediados del siglo XX, especialmente en el principal país receptor que ha sido históricamente la Argentina. En gran medida este anonimato se debió a la visión estigmatizada que el autoritarismo tenía de la emigración y a la falta de espacio para una participación visible de la misma en los asuntos de políticas de Estado que las afectaban de manera directa.

Esta realidad comienza a cambiar progresivamente con la vigencia de la democracia y, particularmente, con el fortalecimiento de la organización como instrumento de presión colectiva de los emigrados en favor de sus derechos.

### **1.2.1. Organizaciones iniciales y pioneras**

La antigüedad, el país de destino y la naturaleza política de gran parte de la emigración paraguaya, han hecho que las primeras formas asociativas de migrantes paraguayos en el exterior se registraran en la Argentina, como acaba de indicarse más arriba. Estas organizaciones asumieron diferentes figuras asociativas, como centros, clubes, “casas paraguayas”, asociaciones, entre otras, sin descartar a las agrupaciones políticas del exilio, posteriores a la guerra civil de 1947, y los movimientos de resistencia armada al largo gobierno autoritario de los años 1954 a 1989.

En general, como ya fue señalado en el primer capítulo, en aquellos años “emigración” era un concepto equivalente a “exilio” y “emigrado” a “exiliado” (Halpern, 2009). La magnitud del éxodo paraguayo solamente hacia la Argentina, en relación con el tamaño de la población del Paraguay, llegó a ser casi del 10 por ciento encontrándose representados en ese país hombres y mujeres por igual y prácticamente todos los segmentos de edad y sectores sociales.

En ese contexto, la población estudiantil emigrada o exiliada asumió en su momento proporciones sumamente significativas. No es de extrañar, por ello, que los centros de estudiantes paraguayos en la Argentina figuren entre las primeras formas de organización y todos ellos con un creciente y marcado sesgo político. A pesar de ello, o por esa misma razón, más que orientados hacia intereses o reivindicación de los migrantes, estas asociaciones se constituyeron en foros de demanda de libertades civiles y democráticas para el Paraguay. En todo caso, al levantar como una de sus consignas principales por entonces “el regreso de todos los exiliados”, proponían de manera indirecta el cumplimiento de un derecho migratorio.

Esa presencia estudiantil se materializa orgánicamente en 1952 con la creación, en Buenos Aires, del *Centro de Estudiantes Paraguayos en la Argentina (CEPA)*, cuya finalidad era consolidar los lazos de solidaridad y el sentimiento patriótico de los jóvenes que cursaban sus estudios en aquel país. Si bien al momento de su fundación sus actividades se orientaron más hacia el campo académico, recreativo, cultural y festivo, muy pronto se fue creando en su seno un sentido de responsabilidad y compromiso político hacia la suerte del país, sobre todo luego del golpe militar del general Stroessner en 1954 y del creciente arribo de exiliados que se registró a partir de los años siguientes (CEPA, 1955/1960).

Para 1960 el CEPA había contactado con otros centros estudiantiles paraguayos con sede en diferentes ciudades argentinas e inclusive en la ciudad de Montevideo: el *Centro de Estudiantes Universitarios Paraguayos en el Uruguay (CEUPU)*. Junto a éste y a otros centros similares de La Plata, Córdoba, Misiones y Rosario, protagonizaron ese año el *1er Congreso de Estudiantes Paraguayos en el Exterior*, en unas jornadas teñidas de reclamos por la democratización del país y el regreso de los exiliados-emigrados (Ibídem).

De manera más o menos coincidente con la fundación del CEPA, en 1953 surgió en la Argentina la *Casa Paraguaya de Buenos Aires* “en respuesta a una determinada necesidad de un momento histórico”, como señala el portal de su página electrónica.<sup>101</sup> Según esta publicación, la Casa Paraguaya es también una consecuencia de la masiva emigración producida por la guerra civil de 1947 y una respuesta al espíritu gregario y a las necesidades de cohesión social de los paraguayos en el exilio. Su misión es “*bregar por la efectiva unión y fraternal convivencia de la familia paraguaya... ser hogar y amparo común de todos los paraguayos residentes o transeúntes en la República Argentina y de todos los habitantes del país que se sientan identificados con sus propósitos*” (Ibídem).

No exenta de manipulación político-partidaria en algunos momentos de su existencia, la Casa Paraguaya en Buenos Aires cumple en la actualidad funciones de apoyo a los migrantes en sus trámites de radicación y regularización documentaria. Junto con ésta, otras casas paraguayas funcionan también en Posadas (desde 1965), Resistencia (desde 1975) y Rosario. Esta última reconoce como antecedentes remotos a la Unión Paraguaya, fundada en 1899 y refundada como Centro Paraguayo

---

<sup>101</sup> [http://www.casapaguayadebsas.com.ar/historia\\_casa.html](http://www.casapaguayadebsas.com.ar/historia_casa.html), Julio de 2012.

en 1922, y al Club Asunción (creado en 1955); ambas instituciones fusionadas en 1970 dejaron constituida la Casa Paraguaya de Rosario.

Otras formas asociativas paraguayas en la Argentina han sido los centros que nuclean a connacionales pertenecientes a determinados pueblos o ciudades del país de origen, como es el caso de los centros Acevalense (de Benjamín Aceval), Artiguense (de General Artigas), Capiateño (de Capitatá), Iteño (de Itá), Pilarense (de Pilar). En otros destinos de la emigración también se encuentran ese tipo de núcleos de connacionales paraguayos, como por ejemplo el de los originarios de Caragatay en los Estados Unidos. En la Argentina y en España también han surgido clubes, ligas y asociaciones deportivas que realizan competencias entre sí, en particular las de fútbol.

Todas las asociaciones paraguayas de emigrados en la Argentina, con la activa participación de sectores de la ciudadanía de ese país, han cumplido una importante labor cohesionadora y solidaria con los migrantes que han llegado hasta ese destino en diferentes momentos del éxodo paraguayo. También funcionan activamente las redes de solidaridad social y familiar que facilitan el viaje inicial de los inmigrantes, su alojamiento en alguna vivienda o pensión, la búsqueda de trabajo y otras formas de apoyo en la primera etapa de la residencia.

A este respecto se puede citar el papel desempeñado por el *Albergue* creado por la Casa Paraguaya de Resistencia que acoge a connacionales, sus familiares y acompañantes, que llegan a esta ciudad de zonas aledañas del Paraguay, y en particular, los que deben recibir atención médica en centros especializados o de alta complejidad, pagando por su hospedaje un reducido monto.

### **1.2.2. Influyente emergencia de las organizaciones paraguayas del exterior<sup>102</sup>**

Durante el año 2007 se vivió una intensa actividad político electoral en el país, animada por el surgimiento de un liderazgo inusual para la carrera a la Presidencia de la República, la de Fernando Lugo un ex obispo de la Iglesia Católica. Ya constituido en candidato presidencial de una alianza de fuerzas políticas de diverso signo ideológico, que van desde la izquierda hasta el liberalismo conservador, Lugo incorpora a su campaña electoral un componente de captación de votos hasta entonces no aplicado por otros candidatos: la visita a comunidades paraguayas de migrantes en el exterior.

Este aliciente contribuye a una activa movilización de clubes, colectivos, asociaciones, federaciones y organizaciones de migrantes paraguayos en el

---

<sup>102</sup> Bajo el presente subtítulo se transcribe de manera adaptada y previamente autorizada el capítulo “Emergencia de las comunidades paraguayas en el exterior”, integrante de la ponencia bajo el título general de “Cuatro hitos históricos de la dinámica poblacional y territorial del Paraguay independiente” presentada por Hugo Oddone al IV Congreso Paraguayo de Población, Asunción 16 a 18 de noviembre de 2011. En: ADEPO, versión digital.

extranjero, que comienzan a hacerse crecientemente visibles en el escenario político nacional. Los migrantes se van corporizando a través de sus representaciones formales y sus reclamos se van haciendo cada vez más patentes a partir de ese momento.

Es así como las organizaciones paraguayas del exterior, predominantes en una primera etapa en la Argentina y en menor medida en los Estados Unidos, se van visibilizando también en otros países del mundo y en particular de Europa, especialmente en España, que para la primera década del siglo XX había asumido el carácter de segundo destino en importancia para los migrantes nacionales, y comienzan a actuar de manera más coordinada y a sentar presencia institucionalizada con sus reclamos en el país. Una publicación resume así la situación:

*“Sobresalen los congresos paraguayos de migrantes, algunos en Asunción y otros en la Argentina, Estados Unidos y España. En todos los casos se ha debatido de manera amplia la problemática de los migrantes en el mundo, tanto en aspectos de derechos humanos en general, como de derechos laborales, documentación, seguridad social, salud, educación, viviendas y buen trato en los países de residencia y derechos civiles en el Paraguay, en especial el derecho al voto, y reclamando mayor y más eficiente atención de los servicios consulares nacionales en el exterior” (OIM, 2011).*

Junto a una diversidad de pedidos y expectativas formuladas al posible futuro gobierno, se expresa como clamor generalizado en particular la demanda por recuperar el derecho al voto desde los países donde residen, un derecho del que habían sido despojados durante la Asamblea Nacional Constituyente de 1992 a instancias del partido gobernante, la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado), que venía hegemonizando el poder desde la década de 1940 y que no lo había abandonado en los veinte años del período democrático, inaugurado en 1989, al ser derrocado el régimen autoritario del general Stroessner, sostenido por ese partido.

Hasta 1989 el autoritarismo gobernante identificaba fuertemente a la emigración paraguaya con el exilio político y al exilio con la oposición y la resistencia al régimen político vigente, precisamente por haber sido éste uno de los factores de la emigración. Como resabio de esa visión, los constituyentes del Partido Colorado impusieron, con su voto mayoritario en la Constitución de 1992, el artículo 120° que excluía a los nacionales residentes en el exterior del derecho al voto.

La campaña electoral del futuro presidente Lugo movilizó activamente a las comunidades paraguayas en el extranjero y jugó, aparentemente, un papel importante, aunque difícil de dimensionar con precisión, en su triunfo y su ascenso a la presidencia en agosto de 2008,<sup>103</sup> poniendo fin al régimen de partido único hegemonizado por el Partido Colorado desde los años 40.

---

<sup>103</sup> Varias caravanas de paraguayos residentes en la Argentina, que mantenían registrado en el padrón electoral su domicilio original en el Paraguay, viajaron en trenes y buses para participar de las elecciones del 21 de abril de 2008. La Argentina facilitó esa participación

Electo el nuevo presidente en abril de 2008, y antes de su asunción al poder, en julio de ese año se lleva a cabo en Asunción el *Primer Congreso Paraguayo de la Migración* organizado por la *Federación Paraguaya en la Argentina (FEPARA)*, el *Equipo Pastoral Paraguayo en la Argentina (EPPA)*, la *Asociación de Profesionales Paraguayos en la Argentina (APPEA)* y la *Asociación de Paraguayos Retornados del Exilio (APRE)*. El congreso cuenta con la presencia de numerosas delegaciones de emigrantes de Argentina, Alemania, Bélgica, Brasil, España, Estados Unidos, Francia, Italia y Suiza y con el apoyo de entidades nacionales e internacionales como la *Comisión de Desarrollo Social, Población y Vivienda de la Cámara de Diputados*, la *Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO)*, la *Organización Internacional para la Migración (OIM)* y el *Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)*.

Dando seguimiento a estas movilizaciones, las comunidades migrantes realizaron otros varios y multitudinarios encuentros y congresos posteriores a 2008, tanto en Asunción como en la Argentina, Estados Unidos y España, desplegando un intenso lobby político en demanda de sus derechos, en los que ratificaron las peticiones del primer Congreso e incluyeron reclamos por mejor atención del gobierno en los servicios diplomáticos del país y en los diversos consulados y embajadas del exterior.<sup>104</sup>

Cabe citar, entre esos encuentros, el segundo y tercer Congreso Paraguayo de la Migración llevados a cabo en Asunción en 2009 y 2010, respectivamente; el *Primer Congreso de Migrantes Paraguayos en los Estados Unidos* realizado en enero de 2009 en Nueva York, con representantes de colectividades residentes en Atlanta, Boston, Connecticut, Florida, Nueva Jersey, Nueva York y Maryland, en el cual se constituyó la *Representación Permanente de las Comunidades Paraguayas en los Estados Unidos*; y finalmente el *Primer Congreso de Inmigrantes Paraguayos en España y Segundo Encuentro de Asociaciones Paraguayas en España*, que en sesión conjunta de fecha 30 y 31 de mayo de 2009 reunió a asociaciones de Alicante, Albacete, Barcelona, Bilbao, Cádiz, Guadalajara, Islas Baleares, Madrid, Marbella, Murcia, Sevilla, entre otras, y al final de la cual quedó constituida la *Federación de Asociaciones Paraguayas Residentes en España (FAPRE)*.

Como resultado de estos congresos y otros encuentros locales llevados a cabo en los respectivos países de residencia, en particular en la Argentina, se estableció también el *Congreso Permanente de la Migración Paraguaya en la Argentina (COPEMPARA)* y se entablaron una serie de relaciones entre comunidades y asociaciones existentes en un mismo o en diferentes países del exterior, creándose

---

permitiendo que se otorgaran permisos laborales especiales, con goce de sueldo, a quienes justificaban haber votado ese día en el Paraguay.

<sup>104</sup> Una parte de las demandas y peticiones formuladas por los congresos de migrantes, puede consultarse en: PNUD, cit. Anexo 2: Documental; 194-200; y en: Congreso Permanente de la Migración Paraguaya en la Argentina <http://www.paraguaymipais.com.ar/comunidad-paraguaya/2011/01/congreso-permanente-de-la-migracion-paraguaya-en-argentina/>



nuevos espacios asociativos e, inclusive, federativos, sobre la base de encuentros presenciales y del uso intensivo de las redes sociales vía Internet.

El principal logro de este proceso, que cobra una dimensión histórica en la vida política del Paraguay, se produce durante el año 2011, cuando las comunidades emigradas y diversos sectores de la sociedad nacional aliados con ellas desplegaron una fuerte presión política sobre las bancadas partidarias de ambas Cámaras del Congreso, logrando finalmente que estas últimas sancionaran la ley que convoca a referéndum para que la ciudadanía decidiera una enmienda del artículo 120° de la Constitución Nacional, incorporando el derecho al voto a los ciudadanos paraguayos residentes en el exterior. Dicho referéndum, realizado el 9 de octubre de 2011, se expide mayoritariamente en favor de la enmienda que queda automáticamente promulgada, iniciándose de inmediato la confección del padrón electoral en el extranjero.

En los dos meses finales de 2011, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) inscribió a poco más de 20.000 electores residentes en la Argentina, España y Estados Unidos, cifra considerada exigua por la mayoría de las comunidades paraguayas que denunciaron que el plazo de dos meses y el método empleado para el empadronamiento, consistente en el envío a algunas ciudades de esos países de unos pocos funcionarios de dicha institución, encargados de realizar las inscripciones, no fue el mejor para una adecuada captación del gran número de ciudadanos deseosos de ejercer este derecho conquistado luego de larga lucha. Posteriormente, las comunidades del exterior comenzaron una campaña de reclamos para abrir un nuevo período de inscripción en los padrones electorales que permitiera el mayor acceso posible de los ciudadanos en las listas de electores.

Las colectividades organizadas han ofrecido su cooperación para la localización e inscripción de sus asociados, familiares y allegados y han insistido en el empleo de diferentes métodos más eficientes, aunque algunos de mayor complejidad tecnológica, que van desde el uso de medios electrónicos y de los servicios consulares existentes en los países donde se cuenta con migrantes paraguayos, hasta la inscripción automática y universal de todos los ciudadanos paraguayos, propuestas a las que las autoridades del TSJE han contrapuesto argumentos diversos sobre dificultades legales o burocráticas que, ni ellas mismas ni el poder legislativo, se mostraron dispuestas a subsanar.

Por el contrario, tanto el TSJE como ambas cámaras del Congreso pretendieron asignar un monto millonario al Presupuesto de Gastos, vía reprogramación, con el fin de cubrir los costos de una burocracia administrativa que la Justicia Electoral se proponía instalar en algunas ciudades del exterior para prorrogar el período de inscripciones.

La falta de eco de la oferta de las colectividades de participar en las inscripciones y la pretensión de incrementar los gastos del Presupuesto de Gastos de la Nación motivaron fuertes reacciones de parte de las mismas colectividades en contra el TSJE y del Parlamento, las cuales repercutieron en la ciudadanía nacional que, a través de

una gran movilización impulsada por las redes sociales, bloquearon la iniciativa parlamentaria y lograron abortar ese proyecto.

Sin embargo, también quedó malograda la prosecución de la campaña de inscripciones en el exterior, de modo que el número final de inscriptos para las elecciones del año 2013 se ha limitado hasta el momento a los poco más de 20.000 paraguayos residentes en el exterior, con procedimientos sobre su participación y sobre el escrutinio de sus votos todavía no establecidos claramente en la legislación electoral. El juicio político al presidente Lugo y su destitución a fines de junio de 2012, alteraron el curso del debate sobre la participación de las comunidades paraguayas en el exterior que ha pasado, por ahora, a segundo plano.

A pesar de este transitorio impasse, las colectividades de emigrados han seguido expresándose por diferentes medios reclamando sus derechos, aunque muchas de ellas focalizándose actualmente en el rechazo al juicio y destitución del presidente Lugo, que califican como un “golpe institucional”.

El hecho de que tantos centenares de miles de hombres y mujeres de nacionalidad paraguaya, viviendo en diferentes países del mundo, consigan estrechar aún más los lazos vivenciales con su país de origen, gracias y a través del ejercicio de sus derechos políticos, puede significar un extraordinario aporte a la dinámica política nacional y posiblemente también a su mejor calidad.

En ese sentido y, no obstante las dificultades señaladas, es indudable que el crecimiento organizacional de las colectividades paraguayas en el exterior, su mayor visibilidad y el poder de *lobby* que han alcanzado, tuvieron su momento culminante en Europa, cuando el 24 de marzo de 2012 las organizaciones de emigrados paraguayos de Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Inglaterra, Italia, Luxemburgo, Suiza, Portugal y República Checa, fundaron el *Congreso de la Migración Paraguaya en Europa (COMIPAE)*, equivalente a una confederación permanente de asociaciones y federaciones ya existentes en el continente europeo.

Es significativo, a este respecto, que la primera manifestación pública del COMIPAE se haya expresado, a menos de un mes de su fundación, a través de dos comunicados dirigidos al Gobierno, al Congreso Nacional, al Tribunal Superior de Justicia Electoral y a la opinión pública paraguaya, reclamando sus derechos ciudadanos y denunciando los impedimentos, trabas y manipulación presupuestaria que las autoridades legislativas y electorales dieron al tratamiento de ese derecho.

Por otro lado, las demandas y actividades de las asociaciones y federaciones de comunidades paraguayas residentes en el exterior no están centradas exclusivamente en sus intereses internos en el Paraguay. Todas ellas despliegan un abanico de exigencias por lograr mejores condiciones de vida en los países donde residen. Las declaraciones y conclusiones de los congresos realizados en Asunción, en la Argentina, en los Estados Unidos y en Europa, a los cuales ya se hizo referencia, así lo atestiguan.

Un ejemplo de ellas lo ofrece el *Collectif Paraguay Francia*, creado en 2008 e integrante del COMIPAE.

*“Con respecto a la solidaridad con los migrantes paraguayos en Francia [...]Jella llevó rápidamente a centrar una serie de acciones y actividades en este sector de la comunidad paraguaya que atravesaba múltiples carencias y persecuciones, fundamentalmente ligados a dos temas: a) La precariedad ligada a su situación migratoria irregular (sin permiso de residencia) que limitaba o tornaba difícil el acceso a una cantidad de derechos básicos: vivienda, acceso a los servicios médicos, persecución y riesgos de expulsión, etc. b) Un ambiente cultural hostil y una lengua diferente, que dificulta el acceso a determinadas redes de solidaridad, al empleo y a la convivencia cotidiana” (Entrevista a GZ).*

*“Luego de un análisis en el equipo del Colectivo Paraguay, llegamos a la conclusión de que ‘la madre de todas las batallas’ para el migrante en Europa era evitar la expulsión, ya que de esto dependía todo el resto del proyecto de la mayoría de las personas migrantes: ayudar a su familia en el Paraguay, construir un proyecto de retorno al país a mediano plazo o integrarse y buscar la regularización para una residencia permanente en el país receptor. Por esta razón, lanzamos una iniciativa que se llama: ‘Fondo solidario de defensa jurídica’ que funciona como una mutual en la que, a través de aportes mensuales fijados por los miembros y a través de actividades de recaudación, se mantiene un fondo que permite a los miembros de la mutual contar con la suma necesaria para costear los honorarios de un abogado independiente, en caso de detención y riesgo de expulsión. El Colectivo Paraguay se inspiró en un sistema ya en marcha en la comunidad boliviana en París, que también nos facilitó el contacto de un abogado con sensibilidad social y una tarifa abordable, muy eficaz para la liberación de los detenidos a causa de su situación migratoria” (Ibidem).*

Como se ve, las actividades que deben desarrollar las comunidades de migrantes por medio de sus asociaciones, abarcan la amplia gama de problemas y situaciones que enfrentan las personas, hombres y mujeres, que han optado por residir en tierras extrañas, las más de las veces por razones económicas que no encuentran solución en sus países de origen. Esta problemática es común a emigrados e inmigrantes y sólo la organización, la solidaridad y la cohesión, son las que les permiten afrontarla con posibilidades de éxito.

### **1.3. Organizaciones no gubernamentales y religiosas de apoyo a los migrantes**

Puede decirse que la creación, existencia y funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales y civiles de apoyo a los migrantes, tanto a los extranjeros residentes en el Paraguay como a los paraguayos residentes en el extranjero, o bien son recientes o, si son relativamente antiguas, sólo comienzan a hacerse más visibles y a emerger desde hace poco tiempo. En este sentido, no es arbitrario datar ese surgimiento de la época de elección y posterior asunción al cargo del presidente Fernando Lugo cuando, como se señaló más arriba, se produjo también la eclosión de las asociaciones de emigrantes.

Hay que comprender que la sociedad paraguaya, sometida durante 35 años a un férreo autoritarismo e iniciada luego, a partir de 1989, en un prolongado proceso de construcción de ciudadanía y ejercicio de sus libertades y prácticas democráticas, siempre bajo la hegemonía del mismo partido político que había monopolizado el

poder durante los 60 ó 70 años previos, recién pudo experimentar un cambio político sustantivo cuando en abril de 2008 se conocieron los resultados de las elecciones nacionales y en agosto del mismo año se concretó la primera alternancia en el poder entre grupos políticos antagónicos desde comienzos del siglo XX.

Este hecho, caracterizado por la composición plural del grupo político elevado al poder (constituido por una coalición de partidos de izquierda, centro y derecha), imprimió una dinámica nueva a la movilización ciudadana e hizo que el impulso asociativo y el surgimiento de nuevas formas de organización y movilización social en torno a la cuestión migratoria, se fueran manifestando con mayor evidencia y con impactos concretos. Fue así como las comunidades migrantes, las de extranjeros radicados en el país y las de nacionales residentes en el exterior, comenzaron a surgir y a ocupar espacios propios en el escenario ciudadano.

De manera casi simultánea aparecieron grupos y asociaciones civiles interesadas en la problemática y en el apoyo a la “causa” del migrante, su derecho a voto, su reconocimiento como entes organizados y el acompañamiento en sus gestiones de regularización e integración armónica en sus países de residencia. A pesar de esa relativa “juventud” señalada, es también un hecho evidente que existían antecedentes previos muy importantes de organizaciones, tanto de emigrados como de inmigrados, así como algunas otras que ya venían trabajando anteriormente en apoyo a ambos tipos de asociaciones.

### 1.3.1. Organizaciones religiosas

La *Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos*, fue fundada en 1887 por el Beato Juan Bautista Scalabrini, Obispo de Piacenza, Italia, para acompañar a los emigrantes italianos que llegaban al continente americano a fines del siglo XIX e inicio del siglo XX.

Los Misioneros Scalabrinianos hacen su entrada al Paraguay desde el Brasil, en 1974, para acompañar y apoyar en su proceso de inserción a los migrantes originarios de ese país y estimular la convivencia intercultural entre sus comunidades y la comunidad local. Con ese fin, los Scalabrinianos promovieron la creación de la Parroquia Nuestra Señora del Rosario en un barrio de Ciudad del Este y erigieron un seminario para la formación de nuevos misioneros en el Paraguay.

Los Scalabrinianos acompañaron a las corrientes de inmigrantes brasileños que ingresaron al Paraguay por la región fronteriza, al este del país, instalando sus primeras colonias agrícolas y, poco después, fundando en la región varias ciudades de ese origen, como: Santa Teresa, Santa Rosa del Monday, Naranjal, Los Cedrales, Tava py, Santa Rita, todas en el departamento de Alto Paraná, así como Nueva Esperanza, Katueté y Corpus Cristi del departamento de Canindeyú. En palabras de uno de los sacerdotes de la Congregación:

*“Nuestra misión se fijó más bien ahí, en Alto Paraná, que es donde estaban los brasileños que vinieron del sur. Las comunidades eran y siguen siendo integradas por*

*migrantes brasileños provenientes de los Estados de São Paulo, Minas Gerais, del nordeste y centro oeste de Brasil, pero la mayoría del sur de Brasil, de origen italiano y alemán. La primera comunidad en la cual los Scalabrinianos colaboraron en el proceso de constitución fue la de Los Cedrales. Posteriormente, los Scalabrinianos implementaron varias misiones en el Alto Paraná para acompañar a las comunidades brasileñas” (Entrevista a JG).*

*“Siendo sacerdotes, los Scalabrinianos se dedican al acompañamiento de los migrantes a nivel religioso, pero también a nivel social, en los ámbitos de la educación, salud, asistencia jurídica, promoción humana y otros ámbitos en los cuales el Estado a veces está ausente y la Iglesia, en este caso, suple la deficiencia de las personas y las acompaña. Desde la década de 1970, el “padre” era y sigue siendo una referencia de los migrantes. Hasta hoy, por ejemplo, los migrantes se acuerdan de los padres pioneros, Florindo Ghiggi, Giuseppe Corradin y Benniamino Basso, entre otros, como sus defensores y referencia en relación a los abusos de los militares, a la explotación. Los sacerdotes nos orientaban, nos acompañaban y eran nuestra seguridad, recuerdan los migrantes” (Ibídem).*

De ese modo la Congregación fue arraigándose y extendiéndose en años recientes hasta establecerse, en 2000, en la Parroquia Nuestra Señora de Fátima de la capital del país y en la Pastoral Social de la Conferencia Episcopal Paraguaya, para articular la Pastoral de los Migrantes y Refugiados en la Arquidiócesis de Asunción. En 2002, ante la necesidad de un punto referencial para los migrantes, el Arzobispo de Asunción cedió la Capilla del Ex-Seminario de Asunción como Capellanía para los Migrantes y Refugiados, hoy Parroquia del Migrante.

Tomar una posición en Asunción significó para los Scalabrinianos ampliar la misión hacia migrantes de otras nacionalidades, como también centrar su atención en los emigrantes paraguayos, sin abandonar la región del Alto Paraná y Canindeyú de mayor caudal de inmigrantes brasileños, donde en la actualidad forman parte de la Diócesis de Ciudad del Este que abarca a ambos departamentos, encontrándose en proceso de instalación una nueva misión pastoral en la ciudad de Encarnación del departamento de Itapúa.

Esta ampliación de la presencia misional se encuadra en el concepto de que

*“hoy en día la frontera no es solamente geográfica sino que existen las fronteras políticas, que abarcan los diferentes lugares donde están presentes las instancias de un Estado y sus instituciones, donde está el poder de decisión política, y por eso es importante marcar presencia en cualquier lugar donde está el migrante” (Ibídem).*

A pesar del escaso número de misioneros de esta Congregación, que llega a aproximadamente 700 miembros en los 35 países donde tienen presencia, de los cuales solamente hay 12 sacerdotes en el Paraguay, su apoyo a los inmigrantes y emigrantes se ha fortalecido en los últimos años, respaldando y participando de importantes iniciativas que han tenido resultado exitoso, como la creación de la FEDIPAR y la promulgación a fines de 2011 de la Ley de Amnistía Migratoria.

A poco de instalada la Capellanía del Migrante en Asunción, se instituyó una organización no gubernamental, la *Fundación Paraguaya de la Comisión Católica Internacional de Migraciones (FPCCIM)*, creada en 2004, con la intención de reforzar

el trabajo de los Scalabrinianos. Luego de ocho años de esforzadas actividades, con precariedad de medios y dificultades surgidas del carácter voluntario de la mayoría de sus miembros, la Fundación ha tenido un cambio de composición, pasando a depender de manera directa de la Congregación de los Misioneros Scalabrinianos y constituyéndose como *Fundación Scalabrini para las Migraciones (FSM)*.

Trabajando en coordinación con la *Red Scalabriniana Internacional de Migración (Scalabrini International Migration Network – SIMN)* de la misma Congregación de los Misioneros Scalabrinianos, la Fundación tiene como objetivo general promover la persona del migrante, su integración y organización, especialmente la de los más necesitados, independientemente del color, nacionalidad, etnia, credo político y religioso.

La Fundación se propone, entre otras actividades, promover las siguientes acciones: a) acogida y valorización de la persona del migrante, su cultura e historia, a fin de que ella pueda descubrir su papel en la sociedad como protagonista; b) asistencia a los migrantes, proporcionándoles las necesarias condiciones para su integración al medio social; c) proyectos e iniciativas en el área de la asistencia social, educación y organización humana, así como cualquier actividad que sirva a la promoción de las personas y familias migrantes; d) campañas y otras iniciativas para garantizar los recursos materiales, humanos y financieros, para el desenvolvimiento de los programas de asistencia, promoción, y organización de los migrantes; e) estudios atinentes a la problemática migratoria, para contribuir a fijar delineamientos para la elaboración de una Política Nacional de Migraciones en el Paraguay; f) coordinación con personas, instituciones del país y del exterior interesadas en los mismos objetivos, que decidan apoyar las actividades específicas de la Fundación.

En este sentido, la presencia en el país de las Congregaciones de los Misioneros Scalabrinianos y de las Misioneras Scalabrinianas ha sido decisiva para incorporar la Pastoral del Migrante como parte de la Pastoral Social de la Iglesia. A ese respecto, cabe destacar el servicio que prestan las *Hermanas Misioneras de San Carlos Borromeo, Scalabrinianas*, en la Secretaría Ejecutiva de la Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Paraguaya, cuya misión es la coordinación nacional de la atención pastoral que brinda la Iglesia Católica en el país.

Las Hermanas Scalabrinianas Misioneras de San Carlos Borromeo, llegaron al Paraguay muy poco después que los Sacerdotes Scalabrinianos y, al igual que ellos, iniciaron su labor pastoral especialmente con los inmigrantes brasileños en la zona fronteriza del Alto Paraná.

*“Nuestra primera misión se instaló en Santa Teresa, del departamento de Caaguazú, a la altura del kilómetro 30 de la ruta 7, entrando hacia el interior, donde ya no es departamento de Alto Paraná. Esto fue hacia 1975, poco después de que llegaran los sacerdotes. De ahí se pasó a Santa Rosa del Monday, Los Cedrales, Santa Rita y Naranjal, todas comunidades brasileñas, en el Alto Paraná”* (Entrevista a la Hna. IC).

En 1992 las Hermanas Scalabrinianas se instalan también en Asunción y desde ese mismo año se encuentran consagradas a la atención del *Hogar de Tránsito Santa Librada*, un albergue donde se desarrolla una activa labor en las áreas de

capacitación, orientación e integración laboral de las mujeres jóvenes que llegan desde el campo en busca de trabajo doméstico.

Apoyadas económica y financieramente por la fundación empresarial privada Santa Librada, desde el Hogar de Tránsito del mismo nombre, las Hermanas Scalabrinianas brindan hospedaje, cursos de capacitación profesional, formación humana, cívica y religiosa y servicios de bolsa de trabajo a las jóvenes mujeres migrantes internas que llegan hasta Asunción buscando empleo.

*“Inicialmente este hogar estaba a cargo de las Hermanas Vicentinas y una familia que vivía en el lugar quienes eran asistidas por trabajadoras sociales que ayudaban durante la mañana. El objetivo era buscarles trabajo a las chicas en casas de familia. Nosotras llegamos en 1992 y nos hicimos cargo de estas tareas” (Ibídem).*

El Hogar está destinado a brindarles un período de formación y capacitación para manejarse en la ciudad; además para las que trabajan y no tienen familiares o parientes donde pasar el día de descanso, o por motivos adversos o porque se encuentran cambiando de empleo.

*“Hasta 2008, las jóvenes llegaban y se les buscaba trabajo enseguida, hasta que conseguían y se iban, pero hace 4 años se cambió la modalidad porque nos dimos cuenta de que ellas llegan del campo y no tienen muchos conocimientos de manejo de los equipos del hogar (electrónicos, menaje, etc.) y entonces decidimos, antes de buscarles trabajo, ofrecerles un curso de un mes entero de administración del hogar, impartido por profesores de una Escuela de Hotelería y Gastronomía. El curso incluye temas de cocina, lavado, planchado, limpieza, urbanidad, cuidado de niños, cuidado de ancianos, entre otros. Cuando las chicas están bien formadas, se les busca empleo. Al concluir el curso reciben un salario y un certificado como garantía de buen trabajo. Además, los domingos se ofrecen cursos de peluquería, corte y confección, manicura y pedicura, para que también puedan desempeñarse en otras profesiones y trabajos” (Ibídem).*

Por el Hogar llegaron a pasar hasta 700 muchachas jóvenes, campesinas, al año, sobre todo en una época en que la migración interna era intensa y se dirigía principalmente hacia Asunción. En la actualidad, muchas de ellas emigran a la Argentina y a otros países, inclusive muchas que fueron formadas en el Hogar y tuvieron su primer empleo doméstico, luego han emprendido el camino de la emigración buscando mejores salarios y condiciones de trabajo y de vida. La formación y la experiencia adquirida gracias al Hogar les han sido de gran ayuda en ese proceso.

Además de dirigir el Hogar, las Hermanas Scalabrinianas cumplen tareas de Secretaría Ejecutiva en la *Pastoral de la Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Paraguaya (CEP)*. Desde allí, ellas realizan gestiones para apoyar a los migrantes en la obtención de documentos, han acompañado el proceso de fundación de la FEDIPAR y de elaboración y difusión de la Ley de Amnistía Migratoria, tratando de que el mayor número de inmigrantes regularizaran su situación y, en contacto con otras religiosas que están en Brasil, Argentina, Bolivia, España, han canalizado algunas gestiones de apoyo a los emigrados paraguayos que viven en esos países y también de inmigrantes que necesitaban orientación para regularizar su

estatus en el Paraguay. Además, la presencia de las Hermanas Scalabrinianas en Asunción y en la Pastoral de la Movilidad Humana fue un factor importante para convertir la Capellanía en Parroquia Personal del Migrante de Asunción, a cargo de los sacerdotes Scalabrinianos.

Un aspecto que las Misioneras Scalabrinianas y los Misioneros Scalabrinianos reconocen como desafío para mejorar su compromiso con los migrantes, es el de lograr una mejor coordinación en el trabajo que realizan ambas Congregaciones.

Además de ellas, cuyo ministerio específico es la atención de los migrantes y la promoción de una mayor conciencia y compromiso de la Iglesia del Paraguay con los migrantes, cabe destacar también el carácter pionero, entre las organizaciones religiosas, del *Equipo Pastoral Paraguayo en la Argentina (EPPA)*, creado en los años 1970, en momentos en que el gobierno autoritario arreciaba con sus prácticas represivas en el país, las que alcanzaron a varios sacerdotes jesuitas acusados de subversivos, apresados y expulsados del territorio nacional, y cuando la Iglesia Católica se enfrentaba al doble desafío de posicionarse frente a esas prácticas de la dictadura y, al mismo tiempo, mantener sus esfuerzos evangelizadores.

En ese contexto,

*“entre los miles de migrantes paraguayos que se volcaron hacia Buenos Aires en los años 1960, vinieron también jóvenes trabajadores que pertenecían a organizaciones de la Iglesia, como la JOC (Juventud Obrera Católica), por ejemplo. También vinieron ex seminaristas y sindicalistas. Durante esta década nació un grupo de la JOC de migrantes paraguayos y se fundó el Movimiento Sindical Paraguayo. Como se puede vislumbrar, existían organizaciones preocupadas en servir a los compatriotas en distintos campos, pero se notaba un vacío. Ese vacío se comienza a llenar en la Semana Santa del año 1970, cuando un grupo de 16 laicos se reúnen con el Padre Oliva (sacerdote jesuita expulsado del Paraguay en octubre de 1969), en una jornada de reflexión. El tema principal fue: ‘¿Vale la pena seguir siendo cristiano en la migración?’ (...) Se profundizó en la realidad como migrantes, la mayoría campesinos, que en ese entonces se habían convertido en obreros, en una gran ciudad. Esas jornadas tuvieron como resultado el convencimiento de que, más que nunca, debían poner en práctica la fe en Dios, al servicio de los hermanos. Como consecuencia, nació en ese entonces el EPPA (Equipo Pastoral Paraguayo en Argentina)”*.<sup>105</sup>

A partir de 1973 el EPPA desarrolla una activa labor de acompañamiento a los migrantes paraguayos en la Argentina apoyándolos no sólo en el campo espiritual y religioso, sino también en las gestiones para obtener la regularización de sus documentos, su inserción laboral y el mantenimiento de sus costumbres y cultura paraguaya. Además de ese acompañamiento, el EPPA tuvo un importante papel en la organización del Primer Congreso de la Migración Paraguaya, realizado en Asunción, y en otras iniciativas de protección de los derechos de los migrantes paraguayos residentes en la Argentina.

---

<sup>105</sup> <http://agenciape.blogspot.com/2009/11/breve-resena-historica-del-equipo.html>



De esta manera, con un escaso número de laicos, con el liderazgo de un sacerdote exiliado-emigrado y de algunas religiosas, se iniciaba en Buenos Aires

*“la primera misión pastoral, modesta en su extensión, inaugurando, sin pretenderlo explícitamente, una nueva época en la historia pastoral de América Latina. El órgano colegiado de la Iglesia de un país asume como deber, asistir pastoralmente a los connacionales emigrados”* (Ibídem).

En la actualidad el EPPA cuenta con

*“más de 1.500 agentes pastorales, distribuidos en más de 350 comunidades de base de 4 Arquidiócesis: Capital Federal, La Plata, Mercedes-Luján y Rosario Santa Fe y 12 Diócesis: Quilmes, Avellaneda-Lanús, Loma de Zamora, San Justo, Laferrere, Morón, Merlo-Moreno, San Martín, San Miguel, San Isidro, Zarate-Campana y Mar del Plata”* (Ibídem).

Esta nueva manera de ser Iglesia en el éxodo nació en un contexto de expulsión, primeramente política y posteriormente económica, y creció con la comunión y participación de los laicos deseosos de caminar junto con los pastores de la Iglesia de origen y la Iglesia de destino como un único pueblo de Dios. Los 42 años de experiencia, en 2012, de la misión conjunta anual entre la Iglesia de origen (de Paraguay) y de destino (de Argentina), promovida por el EPPA, expresan la importancia de la cooperación entre las comunidades eclesiales de origen y destino de los migrantes y de acompañar su proceso de inserción en las comunidades de acogida.

Además de la labor de las entidades de la Iglesia Católica ya mencionadas, hay que recordar también la que realizan las diferentes Diócesis, Parroquias, Capillas, Congregaciones Religiosas, Movimientos Eclesiales y otras entidades católicas en todo el país, al servicio de los inmigrantes que llegan al Paraguay y de los paraguayos y paraguayas que emigran. Cabe destacar también las actividades específicas de atención a los inmigrantes que llegan al Paraguay y a los emigrantes paraguayos residentes en diferentes países, realizadas por otras Iglesias.

En ese sentido, hay que mencionar al Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE), una entidad ecuménica sin fines de lucro que promueve la defensa y promoción de los derechos humanos fundamentales de todas las personas, incluyendo a los migrantes. Creada por tres Iglesias Cristianas – la Iglesia Cristiana Discípulos de Cristo, la Iglesia Evangélica del Río de la Plata y la Iglesia Católica – el 28 de junio de 1976, en tiempos políticos adversos, al no poder contar con su inscripción funcionó bajo la personería jurídica de las tres Iglesias fundadoras que hasta hoy la integran.

El CIPAE ayudó a los perseguidos y presos políticos en la época de la dictadura de Stroessner y ha tenido un protagonismo significativo en diferentes campos sociales, incluyendo la protección de la dignidad y los derechos de los migrantes y especialmente los refugiados.

### 1.3.2. Organizaciones no gubernamentales

En cuanto a las organizaciones no gubernamentales de apoyo a los migrantes, una vez más la Congregación de los Scalabrinianos y su sede en la Parroquia Santa María, Madre de los Migrantes de Asunción, cumplieron un papel fundamental al acoger en su seno iniciativas asociativas importantes, como la ya citada Fundación Scalabrini para las Migraciones. En ese sitio encontraron también albergue para sus reuniones y el intercambio inicial de sus proyectos, así como un apoyo efectivo de los sacerdotes de esa Congregación, las asociaciones ya constituidas y otras que fueron naciendo, animadas por el interés de organizarse como FEDIPAR, a la que ya se hizo mención más arriba.

Algunas de las organizaciones de inmigrantes más antiguas y mejor estructuradas, como la coreana, japonesa, argentina, peruana y uruguaya, fueron el fermento especial de la iniciativa para la constitución y sostenimiento de la Federación que quedó formalizada en el 2011. Cabe mencionar, de igual modo, que en la inicial inspiración y empuje por establecer la FEDIPAR, desempeñó un activo papel animador y movilizador otra entidad civil creada recientemente en el contexto de la efervescencia de los cambios registrados a partir de 2008: la *Asociación Paraguaya de Apoyo al Migrante (ASOPAMI)*, organización civil de voluntarios que también participó de la elaboración e implementación del proyecto de Ley de Amnistía Migratoria.

Los miembros integrantes de la ASOPAMI provienen, a su vez, de otra organización civil previamente creada, la *Asociación de Paraguayos Retornados del Exilio (APRE)*, una nucleación de paraguayos repatriados luego de la instauración de la democracia en el país, ocurrida en febrero de 1989. Como personas que padecieron los rigores de una emigración provocada por causas políticas, y vivida como exilio de igual naturaleza, algunos miembros de la APRE que tuvieron ocasión de asistir al Segundo Foro sobre Migraciones y Derechos Ciudadanos, organizado por la Comunidad Latinoamericana Platense (CLAP) y llevado a cabo en 2008 en la ciudad de La Plata, Argentina, decidieron crear la ASOPAMI y fueron invitados a constituir al Paraguay en la sede del Tercer Foro que la CLAP organizaría al año siguiente.

Así fue como, en diciembre de 2009, se realizó en Asunción el *Tercer Foro Internacional sobre Migración y Derechos Ciudadanos*, organizado de manera conjunta por la ASOPAMI y la CLAP y, en forma simultánea, el *Primer Foro de Migrantes del Paraguay*. Como en oportunidades anteriores, el Foro abordó cuestiones relativas a la participación ciudadana de los extranjeros en los países de residencia y en sus países de origen, el derecho al voto, la regularización de la documentación migratoria, así como temas del ámbito de la salud, la educación y el trabajo, la discriminación, la xenofobia y la trata de personas.

La realización del Foro contó con el apoyo y la participación de la Parroquia del Migrante, los Misioneros Scalabrinianos, las Misioneras Scalabrinianas, la DGM y la OIM, junto con otras varias asociaciones de inmigrantes ya establecidas (como la argentina, boliviana, chilena, peruana, uruguaya y venezolana), o en proceso de

creación, como la brasileña, produciéndose en ese escenario el ambiente adecuado para arrancar con las actividades que condujeron a la creación de la FEDIPAR, al mismo tiempo que sus conclusiones se constituyeron en un marco de apoyo a la promulgación de la Ley de Amnistía Migratoria, entre otros temas de interés inmediato.

Otra ONG que ha venido acompañando las actividades de los migrantes, y tuvo participación en la fundación de FEDIPAR, es la denominada *Ágora Espacio Civil Paraguay*, conformada por un grupo de voluntarios *“enfocados a la promoción de la democracia, su fortalecimiento a través de la participación ciudadana, ejerciendo el derecho al control social de los asuntos públicos, en un esquema de corresponsabilidad, fundado en principios éticos”*, en palabras de su representante (Entrevista a IL).

*“Los miembros de Ágora PY, somos profesionales de diversas carreras (Administración, Derecho, Comercio, Economía) que actuábamos en otras organizaciones, dedicadas algunas a la integración regional, otras al combate del flagelo de la trata de personas, el idioma Guaraní como factor de desarrollo, transparencia, entre otras. En ese contexto, un logro ha sido la constitución de la Mesa Interinstitucional de prevención y combate a la Trata de Personas, la ratificación del Protocolo de Palermo para la prevención, combate y sanción de la trata de personas, en especial, la explotación sexual de mujeres y niños; asimismo, en el año 2007, la incidencia para la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”* (Ibídem).

Lo anteriormente expuesto revela que las actividades de esta ONG incorporan una línea de gran importancia en el campo de la movilidad humana, como es el combate a la práctica del delito del tráfico internacional de personas. La Mesa Interinstitucional mencionada es un organismo oficial que cuenta con la participación de otras numerosas ONGs también vinculadas a la temática migratoria, entre ellas la ya mencionada FPCCIM (hoy Fundación Scalabrini para las Migraciones), la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) y BASE-IS, un centro de estudios al que se hará referencia más adelante.

Los voluntarios y voluntarias de Ágora,

*“inspirados por la tarea realizada por la Pastoral del Migrante, resolvimos constituirnos en 2005 como una ONG, concentrando el esfuerzo en el análisis de la migración paraguaya y su incidencia en los ámbitos económico, social y político; al mismo tiempo que asesorar a exponentes de las colectividades migrantes existentes en nuestro país, desde el enfoque de derechos, conforme a la Constitución Nacional y las Convenciones de Derechos Humanos”* (Ibídem).

Es en ese carácter que esta ONG ha venido alentando la formación de la FEDIPAR y acompañando la elaboración y gestión de la Ley de Amnistía Migratoria y la participación de la sociedad civil, especialmente las asociaciones de migrantes en la definición de políticas migratorias explícitas en Paraguay y en el ámbito del Mercosur.

#### 1.4. Centros de estudios

No cabe duda de que los órganos académicos y centros de estudio existentes en el Paraguay han cumplido una función de primera magnitud en la promoción del conocimiento de la situación migratoria del país y en la toma de conciencia sobre la causa de los migrantes, para la búsqueda del reconocimiento de sus derechos y sus expectativas y por lograr mejores condiciones de vida en su condición de personas que viven fuera de sus países de origen.

Una labor pionera, al respecto, ha sido la de una institución casi cincuentenaria, el *Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CEPES)*, fundado en 1964, que en sus años iniciales dedicó especial atención a los procesos sociodemográficos y, en particular, a las migraciones internas e internacionales. El CEPES es uno de los centros que ha contado con calificados investigadores, cuyos trabajos se han venido publicando a lo largo de estos años en una revista cuatrimestral, la *Revista Paraguaya de Sociología*, de la cual se han dado a conocer también periódicamente unos ilustrativos índices temáticos con el listado de sus artículos por año y por autor.<sup>106</sup>

Al respecto, en una reciente reseña conmemorativa de un aniversario de su fundación, se recordaba que

*“esos estudios posibilitaron conocer y comprender los principales impactos socioeconómicos y culturales que las migraciones comenzaban a generar en la sociedad paraguaya, como por ejemplo, en lo relativo a la migración externa, o la ocupación del territorio interno del país, a través del proceso de colonización y la incipiente urbanización que emergía”.*<sup>107</sup>

El CEPES hizo además aportes claves al conocimiento de la situación campesina, la pobreza y la desigualdad, así como a los problemas estructurales de la economía y los procesos político-sociales del país y América Latina. En las investigaciones realizadas por el CEPES, y en los trabajos publicados por la Revista, tuvieron participación tanto connotados profesionales paraguayos como extranjeros y su temática no cubrió solamente la realidad nacional, sino que abarcó aspectos internacionales de actualidad. Se destacaron, además, importantes aportes al debate conceptual y metodológico de las propias ciencias sociales y su contribución con las políticas públicas.

El CEPES es un Centro asociado al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y actualmente es sede en Asunción de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con la cual desarrolla, desde 2007, proyectos académicos y cursos de posgrado en ciencias sociales para la formación de profesionales de alto nivel en investigación y docencia en estas disciplinas.

---

<sup>106</sup> Se han publicado más de 100 ejemplares de la revista, así como una recopilación antológica de los principales trabajos publicados en los primeros 30 años, bajo el título “Pasado y presente de la realidad social paraguaya”, Volumen 1, Historia social, CEPES, Asunción, 1995.

<sup>107</sup> Diario ABC Color, 1 de abril de 2004.

Contribuciones de gran valor para el conocimiento de las migraciones han sido realizadas también por la *Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción*, a través de la *Revista Estudios Paraguayos*, publicación que circula desde 1973 y cuenta con la participación de destacados investigadores y articulistas paraguayos y extranjeros, así como por el *Departamento de Estudios de Población y Desarrollo (DEPYC)*, de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional, que desde 1990 y durante más de veinte años, publicó semestralmente la *Revista Población y Desarrollo*, con apoyo de organismos de cooperación internacional, aunque actualmente se encuentra en receso y en etapa de reorganización.

De más reciente aparición son otros organismos científicos y académicos en el área social, como el *Centro de Estudios Regionales Interdisciplinarios (CERI)*, el *Centro de Investigaciones Sociales (BASE-IS)* y la *Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO)*. Todos estos centros de estudios e investigación han promovido con igual densidad importantes publicaciones del área social y demográfica y se han ocupado con frecuencia de la temática migratoria, tanto nacional como internacional, prestando asimismo atención a los procesos migratorios internos y, en general, a las vinculaciones entre la migración y las condiciones del desarrollo económico y la estructura social del Paraguay.

Destacados sociólogos, antropólogos, politólogos, investigadores y estudiosos de esos centros han producido publicaciones de extraordinario valor para la comprensión de la temática migratoria. El CERI se inició como un centro de estudios regionales en la zona de Itapúa, cobrando luego una dimensión de carácter nacional. BASE-IS, fundado en 1989, ha prestado especial atención a las migraciones y su vinculación con la pobreza y los procesos de descampesinización, enfatizando en los efectos perniciosos de la gran expansión del cultivo de la soja en la vida campesina y en el régimen de tenencia de tierras.

Ambos centros, bajo la dirección de prominentes investigadores respaldados por equipos interdisciplinarios de alto nivel, han hecho investigaciones de gran relevancia en el ámbito de las migraciones, la pobreza y los desplazamientos campesinos. Por su parte, la ADEPO, fundada en 1991 por un calificado elenco de demógrafos, sociólogos, antropólogos, sicólogos y estadísticos, ha profundizado en el estudio de los procesos sociodemográficos del Paraguay y, con el patrocinio de la cooperación de Naciones Unidas, ha convocado a varios concursos de investigación y promovido el estudio de las migraciones.

En 2011, con motivo de cumplir su vigésimo aniversario, la ADEPO declaró “el año de las migraciones” y, en asociación con otras instituciones, incluyendo el Colectivo Paraguay Francia, promovió el apoyo al referéndum y al voto de los paraguayos en el exterior. También ha realizado cuatro congresos bianuales de población, el último en 2011, incluyendo siempre como uno de sus ejes temáticos la cuestión migratoria en su relación con la dinámica demográfica, la pobreza y el desarrollo territorial y económico.

A mitad de camino entre una ONG y una organización religiosa, se encontraba en sus comienzos el *Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (CEPAG)*,

nacido en el seno de la comunidad jesuita del Paraguay, pero con un carácter más cercano al de una asociación civil sin fines de lucro, orientada al estudio de la realidad nacional. Nacido en 1967 como Centro de Investigación y Acción Social, se embarcó en una primera etapa en un sendero de estudio y reflexión sobre la situación del país bajo el régimen autoritario, desde la perspectiva sociológica, política y religiosa. Formaron parte del equipo inicial varios sacerdotes jesuitas que, al poco tiempo, fueron expulsados del país bajo la acusación de subversión, junto con profesores universitarios y líderes campesinos.

Reorganizado a partir de los años 1980 y luego en el 2001, hoy día el CEPAG se dedica preferentemente al trabajo educativo y de promoción del desarrollo en el área rural. Sus investigadores y especialistas ofrecen atención especial al campo de la cultura, la historia y la antropología, enfatizan en el tema indígena y campesino, y por esa vía, incursionan asiduamente en el tema de las migraciones internas e internacionales.

El CEPAG publica la *Revista Acción*, inicialmente con 4 tiradas anuales y en la actualidad con diez números por año. Además, ha creado la Editorial Loyola para sostener sus publicaciones, la cual se convierte, desde 2001, en Ediciones Montoya con una proficua producción editorial. Tanto el CEPAG como sus publicaciones han mostrado un alto interés por la cuestión migratoria y desarrollado una gran solidaridad con los grupos migrantes.

### **1.5. Medios de comunicación**

Algunos medios de comunicación alternativos, como radios comunitarias, agencias de información y periódicos independientes y no empresariales, así como medios públicos de información (la radio y la televisión estatal), han venido desempeñando en los últimos años una importante función informativa sobre el fenómeno de las migraciones, contribuyendo con la formación de la opinión pública en el mejor conocimiento de la situación de los migrantes, especialmente de las comunidades paraguayas en el exterior. Ocasionalmente, los medios empresariales han sumado sus propios aportes informativos e, inclusive, opiniones editoriales a cargo de columnistas especializados, entrevistados o invitados a ocuparse de determinados aspectos de la cuestión.

Una de las primeras estaciones radiales en tratar la cuestión migratoria ha sido *Radio Viva*, cuya transmisión en FM realiza enlaces semanales con emisoras del exterior, especialmente de España, a través de los cuales emiten programas con la participación de representantes de las colectividades paraguayas residentes en países extranjeros. Iniciada como radio comunitaria en julio de 1995 en un populoso barrio asunceño, *Radio Trinidad FM* se convirtió en 2006 en *Radio Viva FM*, sobre la base de una organización cooperativa (*Cooperativa Ñeecoop Limitada*), que reúne a todos los trabajadores del medio y que compete en el mercado publicitario, a través de promoción y licitaciones, al mismo tiempo que desarrolla proyectos de comunicación con apoyo de organismos nacionales e internacionales de cooperación.

Puede afirmarse que el compromiso y la vinculación con la temática migratoria son consustanciales al funcionamiento de la emisora y de las organizaciones que la sustentan (cooperativa y asociación).

*“El tema de la migración forma parte como eje periodístico y al mismo tiempo como eje estratégico de trabajo tanto en la asociación como en la cooperativa y siempre fue parte de la línea editorial de la emisora por el hecho de que, en primer lugar tenemos una cantidad de compañeros que son inmigrantes también (chilenos, argentinos, brasileños, canadienses, norteamericanos, algunos nacionalizados), que hicieron algún tipo de trabajo en la radio, de modo que siempre está presente el tema de la migración”* (Entrevista OB).

Esta situación explica también la inclusión de un espacio abierto y permanente para las comunidades paraguayas que viven en el extranjero. Apenas iniciada la transmisión en 1995 como radio comunitaria, con equipos modestos y de corto alcance, los responsables de la emisora comenzaron una búsqueda de apoyo internacional para mejorar la capacidad técnica de la radio, obteniendo una primera cooperación de la Embajada de Suiza. En el curso de esa tramitación, tomaron contacto o viajaron al exterior, se establecieron las primeras relaciones con unos pocos paraguayos radicados en los Estados Unidos y Europa y se despertó el interés por la situación de estos emigrados.

*“A partir de 2004, reconociendo el incremento del flujo migratorio de paraguayos al exterior, Radio Viva adaptó la programación para incorporar dentro de la malla de cada uno de los programas el tema de las migraciones, alguna música, algún tema internacional de interés para los migrantes, alguna información de paraguayos destacados afuera. De este proceso surgió, en el 2006, un programa sobre migración, al que se llamó “El caracú de la cuestión”. En la actualidad, Radio Viva está permanentemente conectada con los emigrantes paraguayos, los cuales siguen su programación a través de internet en todos los países donde se encuentran”* (Ibídem).

Radio Viva ha detectado, a lo largo de estos años de conexión con los emigrados, que el principal interés de las comunidades del exterior se centra en la cuestión política, las políticas públicas que de alguna manera los afectan como los sistemas de votación, en su momento el tema del referéndum, y sobre todo, el pedido de mediación para una mejor atención a su situación en los consulados y embajadas paraguayas de los países donde residen. *“Hay críticas muy fuertes sobre el tema de la incapacidad de las embajadas. Mediación es lo que los emigrantes requieren. En este sentido, Radio Viva se posicionó históricamente como canal de expresión de sus reclamos”* (Ibídem). Recogiendo los reclamos de los migrantes, este medio de comunicación trata de encauzarlos hacia las instituciones pertinentes.

Además, la emisora coopera de manera directa en la atención de algunos problemas derivados de la migración, como la violencia intrafamiliar o el apoyo en la cuestión laboral en los hogares del emigrado, para lo cual cuenta con un departamento de asesoría jurídica en el cual trabajan profesionales contratados, que no son parte ni de la Cooperativa ni de la Asociación. Asimismo, se organizan foros vecinales para tratar determinados temas y se destinan programas radiales especiales

para difundirlos, como ocurrió con el caso del referéndum, al cual le dedicaron cuatro programas presenciales en las instalaciones de la emisora.

De manera similar la radio ha tenido cierta participación en los intereses de los inmigrantes, como, por ejemplo, frente a un problema legal que afectó a la Comunidad Trentina de Italia en el Paraguay, ante el cual Radio Viva llevó a cabo una mediación pública a través de un programa radial que enlazó a los trentinos de Italia y a los de Asunción, para entablar un debate al aire en el que se aclararon los hechos referentes a un conflicto que había surgido entre ambas comunidades. Todos estos programas y contribuciones dan lugar a la elaboración de una memoria institucional que se encuentra en formato electrónico y que se publica periódica y fragmentariamente en un medio de comunicación electrónico denominado “Jaku’éke” (“¡A movernos!”).

Toda esta vasta labor de atención a los migrantes le valió a Radio Viva un especial reconocimiento del Primer Congreso de Inmigrantes Paraguayos y Segundo Encuentro de Asociaciones Paraguayas en España, en cuya clausura *“resuelve agradecer y reconocer a la Asociación Trinidad, Ciudadanía, Cultura y Desarrollo / Radio Viva 90.1 FM, como la Radio de los Migrantes Paraguayos, como resultado de un trabajo de comunicación serio y responsable en favor de los derechos de los y las migrantes y del desarrollo del país”*. El Congreso instó a sus asociaciones a mantener contacto permanente con este medio para difundir sus actividades y necesidades y ejercer *“control ciudadano de las gestiones de las autoridades del Paraguay”* (PNUD, 2009).

De creación más reciente, pero de una gravitación no menos importante, es la *Agencia Paraguaya de Noticias (APE Paraguay)*, nacida como Agencia de Periodistas Paraguayos en el Exterior que, bajo el lema guaraní *“Momarandu’hara Paraguay’gua rembiapo tētā ambu’e guive”* (“El que informa sobre el trabajo de los paraguayos desde países extranjeros”), inició sus actividades en la Argentina en 2008 con un grupo de 8 jóvenes trabajadores y estudiantes universitarios, especialmente de las carreras de comunicación, que desde su condición de emigrados decidieron sumarse al esfuerzo de divulgar la situación de los emigrados, hombres y mujeres, y sus condiciones de vida en el exterior.

De a poco, el equipo fue creciendo y se incorporaron otros miembros, inclusive de nacionalidad argentina, interesados en colaborar con esta iniciativa. En la actualidad la Agencia está integrada por un núcleo de jóvenes comunicadores y de varias otras profesiones, como abogados, politólogos, sociólogos, entre otros, que en su mayoría han regresado al Paraguay, a partir de 2010, luego de haber estado residiendo en la Argentina por razones de estudios, y que mantienen activa la Agencia con algunos miembros residentes en la Argentina expresándose a través de una publicación digital.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> <http://www.apeparaguay.org/py/>



Los primeros aportes comunicacionales de APE Paraguay, entre 2008 y 2009, se despliegan a través de un blog utilizado para divulgar las actividades de los migrantes en la Argentina y responder a

*“un clima de expectativas que se había generado entre ellos por el cambio ocurrido en las elecciones de abril de 2008. En este contexto, se divulgaron las principales reivindicaciones de los emigrantes, especialmente las de organizaciones de migrantes residentes en Argentina, entre las cuales destacan FEPARA, el Deportivo Paraguayo, la Asociación de Profesionales Paraguayos en la Argentina (APPEA), el Equipo Pastoral de Paraguayos en la Argentina (EPPA)”* (Entrevista a MP).

APE Paraguay ha cumplido también una importante labor de acompañamiento y divulgación de las demandas de los emigrados por su derecho al voto y por el reclamo en favor del referéndum. Los jóvenes integrantes de APE Paraguay destacan que, con anterioridad, eran los partidos Colorado, Liberal y Comunista los que mantenían mayor contacto con los migrantes, a través de sus operadores políticos en la Argentina y que, desde 2008, los medios de comunicación fueron ocupando esos espacios y ayudando a sus organizaciones a elaborar su agenda, hacer relatorías de sus congresos, preparar ponencias y congresos y acompañarlos en sus esfuerzos por obtener mayor visibilidad.

Mientras los miembros de APE Paraguay residían en la Argentina, la agencia hacía de puente entre los migrantes y las autoridades paraguayas, aunque no así con las autoridades argentinas. En 2010, con el regreso de muchos de los integrantes de APE al Paraguay, se decidió apoyar a los que se mantienen en la Argentina y se establecieron también contactos con emigrantes residentes en Francia y España. Este apoyo se facilitó por el crecimiento del grupo en el Paraguay y en la Argentina, que asumió una identidad más amplia que la de comunicadores y se definió como un grupo de personas que se compromete con la causa de los migrantes.

Desde 2011 APE Paraguay mantiene un programa semanal llamado “*Ápe ha Upépe*” (“Aquí y allá”) en *Radio Nacional del Paraguay*, como continuación de otro similar transmitido anteriormente en la radio comunitaria *Solidaridad*, perteneciente a los jesuitas, que funciona en un barrio marginal de Asunción, el Bañado Sur. En este sentido, los jóvenes de APE Paraguay se definen como “*un núcleo comprometido con la justicia social que va creciendo luego del triunfo del Presidente Lugo y como un grupo progresista independiente, sin compromisos partidarios*” (Ibídem), cuyas actividades principales en la Argentina eran realizadas de manera conjunta con las grandes organizaciones paraguayas antes citadas.

Su más reciente contribución ha sido la publicación del libro “*Migrantes. Perspectivas críticas en torno a los procesos migratorios del Paraguay*”, una recopilación antológica de artículos inéditos de varios autores sobre la problemática de los migrantes abordada desde diversos ángulos y enfoques, aparecida en marzo de 2012 con el sello editorial de APE Paraguay y bajo patrocinio del Viceministerio de la Juventud e Itaipú Binacional. En la actualidad, además de su labor como agencia alternativa de noticias, APE Paraguay es un grupo que ejerce su compromiso con los migrantes en un marco de participación política y de incidencia por reivindicaciones

más amplias, en favor del ejercicio de ciudadanía y la consolidación democrática en el país.

Un tercer medio alternativo de comunicación reciente es la publicación periódica de *E'a*,<sup>109</sup> nacido a mediados de 2007 para dar continuidad a experiencias previas de publicación de otros medios que fueron desapareciendo por su escasa capacidad económica. Todos ellos habían surgido como resultado de un momento de inestabilidad y despidos en los medios empresariales privados, de modo que en el año señalado se conformó un grupo de más de una veintena de comunicadores profesionales, ligados al Sindicato de Periodistas del Paraguay, con formación en ciencias sociales, historia, cultura, diseño, literatura, entre otras, que decidieron crear *E'a* como publicación digital e impresa.

*E'a* es un medio de base cooperativa formada por una cincuentena de profesionales independientes, bajo la denominación de Cooperativa de Trabajo de Comunicadores Atycom Limitada, que se define como

*“un medio de información, investigación, interpretación, análisis y entretenimiento. [...] E'a pretende construir una agenda informativa diferente a la de los grandes medios comerciales de comunicación, una agenda que muestre otras realidades ocultas u omitidas por los medios hegemónicos. [...] Es un medio autónomo, no sujeto a intereses partidarios, religiosos ni a capital nacional o transnacional, sino a los intereses de los socios y las socias de la Cooperativa Atycom Ltda”.*<sup>110</sup>

Su edición impresa es bimestral y la digital es de actualización diaria en su página web.

La contribución de *E'a* a la “causa” de los migrantes ha sido destacada por las colectividades paraguayas del exterior, en particular su participación en el proceso de abogacía en favor del referéndum para la reforma constitucional que devolvió el derecho al voto de los paraguayos emigrados.

Por otra parte, una reciente experiencia de comunicación que ha impactado favorablemente es la de un medio empresarial privado de televisión por cable, la empresa UNICANAL, que emite un interesante programa bajo la denominación de *Diario del Inmigrante (Ddi)*, realizando entrevistas filmadas de carácter testimonial a inmigrantes residentes en España, con posibilidad de extenderlo a otros países del mundo, proponiendo historias de vida de trabajadores, pequeños empresarios, empleados y trabajadores de servicio doméstico, varones y mujeres.

El programa, que a junio de 2012 llevaba ya siete semanas de emisión, se presenta al aire los sábados por la tarde y se retransmite los miércoles en la mañana, de modo que la posibilidad de sintonización es amplia. Además, todos los programas emitidos, desde el primero, pueden ser recuperados por Internet ingresando a la página Facebook del *Diario del inmigrante*.<sup>111</sup> Se trata de una iniciativa de carácter

---

<sup>109</sup> *E'a* es una exclamación de sorpresa o admiración en el lenguaje común paraguayo.

<sup>110</sup> <http://ea.com.py>

<sup>111</sup> [www.facebook.com/DiarioDelInmigrante](http://www.facebook.com/DiarioDelInmigrante)

privado-empresarial de gran valor porque ofrece testimonios personales de primera mano, con un enfoque audiovisual de buena calidad y con un planteamiento serio, realista, sin dramatizaciones artificiales.

Junto a estas formas de comunicación con medios alternativos hay que mencionar, además, la enorme diversidad de redes y propuestas comunicacionales que se han venido creando en Internet y que permiten una rápida captación y divulgación de las actividades que desarrollan los migrantes y sus asociaciones y de las conexiones que establecen entre sí. En este orden, un solo testimonio permite percibir el alto impacto de las redes sociales en la divulgación de los intereses de las colectividades paraguayas del exterior.

En efecto, desde el *Collectif Paraguay Francia*, se destaca la trascendencia

*“de las redes sociales para sensibilizar a la población sobre la importancia de votar el SI a la reforma constitucional por el derecho al voto. En Facebook hemos creado un grupo por el SI que llegó a tener cerca de 10 mil adherentes y se constituye hasta hoy en un espacio importante de intercambio de información entre referentes de las distintas comunidades de paraguayos en el mundo”* (Entrevista a GZ).

Otros medios, como la *TV Pública Jajotopa* (“Nos encontramos”), que ha funcionado desde mediados de 2011 con alto nivel de calidad e independencia del poder político, se constituyó en su momento en un espacio relevante no sólo para el tratamiento de la cuestión migratoria, sino para dar cabida a paraguayos formados en el exterior e integrados al país para cumplir funciones comunicacionales de gran nivel técnico. Luego del juicio político y destitución del presidente Lugo, ha entrado en una etapa de conflictos y cuestionamientos ideológicos que han tenido eco en algunas organizaciones de emigrantes en Europa, que las denunciaron.

Por su parte, la emisora pública *Radio Nacional del Paraguay*, durante décadas funcionando como medio oficial al servicio exclusivo del partido y del gobierno autoritario, luego de pasar por diversas administraciones ineptas y acusadas de corrupción ya en el período democrático, empezó en los últimos años una difícil tarea de reconstrucción y posicionamiento como medio de comunicación independiente. En esa nueva línea ha dado inicio a algunos programas relacionados con las comunidades migrantes y podría cumplir en el futuro una función aún más intensa y solidaria.

También la Parroquia de los Migrantes de Asunción, en coordinación con la FEDIPAR, inició a partir de 2012 un programa radial en la emisora de la Universidad Católica Radio Caritas, dirigido a los inmigrantes y emigrantes, tratando temas referentes al proceso de inserción en la sociedad de acogida.

Finalmente, han sumado aportes de mucho compromiso a la información y difusión de las inquietudes, demandas y actividades de las asociaciones de migrantes, la emisora de radio *AM Fe y Alegría*, de la comunidad jesuita en el Paraguay, y la revista mensual *Acción*, publicación ya mencionada del Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guash (CEPAG), perteneciente a la orden ignaciana.

## 1.6. Movimientos sociales

Producido el cambio político en el Paraguay en 1989, comienzan a aparecer una gran diversidad de movimientos y organizaciones campesinas, de actuación hasta entonces casi clandestina, identificadas genéricamente como “movimiento de campesinos sin tierras”. La visibilidad que va cobrando este movimiento social, el más representativo de los existentes en el país, se asocia de manera directa con su estrategia de lucha: la ocupación de tierras cuya propiedad privada es considerada ilegítima o que constituyen remanentes fiscales.

En el nuevo escenario democrático inaugurado aquel año, el movimiento campesino se orienta progresivamente hacia la conformación de organizaciones asociativas y federativas cuyo poder de presión se expresa, por una parte, en la Asamblea Nacional Constituyente de 1992 por la conquista de la Reforma Agraria y su reconocimiento explícito como derecho, que queda consagrado en la nueva Constitución promulgada en junio de ese año, y por la otra, en una larga lucha emprendida en base a ocupaciones y movilizaciones populares a lo largo de los últimos veinte años.

El nucleamiento de las principales organizaciones campesinas en coordinadoras y federaciones busca potenciar sus reclamos que, con algunas diferencias en sus estrategias de lucha, apuntan a la definitiva implementación de la Reforma Agraria como “uno de los factores fundamentales para lograr el desarrollo rural”, según reza la Constitución Nacional (Capítulo IX, Sección II, Artículo 114°). Entre las organizaciones campesinas más importantes se encuentran la *Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC)*, la *Federación Nacional Campesina (FNC)* creada en 1992 y la *Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI)*, fundada en 1999.

Mientras la FNC apela de manera especial a grandes movilizaciones anuales de sus asociados hacia la capital para ejercer presión y entablar negociaciones directas con el gobierno, la MCNOC considera que la forma más segura de conquistar derechos es a través de la ocupación de tierras y la negociación con los organismos del Estado sobre la vía de los hechos. En una línea similar, pero más radical y combativa, se encuentra la *Liga Nacional de Carperos (LNC)*, de creación mucho más reciente (2008) y de gran protagonismo en los últimos acontecimientos de lucha por la tierra por la vía de la ocupación y la férrea resistencia al desalojo.<sup>112</sup>

En la MCNOC, que reúne a su seno a diez de las más antiguas organizaciones de lucha campesina, participa entre otros el *Movimiento Campesino Paraguayo (MCP)*, cuya organización data de 1980 y que, con la MCNOC, ha sido protagonista de la

---

<sup>112</sup> El 15 de junio de 2012, una propiedad ocupada por la LNC fue desalojada por disposición fiscal, produciéndose un violento enfrentamiento entre policías y campesinos con saldo de 17 muertes y varios heridos. Este incidente fue el desencadenante final de la decisión de ambas Cámaras del Congreso para hacer un juicio político, entre el 21 y 22 del mismo mes, y destituir al Presidente de la República, Fernando Lugo.

fundación de la *Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC)* y cofundador de la *Central Unitaria de Trabajadores (CUT)*.

En lo que respecta al tema migratorio, es manifiesta la actitud negativa que se percibe en las organizaciones sociales y campesinas, con respecto a la migración. Ésta es presentada por la MCNOC como un “problema” y la argumentación que sustenta esta mirada apunta fundamentalmente al impacto pernicioso que, según ella, han representado las corrientes de inmigración, en particular las brasileñas, por su apropiación de las tierras productivas, destrucción del bosque y contaminación ambiental.

El cuestionamiento campesino apunta centralmente al modelo productivo que se ha instaurado, de extensas plantaciones de soja, sobre la base del cultivo y cosecha mecanizada con empleo de agroquímicos, fertilizantes y herbicidas, por sus efectos contaminantes del ambiente y nocivos a la salud, según denuncian los movimientos sociales. Sobre esta situación, el líder de la MCNOC afirma con énfasis que la migración *“es un problema para el Paraguay por una razón sencilla: la migración es resultado de un modelo, de una política aplicada en el Paraguay que, en el caso de las organizaciones campesinas, produce una migración forzosa del campo a la ciudad y de allí hacia el exterior”* (Entrevista a LA).<sup>113</sup>

La segunda razón, de acuerdo con esta posición, es que en el Paraguay nunca se hizo la Reforma Agraria, lo que ha obligado a las organizaciones campesinas a desarrollar una estrategia de ocupación de tierras consideradas latifundios de propiedad ilegítima con el fin de presionar al Estado a que responda a los reclamos. Esta situación crea un clima de conflicto con los propietarios y provoca represión para obligar a los campesinos a dismantelar sus campamentos precarios y abandonar lo que consideran “propiedades privadas injustas”, forzándolos a permanentes desplazamientos y, en definitiva, a una obligada necesidad de emigrar.

Con respecto al modelo que las organizaciones campesinas rechazan, ellas sostienen que

*“éste es un modelo económico que cada vez se acentúa más en nuestro país y que no cambió el carácter del latifundio. El tamaño de las tierras no cambió. Lo que cambió es el modelo de explotación, el modelo de utilización de las grandes tierras. Se introdujo en Paraguay el modelo agro exportador, y al entrar este modelo en medio de las comunidades campesinas, allí se produce la migración forzosa, a la fuerza, y se liquida a las comunidades campesinas y se liquida a las comunidades indígenas, de por sí, por la fuerza, como resultado del modelo. Pero hay también una liquidación como resultado del modelo de la política represiva, porque el 95 por ciento de los 2.200 asentamientos que hoy existen, son resultado de la ocupación”* (Ibídem).

*“Y por otro lado, desde el punto de vista de la legalidad, resulta que esas ocupaciones son legítimas pero son ilegales y son enfrentadas por la fuerza, por la fuerza de la represión. Se expulsa a los campesinos de los asentamientos y se desintegran los lazos*

---

<sup>113</sup> La entrevista se desarrolló en idioma guaraní y los párrafos extractados son traducciones del autor del presente Informe.

*sociales entre ellos. Y por eso la migración es un problema gravísimo que atenta contra la estabilidad familiar. Se acabaron en el Paraguay las familias que antes había por apellidos: los González, los Báez, todos esos apellidos que expresaban la potencialidad productiva familiar, esos se acabaron ahora. Y ello se debe a que la migración justamente atenta contra la estabilidad familiar, desintegra a la familia. Ese es el precio del modelo que más nos afecta a nosotros. Y por eso justamente nosotros estamos en contra de ese modelo que produce (promueve) esa política de migración” (Ibídem).*

Como se puede ver, el cuestionamiento fundamental de las organizaciones campesinas se refiere al modelo productivo empresarial moderno, mecanizado, ocupante de grandes extensiones de tierra, con explotaciones basadas en la plantación extensiva de variedades de soja o maíz transgénico y el uso intensivo de agroquímicos (“agro tóxicos” en la denuncia campesina). Este modelo es asociado como relación de causa y efecto con la migración, tanto la inmigración como la migración interna y la emigración.

Se explica así que esa visión campesina negativa sobre el modelo productivo, se traduzca también en hostilidad contra los inmigrantes brasileños por considerarlos responsables de haberlo introducido en el país. Esta hostilidad llegó a alcanzar en su momento puntos de alta tensión, con quema de banderas del Brasil, ocupación de fincas agrícolas explotadas por brasileños y destrucción de su maquinaria de labranza, hechos a los cuales la prensa dio amplia divulgación en su momento.

Así informaba el diario *ABC-Color* el 2 de noviembre de 2009:

*“Por ejemplo, el 15 de mayo de 2008, a menos de un mes de haber sido electo Fernando Lugo como presidente de la República, campesinos de la colonia Curupayty, colindante con Paso Kurusu, liderados por Elvio Benítez, de la colonia Táva Guaraní, protagonizaron la quema de una bandera brasileña frente a las tierras de Teixeira, declarándose, supuestamente, la "guerra" a los brasiguayos. En la oportunidad, Benítez dio un discurso diciendo que era el inicio de la "segunda independencia del Paraguay". Se realizó un desfile con "boinas rojas" y se presentaron carteles de "soberanía o muerte" entre los campesinos”.*<sup>114</sup>

Esta movilización se produjo como reacción a la adquisición, en 2007, de una propiedad particular de 22.000 hectáreas por parte de un brasileño quien, posteriormente, entró en negociaciones con el Estado para su venta con fines de Reforma Agraria. La propiedad se extendía sobre la superficie de dos distritos y dos departamentos de la región noreste fronteriza con el Brasil.

Otro medio de prensa informaba que los campesinos

*“advirtieron a los colonos brasileños que no permitirán la tala de bosques para cultivar soja en el norteño departamento de San Pedro [...]. Los labriegos también dieron a conocer un manifiesto en el cual exhortaban al presidente brasileño Luiz Inácio Lula Da Silva a colaborar con el retiro de colonos de su país que explotan tierras en Paraguay. ‘Ya no permitiremos que derriben árboles o destruyan bosques para cultivar*

<sup>114</sup> <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/economia/quema-de-bandera-del-brasil-fue-parte-de-un-teatro-del-caso-teixeira-36707.html>

*soja', declaró el dirigente Elvio Benítez, de la organización campesina que realizó la movilización".<sup>115</sup>*

Es importante señalar, sin embargo, que en la actualidad esa crispación se relaciona particularmente con la pasividad o la mala gestión del Estado en lo concerniente a dar solución al problema de las tierras mal habidas, sobre las cuales se hizo referencia en el primer capítulo, restituyéndolas al campesinado, así como la falta de cumplimiento de la política de Reforma Agraria, consagrada por la Constitución Nacional y, en última instancia, la hostilidad se focaliza en los "usurpadores" de las grandes propiedades, antes que en los inmigrantes en general.

También es necesario rescatar de esas posiciones extremas las reivindicaciones que las organizaciones campesinas hacen de su cultura tradicional, representada por pautas como la unidad y la estabilidad de la familia, su arraigo rural, el sistema de producción con semillas naturales (no genéticamente modificadas), la producción diversificada de autoconsumo y de renta y las cooperativas "populares". Todo esto es mirado como parte de un modelo campesino propio que es definido como "economía familiar campesina", opuesta al modelo empresarial sojero.

*"La economía familiar se define por la mano de obra familiar, así se determina, y la producción tiene que ser de autoconsumo y renta. La agricultura familiar campesina, su potencialidad es, primero, la producción de autoconsumo relacionada con la producción de renta también, pero no la soja porque la soja deja fuera a las personas: no es que las personas dejan afuera a la soja, es la soja la que deja afuera a las personas. El modelo sojero deja afuera al modelo familiar campesino, porque la soja viene dentro de un paquete tecnológico, y el pequeño productor no tiene capacidad para afrontar el costo de ese paquete, a no ser que los compañeros estén en cooperativas, que tienen que ser populares, no oficiales. Si están en cooperativas tienen un poco más de capacidad, pero individualmente las familias no tienen fuerza para ese paquete tecnológico, porque tienen que comprar semillas, insecticidas, maquinaria, y para cosechar de nuevo hay que tener maquinaria. Entonces la pequeña parcela se convierte en propiedad de don Fulano, porque con el tiempo los compañeros dejan su finca y la dejan al productor grande. El pequeño productor no tiene capacidad frente al modelo sojero y exportador. Y allí se produce la emigración" (Entrevista a LA).*

En esta visión de la cultura y la economía familiar campesina, se valora también de manera especial la producción diversificada y con semillas naturales, frente al monocultivo de la soja o del maíz en grandes plantaciones y con el uso de semillas genéticamente modificadas de propiedad de las grandes empresas internacionales.

*"Los rubros de la economía familiar campesina deben ser diversificados, incluyendo algodón, maíz, huerta, animales, nada de semillas transgénicas. Nosotros estamos en contra de eso. La economía familiar campesina tiene que ser diversificada tanto para el consumo como para la renta. El monocultivo es un problema, sea el rubro que sea, si es caña de azúcar es problema, si es algodón es problema, si es maíz es problema, banana y fruta también es problema y si es soja solo también es un problema. Es problema para*

---

<sup>115</sup> <http://www.financiero.com/industria/campesinos-paraguayos-queman-bandera-brasil-y-rechazan-cultivos-soja.asp>

*el productor y para el medio ambiente. La producción campesina incluye también animales, ganadería, pequeña y diversificada”* (Ibídem).

Finalmente, si bien para la MCNOC la migración es una cuestión derivada del problema principal que motiva su organización y su lucha, se muestra sin embargo interesada en participar en el delineamiento de una política y legislación migratoria que contemple los legítimos intereses de la “clase campesina”, su cultura, su arraigo, su economía y su bienestar.

### 1.7. Sector privado empresarial

Tan radicales como las posiciones de los movimientos sociales y campesinos, son las del sector privado empresarial, pero en un polo completamente opuesto, sean los empresarios reunidos en torno a la *Asociación Rural del Paraguay (ARP)* como los que forman parte de la *Unión de Gremios de la Producción (UGP)*. Esta última, creada en abril de 2005 con representantes de varias entidades dedicadas a la producción empresarial “rural, agroindustrial y agroexportadora”, declara como propósitos fundamentales de su accionar la “*defensa de los intereses comunes y de cada gremio asociado, el respeto a la propiedad privada, la vigencia de la libertad de mercado, la libertad de competencia y la austeridad fiscal*”.<sup>116</sup>

La UGP reúne en su seno a once gremios de grandes productores, entre ellos la *Asociación de Productores de Semillas del Paraguay (AGROSEMP)*, la *Asociación de Productores de Soja, Cereales y Oleaginosas del Paraguay (APS)*, la *Asociación Rural del Paraguay (ARP)* y algunas productoras de agro químicos, como la *Cámara de Fitosanitarios y Fertilizantes (CAFYF)*. En tal sentido, una ilustrativa toma de posiciones de la UGP con respecto a los cuestionamientos de la MCNOC sobre el tema de los transgénicos es la reiterada referencia que hace en sus comunicados a la posición supuestamente favorable de la Iglesia Católica sobre la biotecnología.

En un comunicado emitido el 24 de julio de 2012, bajo el sugerente título “Opiniones de café y verdades científicas sobre los transgénicos”, y en réplica a “las recientes declaraciones de un obispo de la Iglesia Católica”, transcribe “las conclusiones de un encuentro desarrollado en la Pontificia Academia de Ciencias del Vaticano” que se declara en favor de esos avances de la ingeniería genética. En el encabezamiento de dicha nota, la UGP destaca que “*la biotecnología y uno de sus principales desarrollos, como son las plantas transgénicas, ha sido objeto de una serie de leyendas y mitos provenientes en la mayoría de los casos de la ignorancia*”.<sup>117</sup> El 6 de agosto de 2012, en otro comunicado de similar contenido, publicado bajo el título “*La Iglesia acepta la Biotecnología como herramienta contra el hambre*”, se hace eco de una nota de la Fundación ANTAMA,<sup>118</sup> en la cual

---

<sup>116</sup> <http://www.ugp.org.py/>

<sup>117</sup> [http://www.ugp.org.py/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=6&Itemid=13](http://www.ugp.org.py/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=6&Itemid=13)

<sup>118</sup> [www.fundacion-antama.org](http://www.fundacion-antama.org)



se refiere a un posicionamiento inclusive muy anterior de la Iglesia en favor de los organismos genéticamente modificados y se vincula esta visión con la Doctrina Social de la Iglesia.<sup>119</sup>

El destaque y difusión que da la UGP al respaldo de la Iglesia a la biotecnología, las semillas genéticamente modificadas y el uso de productos químicos en la producción agrícola, representa evidentemente una estrategia comunicacional para ganar adhesión a la causa de los grandes gremios de la agro producción y agro exportación, que consideran esos avances como nuevos paradigmas del desarrollo, en contraposición con la visión de las organizaciones campesinas, que las consideran “paquetes tecnológicos” contrarios a sus intereses y a sus capacidades económicas de utilización, además de nocivos al medio ambiente y a la salud y causantes de emigración.

Además, al igual que las organizaciones campesinas se movilizan en defensa de sus intereses ocupando tierras, cerrando rutas, haciendo marchas multitudinarias hacia la capital del país, los grandes productores utilizan sus tractores, maquinarias agrícolas y vehículos pesados como parte de una estrategia de contra-protesta, realizando los llamados “*tractorazos*” para clausurar rutas y expresarse en defensa de sus propios intereses.

*“Unos 700 colonos brasiguayos movilizaron ayer más de 300 tractores en el cruce Itakyry para exigir a la Justicia una definición al litigio por la posesión de unas mil hectáreas en la zona de Mbaracayú, distrito ubicado a 120 kilómetros al norte de Alto Paraná, debido a que el problema les impide trabajar. La movilización se inició cerca de las 8 horas y cerca del mediodía los manifestantes realizaron una marcha sobre la ruta, seguida de una sentata<sup>120</sup> realizada por mujeres, que derivó en el cierre de la vía por más de una hora”.*<sup>121</sup>

Por otra parte, tanto la UGP como sus principales gremios de grandes productores acompañaron de cerca, y apoyaron desde el comienzo, el juicio político y la destitución del Presidente Lugo, a quien acusaban de haber iniciado su gobierno con la simpatía y complicidad de las organizaciones campesinas más radicales, especialmente la Liga Nacional de Carperos. Hoy día brindan un firme apoyo al nuevo gobierno de Federico Franco, cuyo origen ha sido cuestionado por organismos regionales de integración, como el Mercosur y la Unasur, que han suspendido al país como miembro pleno de dichos órganos, al tiempo que la Argentina, el Brasil y Uruguay desconocían al nuevo gobierno.

---

<sup>119</sup> [http://www.ugp.org.py/index.php?option=com\\_content&view=article&id=240:la-iglesia-acepta-la-biotecnologia-como-herramienta-contra-el-hambre&catid=6:comunicados2&Itemid=13](http://www.ugp.org.py/index.php?option=com_content&view=article&id=240:la-iglesia-acepta-la-biotecnologia-como-herramienta-contra-el-hambre&catid=6:comunicados2&Itemid=13)

<sup>120</sup> “Sentata” es una forma de manifestación consistente en que las personas que se manifiestan permanecen sentadas en el suelo por largo tiempo en protesta o como presión para apoyar sus demandas.

<sup>121</sup> <http://www.ultimahora.com/notas/550782-Colonos-realizaron-Tractorazo-para-exigir-a-la-Justicia-mayor-celeridad>

En cambio, la reacción de los gremios y empresarios en favor del reconocimiento fue inmediata y se manifestó especialmente en la zona del Alto Paraná. Así informaban los medios de comunicación de esa región:

*“Los productores y cooperativistas ‘brasiguayos’ de la zona norte y sur del Alto Paraná se reunieron ayer con el cónsul del Brasil en Ciudad del Este, Flavio Roberto Bonzanini, para que éste intermedie con Itamaraty para el ‘reconocimiento inmediato’ del presidente liberal, Federico Franco. Dijeron que tienen renovadas esperanzas de que el nuevo Gobierno traiga la pacificación al campo. [...] ‘Esta decisión es sumamente necesaria para dar tranquilidad al pueblo paraguayo y a esta gran comunidad brasileña’, refieren los dos puntos del comunicado que el cónsul Bonzanini debe entregar al embajador, Eduardo Dos Santos, para que derive a Itamaraty”.*<sup>122</sup>

Al respecto, la información periodística exponía una situación que dejaba entrever que los enfrentamientos entre inmigrantes y paraguayos eran promovidos por el gobierno destituido:

*“Los productores dijeron que tienen gran esperanza de que Franco devuelva la paz al campo. ‘Los agricultores vivían con el Jesús en la boca, durante el mandato de Lugo. Ya no daba para trabajar’, mencionó Aurio Frighetto, presidente de la Coordinadora Agrícola, filial Alto Paraná. Los ‘carperos’ constituyen una gran preocupación para los productores, concluyó Frighetto, al mencionar que Franco podría devolver la tranquilidad y seguridad jurídica para trabajar. A su turno, Romeu Holzbach, presidente de la Cooperativa Pindó de San Cristóbal, pidió que la Presidente Rousseff reconozca el Gobierno de Federico Franco. ‘Queremos producir, para eso necesitamos el Mercosur’, sostuvo. Romildo Maia [Consejero del CORBE], ex intendente de San Alberto (al norte de CDE), también pidió dicho reconocimiento” (Ibídem).*

Este posicionamiento político de los grandes productores ha contribuido, una vez más, a incrementar la polarización de los sectores rurales del país y a visualizar la cuestión migratoria como conflicto entre paraguayos y extranjeros y confrontación de intereses entre diferentes modelos productivos, con sus implicancias sociales en los sectores populares y campesinos y en algunas asociaciones de emigrados y organizaciones civiles de apoyo a los migrantes, las cuales se han manifestado en contra del juicio político y del nuevo gobierno .

En otro ámbito, la *Unión Industrial Paraguaya (UIP)* que reúne en su seno a exponentes de los más importantes gremios y empresarios industriales del país, ha manifestado con respecto a la crisis de representación del gobierno paraguayo a nivel regional, *“que el Paraguay debe buscar necesariamente otras alternativas de mercado, contactar con nuevos socios comerciales y con el resto del mundo”.*<sup>123</sup>

Por medio de un comunicado titulado “Qué hacemos con el Mercosur”, la UIP expresa que

*“el Paraguay es un país libre, independiente y soberano, logrado con muchos sacrificios de los que habitaron este país desde su nacimiento, con derramamiento de*

<sup>122</sup> <http://diariovanguardia.com.py>, 25 de junio 2012.

<sup>123</sup> [www.uip.org.py](http://www.uip.org.py), 2 de agosto 2012.

*demasiada sangre en muchas ocasiones. Por eso, no podemos permitir ser humillados y despreciados por los cuatro presidentes de otros tantos países, por la simple razón de que no pertenecemos a la “orientación ideológica” de los mismos”.*<sup>124</sup>

El comunicado denuncia el incumplimiento por parte del Mercosur y la Unasur de Acuerdos y Tratados internacionales firmados conjuntamente con el Paraguay, pero solamente en lo que tiene que ver con los aspectos comerciales que son del interés gremial. La entidad no hace referencia a otros tratados similares sobre migraciones en la región, suscritos por los miembros del Mercosur, incluido el Paraguay, ni sienta posición sobre la situación de los miles de paraguayos, hombres y mujeres, que viven y trabajan en esos países más allá de cualquier consideración ideológica que pueda diferenciar a sus gobiernos y a los intereses empresariales, y tampoco evalúa las consecuencias que la marginación regional pudiera tener para aquellos.

La posición de la UIP respecto a las migraciones se puede inferir de actitudes tomadas con anterioridad y, en particular, la que dejó sentada al firmar en 2010 un acuerdo interinstitucional por el cual se comprometía a reducir el trabajo de los inmigrantes en el Paraguay. En su momento, la prensa informó que las

*“autoridades de la Unión Industrial Paraguaya (UIP), de la Cámara Paraguaya del Aluminio y el Vidrio (Aluvi), de la Dirección de Migraciones y del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), convocaron ayer a una conferencia de prensa para dar a conocer las nuevas medidas que en forma conjunta tratarán de llevar adelante con el fin de ir reduciendo el trabajo de inmigrantes en el país”.*<sup>125</sup>

*“En la ocasión, Gustavo Volpe, titular de la UIP, dijo que ya están trabajando sobre un futuro acuerdo con la Dirección del Trabajo y la Dirección de Migraciones para buscar reducir la ocupación laboral de personas indocumentadas que vienen del exterior. “Es un problema muy grave que tiene el Paraguay. Aquí cualquier persona ingresa sin visa y se pone a trabajar”. [...] El titular de la UIP mencionó que este tema presenta dos aristas demasiado importantes: la primera, que es ilegal, aquí como en cualquier parte del mundo, que una persona sin documentación ingrese a trabajar, y el segundo punto, que con esa situación, se deja sin posibilidad al ciudadano paraguayo de obtener un trabajo” (Ibídem).*

A pesar de las medidas inmediatas acordadas al respecto, las autoridades migratorias y las del trabajo reconocieron en ese momento que

*“no cuentan ni siquiera con datos aproximados de cuántos inmigrantes podrían estar en nuestro país trabajando sin reunir las condiciones laborales que la ley exige. En ese sentido, señalaron que ahora trabajarán en forma conjunta con la UIP para que se pueda ir haciendo estadísticas a partir de las denuncias que vayan surgiendo en el sector. El objetivo es abarcar las zonas fronterizas, en donde más se da el ingreso de extranjeros, y de a poco ir teniendo estadísticas. Volpe alertó a los miembros de la UIP*

<sup>124</sup> [http://www.uip.org.py/c/document\\_library/get\\_file?uuid=eb0142ff-e6d6-4039-93e5623a5b9a8434&groupId=10192](http://www.uip.org.py/c/document_library/get_file?uuid=eb0142ff-e6d6-4039-93e5623a5b9a8434&groupId=10192)

<sup>125</sup> <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/preocupan--inmigrantes-que-trabajan--en-forma-ilegal-140160.html>, 2 de agosto 2010.

*que el gremio publicará los nombres de las empresas que operen con mano de obra ilegal” (Ibídem).*

Ni las autoridades migratorias y del trabajo, ni las del gremio industrial informaron cómo las medidas conjuntas a aplicar se encuadrarían en el espíritu y la letra de los convenios internacionales y bilaterales firmados por el Paraguay en esta materia, como la “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, adoptada por las Naciones Unidas en 1990 y ratificada por el Paraguay por la Ley 3.542 de 2009, o los acuerdos sobre regularización de la residencia migratoria en los países miembros y asociados del Mercosur, instrumentos que han sido analizados en los capítulos anteriores.

## **Conclusiones**

En resumen, y como se puede inferir del breve análisis precedente, el reciente cambio de gobierno ha creado un nuevo escenario político en el cual es prematuro estimar el curso de las acciones sobre la temática migratoria, sobre todo en lo que concierne al papel que desempeñarían en las mismas los grupos empresariales y organizaciones populares y de migrantes.

El gobierno surgido del juicio político de junio de 2012 tiene solamente 10 meses de gestión activa, ya que en abril de 2013 están previstos los comicios generales para una renovación prácticamente completa de los principales órganos de poder (Presidente, Vicepresidente, Senadores, Diputados, Gobernadores y Juntas departamentales) y, una vez electas las nuevas autoridades, se inicia el período de transición de cuatro meses hasta agosto en que las mismas deben asumir.

En ese breve lapso, el gobierno surgido luego del juicio político de junio pasado tendrá que afrontar desafíos de gran magnitud, como su aislamiento del sistema regional, el apoyo del Congreso para sus programas de contingencia y la polarización ciudadana que se ha producido en la sociedad nacional por la falta de consenso sobre la decisión de enjuiciar y destituir al Presidente electo en abril de 2008, cuando su período de gobierno debía haber culminado en pocos meses más.

En ese contexto, si bien los principales órganos de la sociedad civil analizados precedentemente se encuentran posicionados con un alto nivel de conciencia sobre la necesidad de reformar la legislación migratoria y encuadrarla en una política pública claramente orientada por principios de respeto pleno de los derechos humanos y de integración a un modelo de desarrollo nacional sustentable, no está claro que el actual gobierno pueda responder a este reto en particular, en el breve plazo que tiene para administrar el Estado.

Esta es una razón demás para plantearse plazos razonables, y no menores de un año, para aplicar las estrategias y acciones que sean emprendidas con el fin de ganar espacios amplios de participación de la sociedad civil en la definición e implementación de la política y la nueva ley migratoria en el Paraguay.

## **2. Características de la sociedad civil y sus vinculaciones con la migración**

Por último, y a modo de un resumen general de la situación, conviene pasar revista a algunos aspectos claves de las diversas organizaciones de la sociedad civil que se han podido identificar a través de la investigación cualitativa y de la información secundaria consultada en el presente capítulo y sus relaciones con la cuestión migratoria.

### **2.1. Composición**

En cuanto a su composición, las asociaciones de migrantes son las que se revelan más numerosas y heterogéneas y, superada la etapa histórica de la dispersión personal y aún asociativa de los migrantes, hoy se muestran más estructuradas e interconectadas a través de las fronteras, por medio de las redes electrónicas y de la intensa actividad que han desarrollado en los últimos 4 ó 5 años, aunando esfuerzos pese a la distancia que media entre sus diversos lugares de residencia.

Cabe señalar, sin embargo, como una carencia todavía evidente, la falta de una adecuada conexión entre las asociaciones de inmigrantes y las de emigrantes que, de efectivizarse, potenciaría enormemente su visibilidad y sus gestiones en busca de atención a unos reclamos por derechos y mejores condiciones de vida, que son comunes a todas ellas donde quiera se encuentren residiendo.

Las organizaciones de apoyo, tanto civiles como religiosas y comunicacionales, así como los centros de estudio, son menos numerosas en cantidad y más homogéneas, aunque impregnadas en general, al igual que las ante citadas, de un voluntarismo virtuoso que hace que sus movilizaciones se realicen aun a costa de enfrentar severas limitaciones y dificultades y sobre todo carencia de recursos. En lo que hace a los centros de estudios y ONGs de apoyo, todas ellas destacan un nivel cada vez menor de la asistencia brindada por los organismos de cooperación internacional, determinado quizás por la crisis económica y financiera que castiga en los últimos años a los países desarrollados, que han sido los tradicionales aportantes de esos organismos, y que les han motivado inclusive a adoptar severas restricciones a la inmigración.

Es posible, sí, constatar el alto nivel de formación y capacidad en la gran mayoría de las personas que actúan en estas asociaciones. En todas ellas, el grado de conciencia sobre la causa de los migrantes, es resultado de una especial sensibilidad pero, al mismo tiempo, de un buen conocimiento de esta problemática lograda tanto por la cantidad y la variada gama de estudios e investigaciones hoy existentes sobre la materia, como por las crecientes movilizaciones que los propios migrantes realizan en demanda de sus derechos.

En cuanto a los movimientos sociales, en especial los campesinos, su interés secundario por la migración en general y la mirada crítica que mantienen sobre la inmigración como factor concordante con un modelo de producción y de vida que los

afecta negativamente, es también evidente que estas organizaciones y sus diferentes niveles de liderazgo mantienen una sólida formación ideológica que las capacita por entero a mantener una participación activa y constructiva en la proyección de una política migratoria, con sentido y valores humanistas, siempre que sean satisfactorias también sus expectativas por mejores condiciones de vida.

En consonancia con el perfil de la emigración paraguaya, en todos estos niveles es posible constatar, al mismo tiempo, que los papeles que se desempeñan tocan por igual a hombres y mujeres y que prima una pujante juventud en sus actores principales. Al mismo tiempo que en todos ellos, y en particular en los centros de estudios e investigación, se cuenta con un calificado plantel de experimentados profesionales con larga pasantía y con suficiente madurez conceptual para brindar apoyos estratégicos a futuras iniciativas en el campo de la formulación de políticas y el rediseño de las bases jurídicas de la migración.

## **2.2. Objetivos**

Es posible diferenciar los propósitos y finalidades de estas asociaciones en tres grandes categorías, aunque todas coincidentes y complementarias.

En primer lugar, se encuentran los objetivos inmediatos, y hasta podría decirse “utilitarios”, de los propios migrantes con sus reclamos por el reconocimiento de su estatus y la consecución de determinados beneficios directos a su condición, como las oportunidades laborales o el acceso a servicios de salud.

Por otra parte, están los objetivos de defensa de los derechos de los migrantes y difusión y apoyo a sus gestiones, desde una perspectiva más externa a sus asociaciones y en el carácter de entidades de gestión y abogacía que inviste a las organizaciones civiles, no gubernamentales y religiosas y a los medios de comunicación.

Finalmente, los centros de estudio actúan en función a objetivos académicos, al interés y la necesidad de acrecentar el conocimiento científico sobre los procesos de la movilidad humana, sus características, su caudal, su impacto y sus consecuencias en los países de origen y destino, aunque teniendo presente siempre una premisa de las ciencias sociales que advierte que “todo conocimiento científico tiene una tendencia a ser usado” (Nadel, 1978) y, por tanto, sabiendo que sus contribuciones al tema no serán sólo teóricas y académicas sino que podrán ser aplicadas a la causa del migrante y sus reivindicaciones, como de hecho lo son.

Esta confluencia de objetivos, que son afines y se complementan, interviene en la dinámica de las migraciones y sus relaciones con la sociedad civil en el Paraguay actual, de una manera multiplicadora y potenciadora que permite avizorar un escenario positivo a la revisión profunda de la legislación y de las orientaciones políticas del tema migratorio en el país en esta segunda década del siglo XXI.

### **2.3. Antigüedad**

En lo que respecta a la antigüedad de las asociaciones civiles relacionadas con las migraciones, un hecho significativo, sin duda, es que la mayoría de ellas han surgido o han cobrado mayor visibilidad o inclusive experimentado transformaciones cualitativas y decisivas entre 2007 y 2008, en coincidencia con el proceso electoral y la posterior alternancia política en el poder ejecutivo, por las expectativas creadas en ese proceso respecto de los intereses de las comunidades paraguayas del exterior, como ya se mencionó antes. Así lo han expresado explícitamente muchas de esas organizaciones, además de que las fechas en que se verifican sus principales movilizaciones corresponden, precisamente, a estos últimos cuatro o cinco años.

Hecha la salvedad de que algunos centros de estudio, ONGs, organizaciones religiosas y medios de comunicación son más antiguos y venían trabajando ya con anterioridad a esa coyuntura política, aunque fuese en una tónica diferente a la del tiempo señalado, es importante la mención precedente sobre todo a la luz del cambio político que se produjo en el Paraguay a fines de junio de 2012, cuando el presidente Lugo fue destituido, luego de un juicio político sumario llevado a cabo por el poder legislativo, de acuerdo con una cláusula constitucional.

Este hecho, como fue comentado un poco más arriba, no sólo ha producido un giro institucional cuyos efectos en los procesos migratorios y en la causa de los migrantes aún es difícil de predecir, sino que ha posicionado a muchas de las organizaciones de emigrados paraguayos y a algunas de las que apoyan su causa, en una actitud crítica contra dicho juicio político y destitución del mandatario elegido en 2008. Varios comunicados emitidos en los días posteriores por estas asociaciones y medios de comunicación alternativos, así lo han testimoniado.

En cualquiera de los casos, superado el carácter coyuntural de los hechos políticos que produjeron el cambio de 2008 y el de 2012, se puede estimar que el proceso político subyacente a ambos acontecimientos seguirá su curso y, en ese contexto, el trabajo y la lucha de las organizaciones en favor de la causa de los migrantes seguirá creciendo y aportando a la obtención de aquellos objetivos comunes que se han señalado.

### **2.4. Conceptualización del tema**

Las representaciones de la sociedad civil, al menos de aquellas que se ha podido consultar en esta investigación, comparten en general una visión común sobre la complejidad del tema de la movilidad humana, reconocen su causa como eminentemente económica (aunque entrecruzada con legítimos derechos y proyectos de vida de las personas que emigran), admiten las graves transgresiones a los derechos humanos que contaminan estos procesos y señalan también algunos aspectos favorables y desfavorables en los países de origen como en los de destino.

Tanto desde la mirada académica, como desde la civil y religiosa, se asume la movilidad humana como

*“un fenómeno muy complejo, muy difícil de delinear y definir. Y aunque está claro que hay varias causas, la causa económica es una de las principales (...) creemos que en la base, como una de las causas fundamentales, está la cuestión económica, la pobreza, la miseria en el lugar de origen que hace que las personas salgan y vayan a lugares donde hay más condiciones de trabajo para desarrollar una vida mejor. Entonces, condicionantes económicas, causas sociales, guerra, violencia, todas esas son causas. Pero también hay que ver que el migrante sueña con un mundo nuevo y también emigra libremente”* (Entrevista a JG).

Coincidiendo con esa percepción, una reciente investigación presentada al IV Congreso Paraguayo de Población puso el acento en *“la existencia de un proyecto de vida mucho más complejo que la simple emigración por razones laborales y la expectativa de una futura reintegración al lugar de origen, como símbolo de la realización personal”*, de acuerdo con testimonios recogidos en una investigación cualitativa de mujeres paraguayas emigradas a España, proyecto de vida que se expresa por medio de la locución en idioma guaraní *“aháta ajú”* (“Voy y vuelvo”; ADEPO, 2012).

Otro testimonio agrega, además, un enfoque de derechos humanos en la problemática, afirmando:

*“Desde nuestra organización percibimos la migración como un derecho ancestral, como el más antiguo de los derechos humanos. Desde esta perspectiva condenamos que la emigración sea forzada por motivos de conflictos bélicos (internacionales o guerra civil) y también por las situaciones de extrema pobreza que impulsan a las personas a dejar sus países en condiciones de gran precariedad. Del mismo modo, condenamos la criminalización de la inmigración sobre todo en los países ricos y que los trabajadores migrantes vean sus derechos fundamentales restringidos, limitados o eliminados por leyes injustas y contrarias a los acuerdos internacionales de Derechos Humanos”* (Entrevista a GZ).

De manera parecida se expresan conceptos que destacan los aspectos constructivos de la emigración y los prejuicios sobre la misma.

*“El aporte de los migrantes a sus sociedades receptoras es un hecho constatado por diferentes estudios, su aporte económico, cultural, social ha sido ampliamente demostrado y, en cambio, su supuesto costo y peso insostenible para el país receptor, sigue siendo difícilmente demostrable y defendible”* (Ibídem).

También la presencia de la migración paraguaya en otros países del mundo,

*“si se analiza políticamente, permite ver que las ideas revolucionarias de los paraguayos que han visto otros modelos y movimientos democráticos, de los que incluso ellos forman parte en los países en donde residen, hoy alimentan este gran motor que busca el cambio en el Paraguay, más allá de quien esté en la presidencia”. Y en cuanto al aporte del emigrante al país donde reside, “en términos culturales es evidente que han hecho grandes contribuciones también para el arte, la música, la cultura, hasta la gastronomía paraguaya, que se va promocionando en otros países”* (Entrevista a OB).

Pero por otra parte, junto con los elementos favorables, como el hecho de que



*“uno puede ver que la salida de paraguayos y su trabajo en el exterior, generando recursos y remesas para el país, hoy día ya originó una ayuda importantísima para muchas familias, hay también siempre datos amargos en estas historias que uno puede ver en términos sociales o, como dirían los psicólogos, en términos psicoafectivos, que ha generado una alteración de la conformación de la unidad familiar y eso es muy particular en el Paraguay (...) y entonces se alude a la crisis de los niños que crecen sin padres y sin madres, de matrimonios que terminan divorciados” (Ibídem).*

Como se puede apreciar, la variedad de percepciones sobre las migraciones tiene, sin embargo, un trasfondo compartido sobre la dualidad de sus impactos que distingue lo positivo y lo negativo de sus causas y consecuencias, pero que parte de la base común del reconocimiento de la movilidad humana como derecho, como perspectiva de desarrollo personal de los migrantes y como contribución al desarrollo humano, tanto en los países originarios como en los destinatarios. Estos elementos resultan importantes al momento de plantear líneas estratégicas de política migratoria.

## **2.5. Principales áreas de actuación y participación**

De manera generalizada las asociaciones de la sociedad civil involucradas en los temas migratorios descartan la asistencia material, lo cual se explica ampliamente por su precariedad de recursos y por la dedicación honoraria que reviste su trabajo, salvo muy contadas excepciones de ayuda al inmigrante o al emigrante que generalmente dependen de organismos estatales, incluyendo los servicios consulares.

En efecto, ese tipo de apoyos queda circunscripto más bien al ámbito público, como los que prestan ocasional y limitadamente algunos consulados a sus connacionales (del Paraguay en el extranjero y extranjeros en el Paraguay), así como la Secretaría de Repatriación para los casos de emigrados paraguayos en situación de vulnerabilidad, incluyendo los que han venido ofreciendo algunas organizaciones existentes en ciertos países, como es el caso del apoyo de las comunidades autónomas de España a las colectividades de migrantes.

En cambio, la mayor parte de las asociaciones que se han analizado se concentran de manera importante en aspectos no menos valiosos, que podrían considerarse desde dos perspectivas.

En la primera de ellas, está claro que los centros y organizaciones de tipo académico, investigativo y de estudio de la problemática vienen aportando un caudal de conocimientos cada vez más amplio y fidedigno de la realidad migratoria, a través de documentos, publicaciones y eventos (como reuniones técnicas, seminarios y congresos), tanto de nivel nacional como internacional. Especial destaque hay que dar, en esta línea de actividades, a las contribuciones que hacen divulgando esa temática los medios de comunicación, tanto los empresariales y privados (si bien de manera más bien circunstancial) como los medios públicos y los alternativos, todos ellos ya analizados más arriba.

En una segunda línea de acción hay que mencionar la asistencia técnico-jurídica y de acompañamiento y gestión que realizan las instituciones civiles y religiosas y las mismas colectividades organizadas, tanto de inmigrantes como de emigrantes, en algunos casos inclusive creando fondos mutuales para la contratación de asesorías jurídicas, como se ha visto al hacer referencia al Colectivo Paraguay Francia o al Consejo Consultivo Uruguayo en el Paraguay.

Este tipo de actuación solidaria, de orientación y apoyo a los migrantes, han ofrecido también otras varias asociaciones, como las de inmigrantes que integran la FEDIPAR en Asunción o las de paraguayos que componen la FAPRE en España, el EPPA, la APPEA y la FEPARA en la Argentina o la ASOPAMI y otras ONGs en el Paraguay.

## **2.6. Actividades sociales tendientes a la cohesión comunitaria**

De gran relevancia son las actividades integradoras que llevan a cabo en su mayoría las organizaciones civiles, tanto de inmigrantes como de emigrantes, ya sean ellas de carácter festivo o deportivo, social o cultural, conmemorando días y acontecimientos especiales (como las fechas patrias, la semana o el día del migrante, los aniversarios de fundación de determinadas ciudades de sus países de origen o de sus propias asociaciones), o participando de conmemoraciones nacionales propias de los países de acogida. Algunas ONGs, medios de comunicación y organizaciones religiosas apoyan y acompañan estas actividades. Entre ellas se destacan las organizaciones religiosas que, por la constancia con que promueven actividades religiosas, sociales (celebraciones semanales, mensuales y anuales), promueven la cohesión comunitaria y familiar de modo sistemático.

En esa misma línea se inscriben los frecuentes encuentros, festivales, bailes, presentación de libros, exhibición cinematográfica, teatro y conciertos que realizan las colectividades y organizaciones civiles vinculadas, todo lo cual posibilita la recordación o la práctica de tradiciones y costumbres nacionales (danza, canto, música, gastronomía, vestimenta, adornos tradicionales, y otras más). Estos, acontecimientos no sólo actúan de elementos aglutinadores de las comunidades migrantes, sino que les confieren notable visibilidad y se convierten muchas veces en expresiones de cultura que pueden ser de mucha calidad y tener alto nivel estético, sobre todo cuando se cuenta con la participación de consagrados artistas e intelectuales que viven o hacen alguna pasantía en el extranjero.

Estas vivencias tienen mucho valor porque contribuyen a consolidar los lazos de las colectividades que viven fuera de su país y las ayudan a ser mejor conocidas por las sociedades receptoras, lo que puede contribuir a los procesos de integración para aquellos que han decidido residir en ellas de manera definitiva y al mismo tiempo mantener vivos los nexos vivenciales con sus países de origen, interesándose en su acontecer económico, político y social y en la expectativa de una reinserción favorable si decidieran regresar.

## 2.7. Participación en las políticas y legislación migratoria

Prácticamente todas las organizaciones civiles mantienen una posición crítica sobre la actual legislación migratoria del Paraguay y manifiestan la necesidad de su revisión y de contar con una nueva ley, en sintonía con los actuales desafíos del fenómeno migratorio y con su encuadre en una política de respeto a los derechos humanos y promoción de su activa contribución con los procesos de desarrollo de sus países.

Las siguientes declaraciones resumen de manera adecuada lo que se acaba de afirmar:

*“Si bien creemos que deben preverse políticas públicas y un marco normativo que regule el proceso migratorio, ellas deben inscribirse en la lógica del respeto a los derechos fundamentales de la persona humana y deben incluir una visión sistémica a escala internacional, que tenga en cuenta la enorme brecha entre los países desarrollados y los países empobrecidos, así como (la persistencia) de políticas económicas injustas que perpetúan el subdesarrollo de estos últimos y que permiten la expropiación y la explotación irracional de los recursos naturales en general, en perjuicio de estas sociedades. Un mundo en el que la migración sea un derecho y una opción pasa por un mundo en el que las relaciones sociales están basadas en la justicia y en una adecuada distribución de la riqueza”* (Entrevista a GZ).

Esta posición favorable a la revisión y corrección de la normativa actual y a contar con líneas bien definidas de política migratoria, tanto como la predisposición favorable a contribuir a ese proceso con recursos humanos capacitados o con la activa participación en consultas, debates y audiencias públicas, ya sea de parte de las asociaciones de inmigrantes como de emigrantes, centros de estudio, organizaciones religiosas y no gubernamentales, medios de comunicación y movimientos sociales, se constituyen en un escenario estratégico favorable para avanzar en ese camino.

Una adecuada división de tareas reforzaría los resultados de esas gestiones. Apelando a las cuatro etapas para elaborar una política pública propuestas por Leiras (2007, citado en Chiarello, 2011), se cuenta con el concurso de los centros de estudio y ONGs para la etapa de “elaboración de información sobre cuestiones migratorias” y para la de “definición de la política” y la elaboración de la ley y sus disposiciones reglamentarias.

En este último caso, convendría prever una asesoría estratégica y un acompañamiento cercano a los legisladores de parte de los centros de estudios y ONGs. En ambas etapas, todos los actores mencionados, con la participación de los medios de comunicación, asociaciones de migrantes, movimientos sociales y organizaciones religiosas, podrán contribuir a un amplio debate y construcción colectiva de los contenidos de ambos instrumentos, por medio de mesas de discusión, audiencias públicas y trabajo de abogacía.

En ambas etapas se debe ejercer ya un firme monitoreo para garantizar que los instrumentos a elaborar y aprobar se encuadren lo más estrictamente posible en un marco de derechos humanos, superen los procedimientos restrictivos y burocráticos,

faciliten la integración social y cultural y encaminen los procesos migratorios hacia una visión de desarrollo humano.

En cuanto a la tercera y cuarta etapas, la de “implementación y ejecución de la política” y la de “monitoreo y evaluación de los programas implementados” (Chiarello, 2011), no cabe duda de que serán los órganos pertinentes del Estado los que asumirán la responsabilidad central, pero, al mismo tiempo, se deberán prever los mecanismos de participación más operativos y eficientes posibles de parte de las organizaciones civiles interesadas en mejorar la gestión migratoria y vigilar el fiel cumplimiento de la política y los procedimientos legales y reglamentarios.

## **CUARTA PARTE**

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

Lo expuesto en los capítulos previos permitió constatar que el Paraguay no sólo carece en la actualidad de una explícita política pública sobre migraciones que establezca sus objetivos, estrategias y acciones relativas a las inmigraciones y emigraciones, sino que la ley que dispone las normativas administrativas básicas de las mismas y, que por omisión, puede decirse que contiene los lineamientos de política en la materia, es considerada obsoleta tanto por referentes de la sociedad civil como por las autoridades migratorias mismas.

Frente a esta realidad, las siguientes páginas se encaminarán a formular propuestas no solamente para crear espacios e instrumentos de participación ciudadana en el diseño, definición, implementación y monitoreo de una política pública sobre migración, sino que abarcarán algunas consideraciones referentes a las medidas que se espera sean aplicadas por el poder político para superar los déficits mencionados y para garantizar esos espacios a la sociedad civil.

Cabe recordar que la Ley 978 de Migraciones, actualmente vigente, fue elaborada sin ninguna participación ciudadana, a pesar de que fue sancionada por el Poder Legislativo y promulgada por el Ejecutivo cuando ya en el país se encontraba en plena vigencia el régimen democrático (1996).<sup>126</sup> Esa ausencia de debate público y participación ciudadana posibilitó que la misma fuera una mera continuación de la Ley 470, de la época del gobierno autoritario (1974) y de su contexto geopolítico regional e internacional en el que primaba la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), lo cual confirió a esta última un carácter restrictivo y discriminatorio de la movilidad humana que se mantuvo casi sin cambios en la ley que la sustituyó 22 años después.

También se señaló en el capítulo pertinente que, si algún principio orientador se encuentra en la ley de migraciones, el mismo parte de un desconocimiento de la realidad sociodemográfica vigente en la época de su promulgación o, al menos, de una falta de adecuación de la normativa a esa nueva realidad producto de los cambios y evolución de la dinámica poblacional del siglo XX y del nuevo escenario político-democrático del Paraguay.

Frente a esta situación, si bien la simultaneidad de acciones es la estrategia más recomendable en orden a crear espacios e instrumentos participativos de la sociedad civil, por razones metodológicas de la presente exposición las propuestas que siguen

---

<sup>126</sup> Esta afirmación fue corroborada por una de las personas entrevistadas, quien ocupó una banca en el Senado en la legislatura que sancionó la Ley 978/1996.

tratarán de ajustarse a una lógica secuencial de las actividades que deberían cumplirse para ir reparando las deficiencias acumuladas históricamente en esta materia.

En ese sentido, las propuestas se referirán primeramente a las acciones a desarrollar con el fin de incrementar, consolidar y transmitir información calificada sobre las migraciones, sus causas y consecuencias; en segundo lugar las tendientes a una amplia y generalizada sensibilización sobre la temática a la ciudadanía, y en particular a sus actores claves; y, por último, aquellas encaminadas a asegurar la presencia ciudadana y su decisiva participación en la gestión pública al momento de definir la política y elaborar la nueva ley migratoria, implementarlas y monitorearlas, contribuyendo a su evaluación periódica.

### **1. Propuesta para la participación ciudadana en el fortalecimiento de una información objetiva, oportuna y pertinente sobre las causas, características y efectos de las migraciones**

Como se ha podido percibir a lo largo del presente trabajo, la información sustantiva, descriptiva y analítica de los procesos migratorios, sus causas y efectos, ha correspondido de manera casi exclusiva a la investigación privada y a la iniciativa de ONGs y centros especializados de estudio, así como a pocas y determinadas universidades. Todas ellas, generalmente, con el apoyo financiero de organismos de cooperación internacional, pues la capacidad de estas entidades a ese respecto es escasa.

Ni la DGM ni la SDRRC entregan a la ciudadanía informes o memorias detalladas de gestión migratoria, salvo las que anualmente integran, de manera resumida, las que presenta el poder ejecutivo al Congreso Nacional y cuya divulgación se restringe a ese ámbito. La DGEEC, por su parte, incluye en sus anuarios datos estadísticos provenientes de la DGM, pero limitados al número de inmigrantes en admisión permanente por año y sexo, según país de origen; el último de los cuales es del año 2010 y contiene información de tres años (2008 a 2010). Esta información, sin embargo, no refleja el flujo de ingreso de inmigrantes, sino el registro estático de quienes obtuvieron su residencia permanente en cada uno de esos años.

En ese contexto, un esfuerzo especial que han hecho los estudiosos es adscribir la temática migratoria al más amplio campo de la sociodemografía, vinculándola con la economía y los procesos políticos y sociales. En tal sentido, la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO) ha realizado varias contribuciones, a través de concursos de investigación, publicaciones y, especialmente, jornadas de trabajo, cursos, seminarios y congresos, incorporando como punto relevante de la temática la cuestión de las remesas y sus impactos macro y micro económicos.

Por su parte, y como se dijo anteriormente, los estudios históricos más sólidos han sido producidos por el CEPES, mientras que los más recientes, de BASE-IS y de CERL, se caracterizan por poner fuerte acento en las vinculaciones entre los

movimientos migratorios, incluyendo las migraciones internas, y la situación de la pobreza y la descampesinización.

Reconociendo, sin embargo, la insuficiencia de esos esfuerzos, el más reciente Congreso Paraguayo de Población ha declarado que

*“la comunidad de demógrafos y científicos sociales deben intensificar sus estudios sobre las migraciones desde el punto de vista demográfico, territorial, económico, laboral, jurídico-legal, educativo, de género y de políticas públicas, por su gran impacto en la dinámica poblacional, en el desarrollo de los países de origen y destino y en los procesos de mundialización, así como por sus implicaciones con los Derechos Humanos. Se recomienda considerar especialmente los elementos socioculturales que animan, impulsan y orientan los “proyectos de vida de los migrantes” y sus repercusiones en la estructura y funciones de la familia” (ADEPO, 2012).*

En esta línea vale la pena hacer especial hincapié en la importancia del tema de las remesas, cuyo auge reciente ha motivado algunos estudios, especialmente en su vertiente económica, y encontrado espacio en diversas publicaciones. Sin embargo, ha sido poco profundizado el análisis de sus aspectos microeconómicos y no solamente en lo que se refiere a sus impactos en las familias receptoras sino también en las propias personas que remesan a sus familiares desde el exterior, parte de sus remuneraciones o sus ahorros.

Se trata de un tema que, más allá de las consideraciones económicas, reviste interesantes implicancias humanas si se profundiza en las motivaciones personales de los migrantes, en la forma de organizar y manejar sus ingresos, en los sacrificios y privaciones que les producen desprenderse de parte de los mismos, aspectos todos sin duda vinculados con la cuestión de los “proyectos de vida” que se han mencionado más arriba y que pueden ser de mucho valor para las estrategias de sensibilización.

Si bien existen algunos pocos ensayos de no mucha profundidad, tampoco se ha dado mucha atención a los efectos que produce la emigración y las remesas en el núcleo familiar del emigrado, en especial en lo que concierne a la unidad del vínculo matrimonial entre cónyuges separados por la emigración de uno de los miembros de la pareja y en los hijos que quedan a cargo de familiares o simples allegados. El aspecto humano de estos problemas requiere de investigadores especializados y de trabajo interdisciplinario, pues en muchos casos la separación de los hijos de sus padres conlleva, según algunos resultados preliminares, consecuencias en la salud, educación, estabilidad emocional y desarrollo de la personalidad.

Dando un paso más en la anticipación de lo que podría ser una agenda futura de investigaciones, el documento recién citado plantea que

*“un lugar de privilegio reclama también, en la agenda académica y pública, la profundización del conocimiento sobre el perfil eminentemente joven y femenino de la emigración y el creciente número de comunidades paraguayas residentes en diversos países del mundo, corporizadas y visibilizadas a través de importantes y diversas formas asociativas, así como su participación en los procesos políticos, económicos y socioculturales de nuestro desarrollo” (Ibídem).*

Consiguientemente, parece necesario tomar en cuenta estas recomendaciones y dar continuidad a esa línea de trabajo, buscando a partir de ahora una concertación más amplia y explícita con otros actores como los medios de comunicación, las organizaciones religiosas, los movimientos sociales y las mismas asociaciones de migrantes, extranjeros residentes en el país y paraguayos en los más diversos países del mundo.

En este sentido, ciertas experiencias ya ganadas como la alianza entre la ADEPO y el Colectivo Paraguay Francia, o de este último con los medios alternativos de comunicación (APE Paraguay, Radio Viva, E'á, la Revista Acción), con motivo de convocar a una masiva participación en el referéndum de octubre de 2011, pueden ser replicadas con mayor compromiso explícito y abarcando alianzas que involucren a más alto número de actores.

El levantamiento del Censo Nacional de Población y Viviendas 2012, previsto para octubre de 2012, y la promesa de difundir sus primeros resultados generales parciales hacia el mes de mayo del año 2013, representa la oportunidad de gestionar un acuerdo con la DGEEC a fin de contar, en ese anticipo de información, con los primeros datos sobre migración y destinar parte de los recursos del Tesoro y de un préstamo internacional obtenido por esa institución para financiar el censo, a promover una agenda conjunta de explotación intensiva de la futura información censal.<sup>127</sup>

Estos programas de investigación y estudio deben establecer canales de comunicación con los organismos del gobierno que tienen competencia en la materia, para que sus resultados y recomendaciones no queden en meros ensayos teóricos sino que puedan ser aplicados a las políticas públicas.

Una propuesta similar a la anterior para unir fuerzas y recursos entre las organizaciones civiles y del sector público, no sólo para implementar la agenda de profundización de estudios, investigaciones, actividades editoriales y académicas y la consiguiente divulgación de sus resultados, sino también de gestionar apoyo de entidades académicas y de organismos de cooperación nacionales e internacionales, fue planteada también en la Declaración Final del 4º Congreso Paraguayo de Población de noviembre de 2012. Dicha declaración, además, puso el acento en un aspecto generalmente poco planteado, como es el de la falta de instituciones formadoras de especialistas calificados en el campo del conocimiento en esta materia en el Paraguay.

En efecto, se afirma allí que

*“el Congreso anima fuertemente a las instituciones académicas, a los organismos pertinentes del gobierno y a las agencias de cooperación, a mantener e incrementar su apoyo a los estudios y a la formación demográfica en nuestro país y, en su caso, a crear y sostener esos espacios. Es más que evidente la ausencia en el ámbito académico de*

---

<sup>127</sup> Será la primera vez que un censo nacional de población incorporará un módulo especial para recoger información sobre emigración, aunque parcial y obtenida de fuente familiar del emigrado.



*carreras formadoras sobre población, e inclusive la falta de cátedras de demografía instaladas y articuladas con otras ciencias de formación universitaria en el área social, económica, política, histórica, ambiental y de la salud, así como en aquellas que ofrecen nuevos enfoques académicos, como la ecología humana, la ingeniería social, la carrera de la función pública, entre otras”.*<sup>128</sup>

En el marco general de la formación sociodemográfica de nivel académico superior, las migraciones deben ocupar una elevada posición como rama especializada o de posgrado. Esos estudios superiores deberían incorporar inclusive grados intermedios, como las tecnicaturas, que faciliten la formación de funcionarios prestadores actuales o futuros de servicios en las dependencias migratorias del gobierno, buscando su profesionalización en la carrera de la función pública. Estas propuestas llegaron a ser analizadas durante la elaboración de los Lineamientos para una Política Nacional de Migraciones, a la que se aludió en un capítulo anterior, lineamientos que quedaron desechados.

Un aspecto más en el que se debe incursionar con mayor persistencia, sobre todo cuando se disponga de la nueva información censal, es el de las migraciones internas, cuyos impactos en la distribución espacial de la población y en el ordenamiento y desarrollo territorial han sido señalados en capítulos previos. La temática se relaciona estrechamente con las demandas de las organizaciones campesinas cuya participación en esta agenda de investigaciones enriquecería los enfoques y las posibilidades de traducir sus resultados en recomendaciones de política pública para el sector.

Retomando anteriores y actuales recomendaciones y propuestas, aquí sucintamente resumidas, es posible que el liderazgo de una o un par de organizaciones de las que se han mencionado en este documento, consiga impulsar una movilización de todas ellas con el propósito de sostener la emergencia de los temas de migración que, como se vio antes, ha comenzado a producirse en el país en los últimos años.

Considerando que la Fundación Scalabrini para las Migraciones del Paraguay trabaja en coordinación con el *Centro de Estudios Migratorios de Buenos Aires* (CEMLA) y el *Centro de Estudios Migratorios de São Paulo* (CEM), que son parte de la Federación de los Centros de Estudios Scalabrinianos y tienen más de 40 años de experiencia de investigaciones interdisciplinarias y publicaciones académicas en los diferentes ámbitos de las migraciones en América Latina, su alianza con uno o dos de los centros de estudio que han sido mencionados podría servir de base para la constitución de un liderazgo que encabece y proponga un plan de acción y convoque a las restantes para dar inicio a esta “cruzada”.

La misma debe orientarse a la obtención de resultados en cuanto a la producción de información objetiva, oportuna y pertinente sobre las causas, características y efectos de las migraciones y en lo concerniente a las dos restantes propuestas que a continuación se esbozan.

---

<sup>128</sup> ADEPO, Declaración Final en Sistematización final del Congreso, versión digital en la institución de próxima publicación en su página web ([www.adepo.org.py](http://www.adepo.org.py)).

## **2. Propuesta para la participación ciudadana en una mayor sensibilización al conjunto de la sociedad sobre el impacto positivo de las migraciones y los derechos humanos de los migrantes**

Un mejor y más difundido conocimiento de la realidad de las migraciones, sus contribuciones al desarrollo y sus vínculos con los derechos humanos, que surja de los esfuerzos planteados más arriba, será no sólo un paso inicial sino complementario a la sensibilización social sobre sus impactos, tanto en el país de origen como en los de destino.

Una atención especial habría que dar a la cuestión de la inmigración brasileña, que contiene mayor carga de rechazo debido a un sentimiento arraigado de manera generalizada en el imaginario colectivo, especialmente de la población rural, por el origen de esas corrientes migratorias en los años 1960/1970 y su implicación con las políticas agrarias del gobierno autoritario de la época.

Es necesario que la información que se ofrezca al respecto deslinde claramente el componente empresarial de los asentamientos brasileños, del de las personas y familias de esa nacionalidad instaladas en laboriosas colonias agrícolas y que han dado nacimiento a importantes centros urbanos, estableciéndose como residentes permanentes y produciendo una generación de descendientes paraguayos hoy integrados a la sociedad nacional.

Existen evidencias ciertas de que la inmigración brasileña histórica estuvo compuesta, en su primera etapa, por un contingente de pequeños o medianos productores de nivel económico más modesto que llegaron al país por el carácter competitivo del costo de la propiedad inmobiliaria rural en el Paraguay en relación con la del Brasil, por la gran fertilidad de las tierras del Alto Paraná y por procesos expulsivos propios de su país de origen.

Una gran parte de esos contingentes pioneros acompañaron a propietarios de mayor envergadura, cumpliendo a su servicio labores de desmonte, limpieza y preparación de suelos para el inicio de la agricultura por los grandes propietarios, manteniendo su condición de mano de obra asalariada pobre y emigrando posteriormente de nuevo a su país o instalándose en el Paraguay en situación mucho más precaria que sus compatriotas prósperos.

El acompañamiento que brindaron los sacerdotes Scalabrinianos a esos inmigrantes, desde comienzos de la década de los setenta del siglo pasado, está estrechamente ligado a la historia de esos años y los testimonios recogidos de los religiosos de esa Congregación son muy valiosos para el esclarecimiento de esa dualidad de poder económico y social que caracterizó a aquellos movimientos migratorios y deberían ser aprovechados en todo trabajo de abogacía y sensibilización a realizar. Esta labor podría ser cumplida por la Fundación Scalabrini para las Migraciones (FSM) aliados con voceros calificados, como los medios alternativos de comunicación que han demostrado compromiso con el tema migratorio.

Está claro, además, que la presencia que mayor hostilidad produce en la actualidad en los campesinos paraguayos pobres y sus organizaciones es “el modelo productivo”, representado por las empresas agro productoras y agroexportadoras, y no ya exclusivamente brasileñas, sino transnacionales asociadas o filiales de las grandes multinacionales como Monsanto, Cargill, ADM (Archer Daniel Midland), entre otras fuertemente resistidas por los movimientos sociales que ven a los mega productores brasileños y “*brasiguayos*” estrechamente relacionados con este modelo.

Por otro lado, es también necesario que las acciones tendientes a sensibilizar a la sociedad sobre los aspectos positivos de las migraciones y los derechos humanos de los migrantes tomen en consideración las legítimas aspiraciones y demandas de las organizaciones campesinas por una verdadera reforma agraria, que posibilite un genuino desarrollo económico de sus unidades productivas y un estado de bienestar social en sus comunidades, respetando sus opciones culturales de formas de trabajo y de vida y promoviendo el desarrollo humano integral de los agricultores y sus familias.

La visión expresada por el liderazgo campesino consultado durante este trabajo admite que muchos agricultores brasileños afincados en el país viven también bajo un estilo familiar similar al de los paraguayos, que es defendido ante lo que se considera el poder desintegrador del modelo representado por las grandes empresas cultivadoras de soja y las “transnacionales del agronegocio”. Ese reconocimiento es un elemento que debe ser aprovechado en beneficio a una mayor solidaridad entre los inmigrantes y los no inmigrantes que sufren penurias parecidas y comparten valores e ideales comunes de bienestar y desarrollo, especialmente en el área rural.

Al decir de uno de los sacerdotes Scalabrinianos consultados, “*defender a los que tienen tierra y a los que tienen plata, es fácil; yo no me preocupo tanto por el inmigrante brasileño que tiene todo, me preocupo por los campesinos que están ahí y que al final terminan siendo emigrantes porque se van a la Argentina o a España o al Brasil*”, sin hacer discriminación étnica de los que componen la categoría “campesino” (Entrevista a ADP). Con un enfoque similar de apoyo a las familias campesinas, que en sus pequeñas y medianas fincas agrícolas se esfuerzan y trabajan por igual, sin discriminación de nacionalidades, los propios Scalabrinianos, en alianza con el CORBE, podrían contribuir a la confraternización en el área rural, para fortalecer los valores e intereses comunes y desterrar los sentimientos xenofóbicos.

Para contrapesar esa situación de conflicto deberían utilizarse las experiencias del aporte positivo y del modelo autonómico de desarrollo aportado en el ámbito rural por otras comunidades, como la de los japoneses, menonitas y europeos en general, así como las contribuciones laborales, profesionales, científicas, culturales, sociales, artísticas, de otras comunidades tan arraigadas a la sociedad nacional que ya es difícil diferenciarlas, como la italiana, española, argentina, uruguaya, entre otras.

La FEDIPAR, que representa a un amplio espectro de esas nacionalidades, está llamada a protagonizar el liderazgo en esta labor que, sin embargo, debe ser colectiva y contar con la alianza de otras organizaciones de la sociedad civil, como la Fundación Scalabrini para las Migraciones y la ASOPAMI. En este camino es recomendable reforzar los eventos que ya se realizan y que permiten conocer y

divulgar los aportes culturales que hacen estas colectividades. Festividades y conmemoraciones como el mes, la semana y el día del migrante o de ciertas fechas nacionales (como la argentina, boliviana, chilena, peruana, uruguaya, y otras) son eventos que ayudan a valorizar su presencia positiva en el país, sin las connotaciones negativas que todavía se puedan atribuir a algunas comunidades de inmigrantes, y en las que se debe buscar una participación cada vez mayor de paraguayos para promover la integración.

Afortunadamente, mucha de la xenofobia que ha despertado en algún momento la presencia de ciertas corrientes de inmigrantes, sobre todo las étnicamente diferenciadas como las orientales, han ido diluyéndose gracias a la contribución que los propios inmigrantes hicieron para decantar un sentimiento de aceptación hacia ellos en el país. Es el caso por ejemplo de la comunidad coreana, alguno de cuyos principales referentes testimonia cómo se logró vencer la discriminación existente hacia ella en los primeros años de su llegada al país, en tanto que hoy se siente plenamente integrada.<sup>129</sup>

Como se ve, el mejor conocimiento de la participación activa de los inmigrantes en la sociedad paraguaya, su vinculación familiar con miembros de la misma y su actuación destacada en determinados ámbitos de la vida institucional del país, son de importancia clave en los procesos de sensibilización y los propios inmigrantes deberían participar en divulgarlas.<sup>130</sup> La historia y la memoria del Paraguay recogen casos de destacados profesionales, civiles, militares, religiosos, artistas, científicos de variado origen, ruso, italiano, ucraniano, argentino, brasileño, español, entre otros, que han sobresalido en el país y merecido el reconocimiento social.

Por su parte, si algo ha conseguido despertar un reconocimiento similar con respecto a las comunidades paraguayas de emigrados, ha sido el volumen de las remesas con las que éstos colaboran al sostenimiento de sus familias, ayudando a reducir la situación de pobreza de muchas de ellas y aportando divisas al fisco. Lamentablemente, la repercusión macroeconómica de las remesas las ha revestido de un carácter material con poca consideración de su dimensión humana. En cierto momento algunas de las propias comunidades de emigrados contribuyeron a despojarla de esa consideración, al crear el lema “tu remesa vale un voto” para apoyar la campaña en favor de la enmienda constitucional que les restituyera el derecho al voto.

---

<sup>129</sup> En entrevista con una representante de la Asociación Coreana del Paraguay se mencionó el importante papel cumplido para producir ese cambio por una conocida presentadora de televisión de origen coreano, quien a través de su destacado trabajo, su simpatía hacia la cultura paraguaya y su propia plena integración personal, difundió una imagen positiva de la presencia coreana en el país y contribuyó a aceptarla.

<sup>130</sup> Otra experiencia importante de superación de la discriminación ideológica sufrida por una comunidad de inmigrantes, es la de los eslavos y particularmente los ucranianos de Itapúa perseguidos por el gobierno de Stroessner como agentes comunistas. Su resistencia y perseverancia fueron claves para mantenerse en el país e integrarse plenamente. La experiencia está narrada en la obra ya citada de Zub K., Roberto (2011).

Como se ha señalado en el ítem anterior, es importante replantear el tema de las remesas desde una perspectiva más humana como el fruto del sacrificio de tantas mujeres y hombres que deben privarse de satisfacer muchas necesidades o deseos personales en los países donde residen, con tal de reunir el monto de dinero que mensualmente remiten a sus familiares para ayudarlos a subvenir sus gastos de alimentación, vestimenta, salud o educación, particularmente en las familias que han quedado con numerosa cantidad de niños. Las organizaciones religiosas pueden ser actores claves en la sensibilización social sobre estos valores.

Pero sin duda la carencia más sentida de las colectividades de emigrados es la deficiente atención en la mayoría de los servicios consulares existentes en el exterior, o directamente su ausencia, lo que dificulta sus condiciones de residencia por falta de orientación laboral, asistencia jurídica, expeditiva gestión documental y apoyo humanitaria en casos extremos. Una labor de abogacía de las organizaciones no gubernamentales, civiles y religiosas, en la Cancillería, en la DGM, en la SDRRC, en el poder legislativo, con el fin de presionar para remover la incuria y gestionar la solución de esas deficiencias, requiere también de una mayor coordinación entre ellas y con las colectividades paraguayas organizadas en el exterior.

Un reclamo latente de estas últimas, especialmente sensible a los sentimientos nacionales y de indudable repercusión interna, es el tema de la pérdida de nacionalidad que la Constitución impone a quienes, eventualmente, se ven en la disyuntiva de asumir la de los países donde residen, aunque la misma Constitución prevé la posibilidad de la nacionalidad múltiple por medio de tratados internacionales. La Cancillería paraguaya no se ha caracterizado por impulsar este tipo de tratados en defensa de los connacionales, aun frente a la conocida realidad del gran número de paraguayos residentes en el exterior, muchos de ellos desde largo tiempo, pero con la expectativa de mantener su nacionalidad y de regresar en algún momento al país.

En los casos que involucran a las comunidades emigradas, y que se han mencionado, deberían movilizarse las asociaciones y federaciones paraguayas del exterior, como las residentes en Europa (COMIPAE y FAPRE) y las de la Argentina (FEPARA, APPEA, EPPA, entre otras), pero sin desechar en ningún caso la estrategia de alianzas con las organizaciones de apoyo existentes en el país. No está de más reiterar algo que ya se ha planteado y que se volverá a proponer: la búsqueda de contacto y el acuerdo para acciones conjuntas y solidarias entre las asociaciones de inmigrantes y de emigrados.

Una vez más, en la amplia campaña de sensibilización que se proponga llevar a cabo, los medios de comunicación deberán cumplir un rol central. La televisión y la radio pública deben tener una participación relevante pero el liderazgo deberá estar en manos de los medios alternativos, algunos de ellos analizados en el capítulo anterior. Además, como se vio más arriba, cuando el interés por la temática trasciende hacia los medios de comunicación empresarial, se puede contar con su valioso apoyo como ha sido el caso ya comentado del Diario del Inmigrante emitido por un canal de cable privado.

### **3. Propuesta de espacios de participación ciudadana en la gestión gubernamental para la definición, implementación y monitoreo de políticas de migraciones**

De acuerdo con todo lo que se ha señalado a lo largo de este documento, resulta más que evidente la necesidad de contar con una política migratoria y, en directa relación con ésta, plantear la reforma integral de la legislación respectiva. Con el fin de llegar a estos objetivos se debe iniciar un amplio debate nacional sobre los principios fundamentales y las líneas estratégicas a ser plasmadas en la política y en la nueva normativa.

Ya que en numerosas ocasiones, al menos en la última década, las diversas autoridades han expresado su intención de llevar a la práctica ese objetivo (habiendo esos proyectos fracasado o dejado por el camino lo que se pudo avanzar), es indispensable que la sociedad civil tome en este momento la iniciativa y la impulse, movilizándolo todo su caudal de conocimientos, experiencias y capacidad y, en particular, asegurando que ésta no se desarrolle privada del debate y la activa participación de los actores principales y directamente vinculados con el tema.

Esto es particularmente decisivo en momentos en que, una vez más, las autoridades de la DGM del actual gobierno, surgido después de la destitución del presidente Lugo, han declarado su interés en formular la política y revisar la ley migratoria, para lo cual han iniciado negociaciones a fin de obtener el apoyo de organismos internacionales.<sup>131</sup> Sin embargo, puesto que el gobierno tiene un corto mandato que cumplir, hasta agosto de 2013, se corre el riesgo de que se pretenda llevar adelante esa intención en el más breve plazo posible y por vía meramente administrativa, prescindiendo una vez más de la participación ciudadana.

El antecedente histórico de una ley aprobada en el ámbito cerrado de los poderes del Estado, sin la presencia activa de referentes ciudadanos y sin las innovaciones que el contexto sociopolítico y constitucional inaugurado en 1992 reclamaba, hace aún más necesario que esta vez la política migratoria y su instrumento jurídico de aplicación sean producto de un proceso participativo previo. En éste, los actores de la sociedad civil directamente involucrados, interactuando con los organismos públicos competentes en la materia, deben poder expresar sus intereses y expectativas para hacer que las vivencias migratorias que conciernen a cientos de miles de seres humanos en el país y el exterior se reflejen cabalmente en un marco de derechos y de contribuciones positivas al desarrollo de las personas, sus familias, su comunidades y su país.

Con ese propósito se pueden recomendar algunas estrategias que, sumadas a las que se propusieron más arriba para la consolidación de conocimientos y sensibilización social sobre el tema, contribuirían a ofrecer mayor garantía de éxito al emprendimiento.

---

<sup>131</sup> Información recogida en la oficina local de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

**1.- Alianzas amplias:** Antes que nada, se vuelve indispensable la búsqueda y la concreción de alianzas entre actores que procedan en favor de un mejor conocimiento y de la defensa y promoción de los migrantes y, en primer lugar, las de sus propias organizaciones.

Para ello es necesario no mantener disociados los intereses de las comunidades de inmigrantes y emigrados. Por el contrario, y como se propuso insistentemente más arriba, conviene que las mismas establezcan contactos sólidos entre sí a través de sus respectivas asociaciones y federaciones, en la inteligencia de que las reivindicaciones que plantean unas y otras son, en definitiva, comunes y prácticamente idénticas, aunque se produzcan en escenarios geográficos dispares.

En esa misma línea es conveniente identificar mecanismos que ayuden a consolidar a las asociaciones de inmigrantes y emigrantes ya existentes y a procurar que se incorporen a organizaciones mayores, federativas, del tipo de la FEDIPAR y el COMIPAE.

**2.- Liderazgos conjuntos:** Sería sumamente provechoso que las actividades a ser emprendidas cuenten desde su inicio con un liderazgo dinámico, convocante y confiable. Algunas de las ONGs o asociaciones civiles sin fines de lucro pueden ser exploradas al respecto y, para dotarlas de una base más amplia y no transmitir la imagen de un liderazgo monopólico, se podría tratar de conseguir el acuerdo de dos o tres organizaciones para desempeñar esa conducción conjunta.

Además, y con el fin de despejar también cualquier tipo de sesgo político o religioso al liderazgo, es recomendable que quienes lo ejerzan sean asociaciones civiles sin relación exclusiva con determinados credos o ideologías.<sup>132</sup>

**3.- Continuidad de acciones:** Las organizaciones civiles actuantes deben mantener la continuidad de aquellas acciones ya iniciadas y que han permitido no sólo visibilizar su compromiso y su contribución con esta temática, sino que han arrojado sus primeros resultados positivos.

Así por ejemplo, en el caso de las organizaciones de inmigrantes, la divulgación de la Ley de Amnistía Migratoria y la movilización para obtener el mayor nivel de regularizaciones posibles, tal como el programa de regularización residencial de los brasileños que se venía ejecutando en diferentes departamentos del país.

En el caso de los emigrados, fortalecer la movilización y las gestiones en favor del cumplimiento del derecho al voto a través de su efectiva participación en la inscripción de electores en el exterior, la ampliación de los plazos de inscripción y la captación del mayor número de paraguayos en edad de votar residentes en todos los países donde se encuentren.

---

<sup>132</sup> Con el fin de evitar el sesgo señalado y por la extensión poco funcional para fines operativos de la denominación Fundación Paraguaya de la Comisión Católica Internacional de las Migraciones, se cambió la misma por Fundación Paraguaya para las Migraciones (FPM).

A todas ellas deberían incorporarse activamente las organizaciones de apoyo al migrante, como mediadoras ante los organismos del gobierno que correspondan y como efectivos vehículos de divulgación. Con ese fin, se deberían establecer entre ellas los contactos del caso para lo cual de nuevo se plantea la necesidad de una coordinación de asociaciones que lidere la iniciativa y la impulse en la práctica. Por su naturaleza de agencia de comunicación, por su dinamismo, por sus contactos en el exterior y por experiencias similares ya emprendidas en este campo, parece que APE Paraguay podría encabezar esta actividad en la que sería conveniente incorporar a otros medios de comunicación como Radio Viva, Radio Fe y Alegría, Acción y E'á, buscando también a los de la red pública.

**4.- Debates activos:** De manera simultánea se tendrán que activar, visibilizar y divulgar los debates sobre la política migratoria, tratando de hacer funcionales algunos espacios que se habían otorgado a la sociedad civil en el sector público (como el Comité Interinstitucional de Población que fue mencionado en su momento), pero creando y ocupando al mismo tiempo otros espacios que no han sido contemplados por las autoridades y, en los cuales, se las debe convocar a participar con el fin de comprometerlas, de hecho, en un accionar conjunto.

Será imprescindible en el despliegue de esta estrategia, contar con el apoyo de audiciones y programas radiales y televisivos en los medios alternativos, realizar teleconferencias con participación de representantes de organizaciones paraguayas residentes en el exterior, organizar paneles de discusión y de propuestas a cargo de actores reconocidos en la materia, promover el envío de notas colectivas a las autoridades migratorias, Cancillería y otras del área, haciendo llegar peticiones concretas del interés de esta campaña.

Es recomendable que los debates se extiendan al ámbito educativo del país, especialmente a colegios y universidades. Conferencias y paneles informativos y de sensibilización que al mismo tiempo sirvan de audiencias públicas para recoger propuestas de contenidos de una política y ley migratoria podrían formar parte de actividades académicas e inclusive curriculares, despertando el interés en los jóvenes estudiantes y futuros profesionales sobre los múltiples aspectos de la compleja realidad de la movilidad humana.

Una forma primaria de despertar interés sobre esta temática en el sector educativo es la conmemoración de acontecimientos como el día, la semana o el mes del migrante y los días nacionales de diferentes países, donde se pueden hacer festivales y encomendar tareas de investigación sobre las formas de vida, trabajo y aportes de las comunidades de inmigrantes y emigrantes en los países donde residen. Es posible que en algunas instituciones ya se realicen este tipo de actos, pero sería conveniente identificarlos, tratando de integrarlos y encauzarlos como partes de la estrategia y objetivos comunes a estas propuestas.

**5.- Avances técnico-conceptuales:** En paralelo, sería muy apropiado que un grupo técnico comenzara a recoger las primeras propuestas de políticas y a preparar documentos de discusión y trabajo para ser circulados entre todos los actores que se vayan sumando y participando en este proceso, de modo que lo más oportunamente



posible se cuente con plataformas de arranque, aunque fueran parciales y provisionales, de lo que deberá ser más tarde una formulación integral y de consenso para la negociación con las autoridades.

**6.- Soporte jurídico:** Sería conveniente que aquellas organizaciones que cuentan con secretarías o asesorías jurídicas, las hagan profundizar en el conocimiento y análisis crítico de la actual Ley de Migraciones, y sus reglamentaciones, a fin de contar con un repertorio jurídico de observaciones sobre sus deficiencias y de propuestas correctivas en el marco más amplio de las consideraciones que van surgiendo para la formulación de una política migratoria.

Dado el esfuerzo especial y las horas de trabajo adicional que esta labor representaría, se debería comenzar a explorar la existencia de posibles fuentes de financiación para solventar los costos que esta actividad demande, para no dejarla supeditada a un voluntarismo que pueda comprometer su continuidad.

**7.- Abogacía intensa:** Las organizaciones interesadas y decididas a impulsar este proceso, y sus líderes, deberán emprender una intensa tarea de abogacía informando, sensibilizando y tratando de obtener una posición favorable hacia esta causa de parte de aquellos actores identificados en este trabajo como opuestos a la inmigración o reacios a aceptar a los migrantes como partícipes, con plenitud de derechos, en las sociedades en que se desenvuelven.

**8.- Participación legislativa:** Hay que involucrar en el debate, desde el inicio, a miembros del poder legislativo, especialmente a los que pertenecen a las comisiones de trabajo que mantienen ambas Cámaras y que se vinculan de manera directa con el tema migratorio. En la Cámara de Diputados y en el Senado interesan de modo directo las Comisiones de Desarrollo Social, Población y Vivienda; Legislación y Codificación; Asuntos Constitucionales y de Derechos Humanos.

Considerando que la presente legislatura será reemplazada en las elecciones nacionales previstas para abril de 2013, se tienen que prever mecanismos para dar continuidad a los vínculos con los futuros parlamentarios, no ya sólo para el debate, sino también para acompañar el tratamiento de los proyectos que eventualmente sean presentados oportunamente al Congreso. Una manera de llevar a cabo esta iniciativa es convocando a los que resulten electos luego de los comicios de abril del 2013, sobre todo a quienes asumirán por primera vez un mandato.

**9.- Plazo razonable:** En esa misma lógica, es altamente recomendable que cualquier formulación de política y de nueva ley migratoria sea formalizada en la próxima legislatura, para asegurar la sustentabilidad del proceso de debate participativo y de los productos que el mismo genere, tratando de evitar la interrupción de este proceso al producirse un cambio de gobierno y de legisladores.

Aún más, se debería gestionar la participación de asesores técnico-jurídicos provenientes de ONGs, centros de estudio u organizaciones civiles que trabajan en los temas de migración, en apoyo de las comisiones de trabajo de ambas cámaras legislativas, en la presente y en las próximas legislaturas, para lo cual conviene preverlos en la nueva legislación migratoria como asesorías permanentes.

**10.- Gobiernos descentralizados:** De igual manera, será de suma trascendencia prever en el curso de los debates y de la elaboración de la política migratoria la participación de representantes de gobiernos descentralizados (departamentales y municipales), sobre todo los de aquellos donde se registran conflictos inter-étnicos o que viven de manera más crítica los impactos de las migraciones internas, desplazamientos transitorios o definitivos y la necesidad de un adecuado ordenamiento territorial.

**11.- Frente por los Migrantes:** Una estrategia que ha resultado ser efectiva es la creación de “frentes” para hacer visible y reforzar las demandas en favor de una causa determinada. Así lo demuestra el Frente en Defensa de la Infancia que ha incluido en sus filas a los más diversos representantes de la sociedad civil (políticos, profesionales, legisladores, intelectuales, religiosos, comunicadores) y que ha obtenido reconocimientos importantes a sus demandas, como la reciente aprobación de la Ley de Garantía Nutricional en la Primera Infancia.

Las alianzas entre diferentes asociaciones para el logro de determinadas demandas podrían establecerse bajo la figura de un Frente de Apoyo a las Comunidades Migrantes.

**12.- Institucionalización:** Ninguna de las acciones mencionadas pueden realizarse al margen de las instituciones oficiales del área de migraciones. Las iniciativas de los actores de la sociedad civil pueden anticiparse a las mismas y tomar iniciativas importantes, pero desde el comienzo se deberá buscar la mayor coordinación posible con sus autoridades, con el fin de que todo el proceso a desarrollarse sea conjunto y lo más compartido posible, cuidando de que no se bifurque en dos direcciones opuestas entre sí.

El liderazgo que se propone en el numeral 2 de estas propuestas debe ocuparse, como una de sus primeras misiones, de establecer los contactos y acuerdos necesarios para viabilizar esta coordinación.

**13.- Algunas consideraciones para la política y ley de migraciones:** Finalmente, algunos temas considerados esenciales y que se recomienda formen parte de una agenda de revisión y debate sobre la ley migratoria y propuesta de política, son las siguientes:

- a) Fundamentar ambos instrumentos en principios orientadores basados en derechos humanos fundamentales, acuerdos y convenios internacionales suscritos por el Paraguay y en la realidad sociodemográfica actual del país y su proyección a largo plazo, y no limitarse a regulaciones meramente administrativas e intereses políticos, económicos y sociales inmediatistas.
- b) Establecer la regulación migratoria en base a una adecuada consideración del enfoque sociodemográfico, partiendo de la base de que las migraciones son parte de la dinámica poblacional y, como tal, los segmentos y grupos que componen la población migrante (diferenciados por edad, sexo, origen residencial, nivel educativo, calificación y trayectoria laboral) son afectados de diferente manera,

según sean niños, adultos mayores, mujeres o varones, personas con bajo nivel educativo, de escasa calificación laboral, entre otros.

- c) Otorgar igual importancia y atención a las tres formas de movilidad humana, la emigración, la inmigración y las migraciones internas, así como los aspectos más evidentes de sus causas y consecuencias (modelos productivos, empleo, remesas, pobreza, tenencia de tierras, ordenamiento territorial, situaciones de vulnerabilidad), estableciendo articulaciones con otras políticas públicas e instituciones competentes en su implementación.
- d) Unificar las políticas, las normativas y el marco institucional del retorno y repatriación de connacionales, con las demás relativas a las migraciones en general.
- e) Incorporar con normativas precisas la trata de personas y la explotación laboral y sexual como aspectos delictivos de la movilidad humana.
- f) Establecer políticas y normativas explícitas sobre la situación del refugio y el asilo político.
- g) Incluir líneas de acción sobre desplazamientos temporales o permanentes de personas en el territorio nacional, motivados por factores adversos (climáticos, económicos y otros).
- h) Incluir en las políticas y normas migratorias a los pueblos indígenas cuyos desplazamientos y desarraigo interno constituyen actualmente un grave problema de inequidad y desintegración social y cultural.
- i) Prever políticas y medidas para atender los flujos migratorios resultantes de situaciones de desastre (como los recientemente ocurridos en Chile, Haití, Japón).
- j) Incorporar como parte de la política y la ley migratoria el reconocimiento de las organizaciones de inmigrantes y emigrados y los mecanismos de interacción con las mismas y con las demás instituciones pertinentes en este campo (como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el de Justicia y Trabajo, el Viceministerio de la Juventud, el Ministerio de la Mujer, entre otros) para asegurar una adecuada atención a sus necesidades.
- k) Incorporar de manera explícita los mecanismos, espacios y formas de acción de la participación ciudadana en las etapas de reglamentación, revisión, o reformulación de la política y normativa migratoria, su diseño, definición, implementación, monitoreo y evaluación periódica.
- l) Incluir en ambos instrumentos mecanismos de rendición de cuentas periódica ante la ciudadanía de los órganos administrativos y políticos que las ejecutan.

## Bibliografía

- ADEPO (2012), *4º Congreso Paraguayo de Población, “El Paraguay en el Bicentenario de su Independencia – 18/11/2011. Dinámica de la Población y el Territorio: Factores estratégicos del cambio y el desarrollo”*. *Reseña General*. ADEPO, Asunción, pp. 1-15.
- ADEPO/UNFPA (2004), *La demografía y la población: Conceptos, teorías, debates y políticas. Serie Población y Desarrollo, Volumen 1*. ADEPO, UNFPA, Asunción.
- Blanch, J. M. (Coordinador) (1991), *El precio de la paz*. Centro de Estudios Paraguayos “Antonio Guasch”, Asunción.
- CEPA (1955/1960), *Revistas y Publicaciones Mimeografiadas Obtenidas de: Special Collections Department, Rivera Library, University of California, Riverside*.
- Chiarello, L. (Coordinador) (2011), *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*. Scalabrini International Migration Network, New York.
- DGEEC (2006), *Paraguay. Proyección de la población por sexo y grupos de edad, según áreas urbana y rural, 2000-2030*. DGEEC, Asunción.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Migración. Serie Condiciones de Vida en Paraguay*. STP, BID, DGEEC, Asunción.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Paraguay: Resultados Finales, Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002 – Total País*. STP, DGEEC, Asunción.
- DGM (2011), “Migración e integración. Ministerio del Interior”, en *Revista DGM*, N° 5, Año 2. DGM, Asunción, pp. 1-18.
- \_\_\_\_\_ (2010a), *Digesto Normativo de Migraciones. Ministerio del Interior*. DGM, Asunción.
- \_\_\_\_\_ (2010b), “Migración e integración. Memoria Anual. Ministerio del Interior”, en *Revista DGM*, N° 4, Año 1. DGM, Asunción, pp. 1-30.
- Del Valle, A. (1998), *Pueblos de Itapúa: datos históricos*. Centro Gráfico, Encarnación.
- Duarte, G. (1980), “Algunas características de la migración interna en el Paraguay. Período 1977-1982”, en DGEEC, UNFPA, *Divulgación de resultados de análisis del Censo de 1982, Seminario realizado en Asunción del 24 al 26 de marzo de 1987*. DGEEC, UNFPA, Asunción, pp.41-158.
- Frutos, J. M. (1977), *De la Reforma Agraria al Bienestar Rural, Asunción, Paraguay*. Sin referencias editoriales, pp. 1-177.

- Galeano, L. (1997), “Migración interna en Paraguay: cambios e impactos”, en *Revista Población y Desarrollo*, Nº 13, Año 8, Facultad de Economía de la Universidad Nacional, PNUD. San Lorenzo Paraguay, pp.35-40.
- Halpern, G. (Compilador) (2011), *Migrantes. Perspectivas (críticas) en torno a los procesos migratorios del Paraguay*. Ape Paraguay, Viceministerio de la Juventud, Itaipú Binacional, Asunción.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Etnicidad, inmigración y política. Representaciones y cultura política de exiliados paraguayos en Argentina*. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Herken, J. C. (1995), “La inmigración en el Paraguay de posguerra. El caso de los “Lincolnshire Farmers” (1870-1873)”, en *Revista Paraguaya de Sociología. Pasado y presente de la realidad social paraguaya*. CEPES, Asunción, pp.759-828.
- López, M. (2009a), “Tras llovido, mojado para los migrantes paraguayos. Paraguayos en la Argentina en la década del '90: legislación y políticas públicas”, en ADEPO, UNFPA, *A 15 años del Cairo: Avances y expectativas en el Paraguay*. ADEPO, UNFPA, Asunción, pp. 3-21.
- \_\_\_\_\_ (2009b), *Políticas públicas y emigración en Paraguay: esbozo para comprender el rol desempeñado por el Estado paraguayo en materia emigratoria (1990-1996)*. Ponencia presentada en las X Jornadas de la Asociación de Estudios de Población de la Argentina, San Fernando del Valle de Catamarca, Argentina.
- Matos, R.; Lobo, C. et al. (2006), “Conexões geográficas e movimentos migratórios internacionais no Brasil Meridional”, en Canales, A. (Editor), *Panorama actual de las migraciones en América Latina*. Universidad de Guadalajara, ALAP, Ciudad de México, pp.139-160.
- Mendoza, R. (1988), “Situación demográfica del Paraguay. 1950-1982”, en DGEEC, UNFPA, *Divulgación de resultados de análisis del Censo de 1982*. Seminario realizado en Asunción, 24-26 de marzo de 1987, Asunción, pp.19-40.
- MDI (2005), *Política de Población, Comité Interinstitucional de Población*. 3ª Edición. MDI, Asunción.
- MRE (2003), *Lineamientos para una Política Nacional de Migraciones*. OIM, UNFP, MRE, Ediciones y Arte, Asunción.
- Naciones Unidas (2012), *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona – Misión al Paraguay (11 a 16 de diciembre de 2011)*. Naciones Unidas, Asamblea General, Documento A/HRC/20/25/Add. 2, Nueva York.
- Nadel, S. F. (1978), *Fundamentos de Antropología Social*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- OCDE (2010), *Perspectivas económicas de América Latina 2010*. Centro de Desarrollo de la OCDE, disponible en: [www.oecd.org/dev/publications/leo](http://www.oecd.org/dev/publications/leo)

- Oddone, H. (2011), “Impactos de la migración en el desarrollo nacional: una aproximación histórico-social”, en: Halpern, G. (Compilador), *Migrantes. Perspectivas (críticas) en torno a los procesos migratorios del Paraguay*. Ape Paraguay, Viceministerio de la Juventud, Itaipú Binacional, Asunción.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Algunas consideraciones sobre los fundamentos ideológicos de la política migratoria del Paraguay. Ponencia al 3er Taller “Paraguay desde las ciencias sociales”*. Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Geo-históricas, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Resistencia, Chaco, Argentina.
- \_\_\_\_\_ (2005), “Paraguay: Análisis de la situación sociodemográfica”, en *Revista Población y Desarrollo*, N° 30, Año 26. Facultad de Economía de la Universidad Nacional, Fondo de Población de las Naciones Unidas, San Lorenzo, Paraguay, pp.29-45.
- OIM (2011), *Perfil Migratorio de Paraguay 2011*. OIM, Buenos Aires.
- Palau, T.; Verón, C. (1989), *Una contribución preliminar para el estudio de la frontera en el Paraguay y su impacto socio-económico*. Serie Documento de Trabajo, BASE IS- Investigaciones Sociales, N° 17, Asunción.
- Pastore, C. (1972), *La lucha por la tierra en el Paraguay*. Editorial Antequera, Montevideo.
- Plett, R. (1979), *Presencia Menonita en el Paraguay. Origen, Doctrina, Estructura y Funcionamiento*. Instituto Bíblico, Asunción.
- PNUD (2010), *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Edición Vigésimo Aniversario. PNUD, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Ampliando horizontes: Emigración internacional paraguaya*. PNUD, UNIFEM, UNICEF, OIM, UNFPA, Asunción.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003. Desarrollo de las personas, por las personas y para las personas*. PNUD, Instituto de Desarrollo, DGEEC, Asunción.
- Ramírez, S. (2011), “Descubriendo el mundo islámico en Paraguay”, en *Enlace Judío*, disponible en, <http://www.enlacejudio.com/2011/01/29/descubriendo-el-mundo-islamico-en-paraguay/>
- Rivarola, M. (1998), “Capítulo IX La República Liberal”, en Autores Varios, *Crónica Histórica Ilustrada del Paraguay. Volumen 2, Paraguay Independiente*. Distribuidora Quevedo de Ediciones, Buenos Aires.
- Rubiani, J. (2002), *Gli Italiani nel Paraguay*. Edición de la Embajada Italiana en el Paraguay. Ambasciata D’Italia, Grafitec, Asunción.

Sales, T. (1996), “Migrações de fronteira entre o Brasil e os países do MERCOSUL”, en *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Vol. 13.

Sánchez-Albornoz, N. (1991), “La población de América Latina 1850-1930”, en Bethell, L. (Compilador), *Historia de América Latina, 7. América Latina: economía y sociedad, 1870-1930*. Editorial Crítica, Barcelona, pp.1-25.

STP (1980), *Diagnóstico demográfico del Paraguay. Estudios de población para el desarrollo*. Presidencia de la República, Asunción, Volumen I, pp. 1-203 y Volumen II, pp. 1-432.

UNICEF (2012), *Niños y niñas urbanos en Paraguay*. UNICEF, Asunción.

Zub K. R. (2011), *Ataque a Fram. Los colonos eslavos en el Paraguay durante la Guerra Fría*. Editorial El Lector, Asunción.

## ANEXO 1

### **Instituciones y personas entrevistadas**

1. Asociación Paraguaya de Estudios de Población - ADEPO  
Juan María Carrón (Socio fundador, actual Vicepresidente)
2. Ágora Espacio Civil Paraguay  
Ivonne Lugo (Presidente)
3. APE Paraguay - Agencia Paraguaya de Periodistas en el Exterior  
Milena Pereira (Secretaria General)
4. Asociación Paraguaya de Apoyo al Migrante - ASOPAMI  
Gladys Cabrera (Presidente)
5. Asociación Coreana del Paraguay - ACP  
Mi Ra Kim (Vicepresidente)
6. Centro Paraguayo de Estudios de Población - CEPEP  
Juan María Carrón (Fundador y ex Director Ejecutivo), entrevistado también en su condición de ex sacerdote y ex Senador Nacional
7. Collectif Paraguay Francia  
Gustavo Zaracho (ex Presidente)
8. Congreso de la Migración Paraguaya en Europa - COMIPAE  
Gustavo Zaracho (Secretario)
9. Consejo de Orientación y Representación de Brasileños en el Exterior - CORBE  
Romildo Maia de Souza (Presidente - Consejero de Itamaraty)
10. Federación de Migrantes del Paraguay - FEDIPAR  
Mi Ra Kim (Secretaria General)
11. Fundación Scalabrini para las Migraciones - FSM  
Jairo Guiddini (Director)
12. Hogar de Tránsito “Santa Librada”  
Hna. Ilda Conradi, Secretaria Ejecutiva de la Pastoral de la Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Paraguaya
13. Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas – MCNOC  
Luis Aguayo (Secretario General)
14. Parroquia del Migrante de Asunción  
Jairo Guiddini (Párroco)
15. Parroquia del Migrante de Encarnación  
Agustinho Dal Pian (Párroco)



16. Parroquia del Migrante de Ciudad del Este  
Luis Flavio Prigol (Párroco)

17. Radio Viva FM  
Oscar Boltes (Director de Programa)

Se entrevistó además a:

- 1) Lorena Luján Espínola – Directora del Trabajo del Ministerio de Justicia y Trabajo de la ciudad de Encarnación.
- 2) Esmilce Silvero – Directora de la Dirección General de Migraciones de la ciudad de Encarnación.

## **Capítulo IV**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIÓN**

### **Y SOCIEDAD CIVIL EN PERÚ**

Cesar Torres Acuña (Coordinador)

Isabel Berganza Setén

Carla Tamagno

Marcos Bubniak

Lima  
Marzo de 2013

**Siglas**

|          |                                                              |
|----------|--------------------------------------------------------------|
| ACE      | Acuerdo de Complementariedad Económica                       |
| ACNUR    | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados  |
| ALC      | América Latina y El Caribe                                   |
| APCI     | Agencia Peruana de Cooperación Internacional                 |
| ASPEM    | Asociación Solidaridad Países Emergentes                     |
| CADEP-JM | Comisión Andina de Educación y Promoción José María Arguedas |
| CAJ      | Comisión Andina de Juristas                                  |
| CALC     | Cumbre de América Latina y el Caribe                         |
| CAN      | Comunidad Andina de Naciones                                 |
| CATP     | Central Autónoma de Trabajadores del Perú                    |
| CCPM     | Comisión Católica Peruana de Migración                       |
| CEAS     | Comisión Episcopal de Acción Social                          |
| CEDAL    | Centro de Derechos y Desarrollo                              |
| CEPAL    | Comisión Económica para América Latina y El Caribe           |
| CGTP     | Confederación de Trabajadores del Perú                       |
| CHS      | Capital Humano y Social Alternativo                          |
| CMAN     | Comisión Multisectorial de Alto Nivel                        |
| CSM      | Conferencia Sudamericana de Migraciones                      |
| CTP      | Confederación de Trabajadores del Perú                       |
| CUT      | Central Unitaria de Trabajadores                             |
| CVR      | Comisión de la Verdad y Reconciliación                       |
| DIGEMIN  | Dirección General de Migraciones y Naturalización            |
| DML      | Dirección de Migración Laboral                               |
| DNI      | Documento Nacional de Identidad                              |
| ENHAO    | Encuesta Nacional de Hogares                                 |
| ENJUV    | Encuesta Juventud, Empleo y Migración Internacional          |
| ESSALUD  | Seguro Social de Salud                                       |

|          |                                                                                    |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------|
| FIIAPP   | Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas |
| IED      | Instituto de Ética y Desarrollo                                                    |
| INCAMI   | Instituto Católico Chileno                                                         |
| INEI     | Instituto Nacional de Estadística e Informática                                    |
| INICTEL  | Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones           |
| INPE     | Instituto Nacional Penitenciario                                                   |
| ISCOD    | Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo                                    |
| MERCOSUR | Mercado Común del Sur                                                              |
| MINDES   | Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social                                         |
| MININTER | Mesa de Trabajo contra la Trata de Personas                                        |
| MRE      | Ministerio de Relaciones Exteriores                                                |
| MTIGM    | Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria                          |
| MTPE     | Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo                                       |
| OIM      | Organización Internacional para las Migraciones                                    |
| OIT      | Organización Internacional del Trabajo                                             |
| ONG      | Organización No Gubernamental                                                      |
| ONPE     | Oficina Nacional de Procesos Electorales                                           |
| OSEL     | Observatorio Socio Económico Laboral                                               |
| PEMIDE   | Red Peruana de Migraciones y Desarrollo                                            |
| PIR      | Plan Integral de Reparaciones                                                      |
| PMH      | Pastoral de Movilidad Humana                                                       |
| PNAIA    | Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia                          |
| PNP      | Policía Nacional del Perú                                                          |
| PNUD     | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo                                     |
| RAM      | Red Andina de Migraciones                                                          |
| RETMA    | Registro del Trabajador Migrante Andino                                            |
| SAMI     | Servicio Andino de Migraciones                                                     |
| SBS      | Superintendencia de Banca y Seguros                                                |
| SENAJU   | Secretaría Nacional de la Juventud                                                 |

|         |                                                                        |
|---------|------------------------------------------------------------------------|
| SENCICO | Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción |
| SENEP   | Servicio Nacional del Empleo                                           |
| SIN     | Sociedad Nacional de Industria                                         |
| SIS     | Sistema Integral de Salud                                              |
| SIVITMA | Sistema Virtual del Trabajador Migrante Andino                         |
| SPP     | Sistema Privado de Pensiones                                           |
| SUNAT   | Superintendencia Nacional de Administración Tributaria                 |
| TAM     | Tarjeta Andina de Migración                                            |
| TLC     | Tratado de Libre Comercio                                              |
| UARM    | Universidad Antonio Ruiz de Montoya                                    |
| UGT     | Unión General de Trabajadores                                          |
| UNASUR  | Unión de Naciones Sudamericanas                                        |
| UNFPA   | Fondo de Población para las Naciones Unidas                            |

## **Introducción**

Diversos elementos, tales como las diferencias e inequidades existentes en los países y entre los países, la creciente facilidad para viajar de un lado a otro, la mejora en las comunicaciones, entre otros, han producido que las migraciones se hayan constituido como uno de los fenómenos importantes de la realidad mundial.

La migración en Perú constituye un fenómeno social que ha afectado y afecta a la realidad política, económica y social del país y de sus ciudadanos y ciudadanas. En años pasados fue la migración interna, del campo a la ciudad, de la sierra a la costa. Posteriormente, es la migración internacional, personas peruanas que buscaban oportunidades de mejorar su calidad de vida estableciendo su residencia en otros países. Actualmente, crisis coyuntural, este fenómeno está cambiando y plantea otras realidades, tales como las personas retornantes o el aumento de extranjeros residiendo en Perú.

En este contexto, y teniendo en cuenta que las políticas públicas son una serie de principios y lineamientos que el Estado elabora, gestiona y ejecuta a partir de una necesidad o problema nacional, es fundamental analizar qué políticas públicas ha desarrollado el Estado peruano respecto a esta realidad.

Además hay que tener en cuenta que los actores de la sociedad civil también han ido asumiendo en los últimos años la necesidad de atender el fenómeno migratorio desde sus diversas aristas y, por lo tanto, han ido aumentando los movimientos sociales que conocen y presentan propuestas con respecto al papel que debe jugar el Estado peruano en dicho fenómeno.

Es por ello que la presente publicación tiene como objetivo analizar, partiendo desde la realidad existente, las políticas que el Estado ha desarrollado sobre el mencionado tema y el papel que ha jugado la sociedad civil en la elaboración, ejecución y evaluación de dicha política, para terminar haciendo propuestas respecto a este último punto.

En un primer capítulo se abordará la historia y el momento actual de la realidad migratoria. Para ello se parte de la inmigración, de las personas extranjeras que han tenido a Perú como destino para su residencia. Si bien, históricamente este fue un fenómeno importante, en la actualidad Perú no se ha constituido como país de destino de un gran número de personas extranjeras, aspecto que puede transformarse dada la coyuntura mundial actual. En un segundo momento se abordará la migración interna, que fue uno de los fenómenos demográficos más importantes en el siglo XX en el país. Las personas migraron fundamentalmente del campo a la ciudad, y de la sierra a la costa, buscando mayores oportunidades de empleo y de estudio para ellas y para sus familias. También la violencia existente en el país fue una causa importante para que los ciudadanos y ciudadanas tuviesen que cambiar su lugar de residencia. A continuación, se describirá la realidad de la emigración internacional, explicando el proceso que ha hecho que aproximadamente tres millones de personas de nacionalidad peruana residan en el extranjero hoy en día. Por último, se abordará

la nueva temática de las personas retornantes y las consecuencias que el fenómeno migratorio ha tenido para el país.

En el segundo capítulo se trabajará el marco normativo de las políticas públicas sobre migraciones en el Perú. En este apartado, se partirá de una reseña de los primeros instrumentos públicos referentes al tema migratorio, para llegar a la descripción de las políticas actuales sobre migración en el país. Posteriormente, se realizará un análisis de la normativa internacional, debido a que Perú debe tenerla en cuenta para desarrollar su propia legislación y política. Igualmente se mencionarán los convenios binacionales y regionales que el Perú ha formulado y firmado con otros Estados. Finalmente, se analizarán diversas leyes específicas y políticas relacionadas con el tema migratorio.

A continuación, se considerará el marco institucional de las políticas públicas migratorias, mencionando las diversas instituciones que tienen competencias relativas a la migración y cuáles son sus funciones específicas, así como diversos programas implementados sobre el tema. Este apartado nos permitirá situarnos en el organigrama complejo que hay que tener en cuenta para plantear el diseño de las políticas públicas en Perú.

El cuarto capítulo considerará el rol de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas migratorias, analizando primero de manera general cuál debería ser esa participación. Se describirán, posteriormente, los diversos agentes de la sociedad civil y redes que desarrollan trabajo en el ámbito de las migraciones en Perú. Este capítulo proporcionará un buen panorama sobre cuál es la situación y la labor de las organizaciones en dicho tema.

Para concluir, se realizarán propuestas de espacios e instrumentos de participación ciudadana en la definición e implementación de políticas públicas sobre migración en el país, con el fin de contribuir a que el Estado y la sociedad peruana puedan responder de una manera más coordinada y eficaz a este fenómeno.

## **PRIMERA PARTE**

### **ANÁLISIS GENERAL DE LA DINÁMICA MIGRATORIA EN EL PAÍS**

#### **1. Dinámica demográfica del país**

Perú es un país que ha experimentado una extraordinaria transformación demográfica a lo largo de la historia como consecuencia del fenómeno migratorio. En un primer momento, en siglos pasados, fueron las personas extranjeras que, por diversos motivos, vinieron a Perú a residir, sobre todo por las duras situaciones que se vivían en Europa en aquellos tiempos y por las políticas de promoción de la inmigración europea y asiática adoptadas por los gobiernos peruanos. Sin embargo, en la actualidad Perú no cuenta con un alto número de personas extranjeras residiendo en su territorio. El país no se ha constituido como un punto de atracción para la migración, especialmente debido a sus condiciones económicas y sociales.

Entre los años 1950 y 1990, las migraciones internas han caracterizado los procesos sociales de nuestro país. Durante esos años, el Perú dejó de ser un país demográficamente rural, para transformarse en un país urbano, con el 70 por ciento de su población viviendo en ciudades. Este proceso de urbanización, impulsado por hombres y mujeres de diversas zonas rurales, estuvo relacionado con las redes sociales y familiares que garantizaban la relación de ayuda en el lugar de llegada y también permitían mantener el contacto con el lugar de origen. Además, este movimiento migratorio propició una organización urbana que basaba su unión en la lucha por el reconocimiento de los derechos sociales y políticos (Degregori, Blondet, Lynch, 1986). Actualmente la migración interna sigue produciéndose, aunque con menor fuerza, y ha comenzado un proceso de urbanización secundaria. En este contexto, ya no sólo Lima, la capital del país, atrae a población, sino también otras ciudades de la Costa, como Chimbote, Tumbes, Chiclayo o Trujillo, y del interior del país, como Juliaca, Huacayo o Huánuco, están atrayendo a personas en búsqueda de oportunidades de empleo y de estudio.

Desde la década de 1990 hasta nuestros días, el fenómeno migratorio en Perú se ha caracterizado por las emigraciones de personas peruanas a otros países. Este movimiento está protagonizado por personas de sectores populares emergentes que buscan mejorar sus condiciones de vida y ampliar sus expectativas de desarrollo personal y familiar. Debido a que en el imaginario colectivo existe la idea de que para progresar hay que migrar, anualmente miles de personas deciden emprender un viaje hacia otros países para mejorar su calidad de vida y la de sus familias. Se desarrollan así las redes migratorias transnacionales que fomentan la migración, ya que las personas comienzan a tener referentes cercanos que han emigrado previamente y que pueden abrirles el camino. A pesar de esto, y fruto de la situación mundial actual de crisis y el auge económico experimentado por Perú en los últimos años, las cifras de la emigración internacional han comenzado a descender.



En este capítulo se analizan los tres principales procesos migratorios ocurridos en el Perú. Primero, la inmigración de personas extranjeras llegadas a Perú con el fin de residir en este país; segundo, las migraciones internas, con los flujos de personas que se movieron de unas zonas a otras del país, abandonando sus lugares de nacimiento para residir en otros municipios peruanos, fenómeno vivido, sobre todo, entre los años 1950 y 1990, y que produjo una profunda transformación de la sociedad peruana; tercero, la emigración peruana hacia otros países, que ha originado una gran salida de recursos humanos hacia el exterior.

## **2. Inmigración**

La historia de las personas extranjeras que han venido a residir a Perú tiene una larga data. Diversos grupos han tenido como destino este país, especialmente europeos y asiáticos. Sin embargo, en la actualidad, Perú no se ha constituido como un destino que atraiga a gran cantidad de personas extranjeras debido a sus condiciones económicas y sociales.

### **2.1. Retrospectiva histórica de la inmigración**

El análisis de la inmigración a Perú se puede retrotraer al siglo XVI, época en la que se produce la conquista española del país y en la que llegan los primeros inmigrantes extranjeros, provenientes de España. Posteriormente, durante el siglo XVII y comienzos del siglo XVIII, llegan los esclavos procedentes de África y, a partir de la prohibición de la importación de esclavos africanos, comienzan a llegar otro tipo de inmigrantes, en su mayoría militares británicos y franceses, que participaron en las guerras de la independencia. Igualmente, durante el siglo XIX, inmigrantes alemanes se establecieron en Oxapampa (Cerro de Pasco), donde actualmente se mantiene una comunidad alemana que ha conservado sus costumbres, a pesar del paso de los años. Asimismo, a mediados de dicho siglo llegaron a Perú irlandeses que emigraban de su país debido a la hambruna y la pobreza que padecía la isla en esa época.

En 1873 se formó en Perú la Sociedad de Inmigración Europea, para favorecer la llegada de mano de obra europea, básicamente para el trabajo agrícola. Esta inmigración estuvo integrada principalmente por los nacionales italianos, quienes llegaron al Perú en grandes oleadas desde mediados del siglo XIX, para dedicarse al comercio y a la pequeña empresa. Algunas familias de ascendencia italiana llegaron a fundar grandes empresas, como la firma D'Onofrio. También, a finales del siglo XIX se produce una inmigración judía, mayoritariamente de origen alemán. En la década de 1930, los judíos recién llegados se ocuparon en abrir industrias y negocios.

Ya en el siglo XX, a partir del año 1948, comienzan a llegar a Perú personas refugiadas provenientes de Europa Central que habían estado en los campos de refugiados de Italia, Austria o Alemania y que huían de los efectos de la Segunda Guerra Mundial y de los nuevos gobiernos totalitarios que se implantaron en Europa

en esa época. Estos inmigrantes croatas, rumanos, húngaros, polacos, serbios impulsaron las industrias de la pesca y de la agricultura en el Perú.

En esa época de mediados del siglo XX, Perú también acogió a personas originarias de Asia, especialmente provenientes de China. Las personas chinas principalmente vinieron en reemplazo de la mano de obra esclava y para cumplir labores que los peruanos no podían o no querían desempeñar, sobre todo en las islas guaneras y en las haciendas costeras. Posteriormente, se diversificaron sus labores hacia negocios de importación, restaurantes y bodegas. Por su parte, la inmigración japonesa comenzó en 1899, año en el que llegó oficialmente al Callao el primer grupo de inmigrantes japoneses y ya para el año 1909 habían llegado más de seis mil. En el siglo XX, inmigrantes japoneses se establecieron en la región amazónica, en la zona productora de caucho de Madre de Dios y en la costa de Lima, donde se dedicaron a la producción de algodón.

En la década de los 1950 el Perú experimentó un giro fundamental en su dinámica migratoria: pasó de ser un país fundamentalmente receptor de inmigrantes a ser un país de expulsión, debido a que la salida de sus nacionales se incrementó y a que, paralelamente, la llegada de inmigrantes al país descendió. A partir de dicho período, el saldo migratorio exterior comienza a ser negativo, con cifras de salidas sostenidas de peruanos y peruanas hacia otros países y con un número reducido de llegadas de extranjeros.

## **2.2. Características generales de las inmigraciones en las últimas décadas**

Perú no ha sido en los últimos años un foco de atracción para personas extranjeras que desearan vivir en su territorio. Los flujos inmigratorios anuales son más bien escasos, con una media en torno a 3.500 personas, aunque las cifras van descendiendo a partir del año 2005. Según datos de la Dirección General de Migraciones y Nacionalización (DIGEMIN)<sup>133</sup> en el período comprendido entre los años 1994 y el 2009 se alcanzó la cifra de 58.964 extranjeros que estuvieron residiendo en el Perú y no registraron movimiento migratorio de salida del país, de los cuales el 64,9 por ciento son hombres y el 35,1 por ciento son mujeres.

Analizando por períodos de llegada, se aprecia que la afluencia de extranjeros a Perú ha ido disminuyendo progresivamente con el paso de los años. El período más intenso de entrada de extranjeros se vivió en la década de 1990, entre 1994 y 1999. A medida que avanza el siglo XXI, los ingresos de personas van decreciendo, de modo que esta tendencia a la baja se hace mucho más palpable en el último quinquenio analizado (2005 al 2009). Este fenómeno se produce a pesar del crecimiento que la economía peruana viene experimentando.

---

<sup>133</sup> Datos extraídos de INEI, DIGEMIN, OIM (2010), *Perú: Estadísticas de la migración internacional de peruanos, 1990-2009*. INEI, DIGEMIN, OIM, Lima.

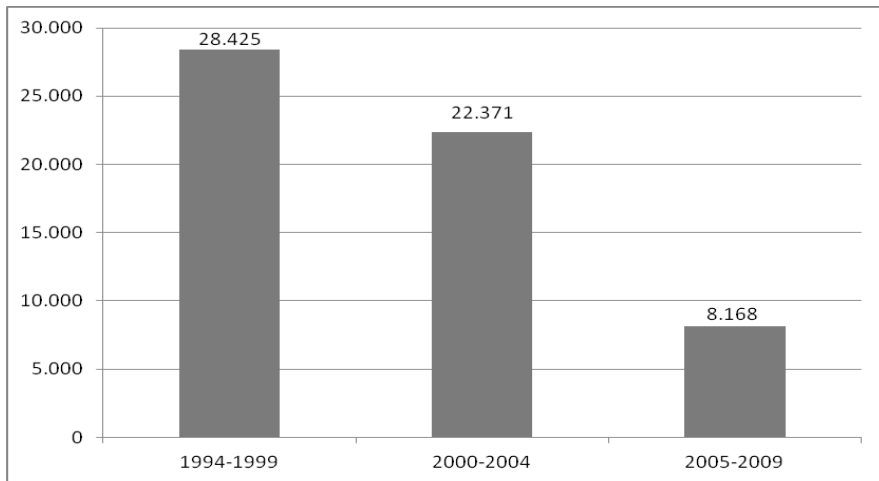
**TABLA 1**  
**Extranjeros llegados a Perú, según sexo y año – 1994-2009**

|                         | Hombres       | %           | Mujeres       | %           | Total         | % sobre total residentes |
|-------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|--------------------------|
| <b>1994</b>             | 2.075         | 65,1        | 1.112         | 34,9        | 3.187         | 5,4                      |
| <b>1995</b>             | 2.489         | 65,6        | 1.305         | 34,4        | 3.794         | 6,4                      |
| <b>1996</b>             | 3.247         | 69,8        | 1.402         | 30,2        | 4.649         | 7,9                      |
| <b>1997</b>             | 3.499         | 67,4        | 1.691         | 32,6        | 5.190         | 8,8                      |
| <b>1998</b>             | 4.294         | 65,3        | 2.278         | 34,7        | 6.572         | 11,1                     |
| <b>1999</b>             | 3.192         | 63,4        | 1.841         | 36,6        | 5.033         | 8,5                      |
| <b>2000</b>             | 3.064         | 62,2        | 1.864         | 37,8        | 4.928         | 8,4                      |
| <b>2001</b>             | 2.233         | 64,3        | 1.239         | 35,7        | 3.472         | 5,9                      |
| <b>2002</b>             | 2.067         | 59,8        | 1.392         | 40,2        | 3.459         | 5,9                      |
| <b>2003</b>             | 3.470         | 57,1        | 2.611         | 42,9        | 6.081         | 10,3                     |
| <b>2004</b>             | 2.943         | 66,4        | 1.488         | 33,6        | 4.431         | 7,5                      |
| <b>2005</b>             | 1.690         | 66,1        | 867           | 33,9        | 2.557         | 4,3                      |
| <b>2006</b>             | 1.077         | 64,3        | 599           | 35,7        | 1.676         | 2,8                      |
| <b>2007</b>             | 1.092         | 76,3        | 340           | 23,7        | 1.432         | 2,4                      |
| <b>2008</b>             | 1.345         | 72,5        | 511           | 27,5        | 1.856         | 3,1                      |
| <b>2009</b>             | 489           | 75,6        | 158           | 24,4        | 647           | 1,1                      |
| <b>Total residentes</b> | <b>38.266</b> | <b>64,9</b> | <b>20.698</b> | <b>35,1</b> | <b>58.964</b> | <b>100,0</b>             |

Fuente: INEI, DIGEMIN, OIM (2010), p. 52.

**GRÁFICO 1**

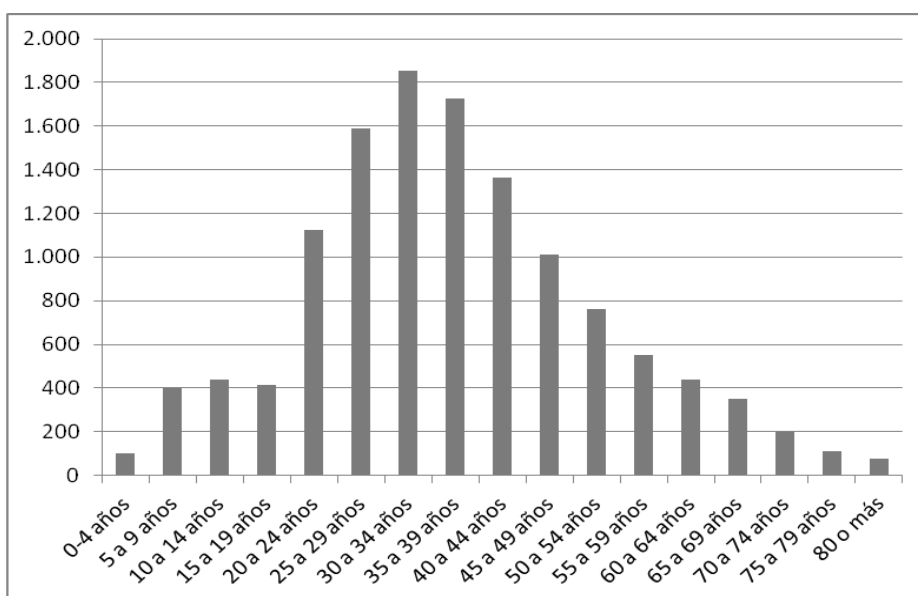
**Llegada de personas extranjeras a Perú según quinquenios: 1994-2009**



Fuente: INEI, DIGEMIN, OIM (2010), p. 53.

De toda la población extranjera en Perú, según cifras de la DIGEMIN, 22.081 personas tenían carnet de extranjería vigente al 2010. De dicha población, el 56,7 por ciento son hombres (12.509 personas) y el 43,3 por ciento son mujeres (9.572 personas). Respecto a la edad de las personas con carnet de extranjería vigente (Gráfico 2), el 52,2 por ciento se agrupa entre los 25 y 45 años y por lo tanto se encuentran en edad productiva. El grupo de edad predominante es aquel que está entre los 30 y 34 años de edad (15 por ciento).

**GRÁFICO 2**  
**Personas Extranjeras con carnet de residencia vigente,**  
**por grupos de edad: 2010**



Fuente: INEI, DIGEMIN, OIM (2010).

En cuanto al país de origen y la nacionalidad de este colectivo de inmigrantes con carnet de extranjería vigente al 2010 (Tabla 2), las más representativas son las personas de nacionalidad estadounidense (13,6 por ciento) y china (10,2 por ciento), seguidos por cuatro nacionalidades latinoamericanas: la colombiana (9,8 por ciento), la argentina (5,9 por ciento), la brasileña (5,4 por ciento) y la chilena (4,9 por ciento). Los ciudadanos europeos más representativos son los españoles, que son el 4,6 por ciento de los extranjeros residentes en Perú y los italianos (3,5 por ciento del total de extranjeros con carnet de residencia vigente). El total de los europeos alcanzan el 15,2 por ciento de los extranjeros residentes en Perú, seguidos de cerca por los residentes que provienen de países asiáticos, que llegan al 13,1 por ciento. Considerados de forma global, el grupo más numeroso es el formado por personas de Latinoamérica y el Caribe, que constituyen el 43 por ciento del total de extranjeros con carnet de residencia en vigor.

**TABLA 2**  
**Personas extranjeras con carnet de residencia vigente,**  
**por nacionalidad: 2010**

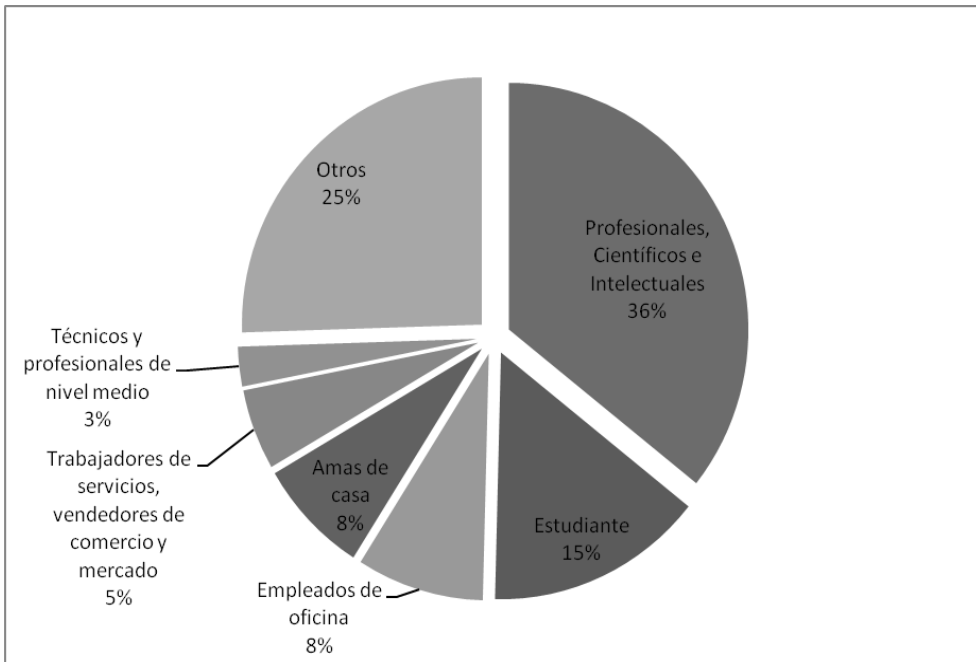
|    | <b>Nacionalidad</b> | <b>N</b>      | <b>%</b>   |
|----|---------------------|---------------|------------|
| 1  | EE.UU               | 1.701         | 13,6       |
| 2  | China               | 1.276         | 10,2       |
| 3  | Colombia            | 1.226         | 9,8        |
| 4  | Argentina           | 738           | 5,9        |
| 5  | Brasil              | 675           | 5,4        |
| 6  | Chile               | 613           | 4,9        |
| 7  | España              | 575           | 4,6        |
| 8  | Bolivia             | 500           | 4,0        |
| 9  | Ecuador             | 488           | 3,9        |
| 10 | Italia              | 438           | 3,5        |
| 11 | Cuba                | 400           | 3,2        |
| 12 | Alemania            | 388           | 3,1        |
| 13 | México              | 350           | 2,8        |
| 14 | Francia             | 313           | 2,5        |
| 15 | Venezuela           | 300           | 2,4        |
| 16 | Corea               | 238           | 1,9        |
| 17 | Gran Bretaña        | 188           | 1,5        |
| 18 | Canadá              | 175           | 1,4        |
| 19 | Guatemala           | 125           | 1,0        |
| 20 | Japón               | 125           | 1,0        |
| 21 | Otras               | 1.676         | 13,4       |
|    | <b>Total</b>        | <b>12.509</b> | <b>100</b> |

Fuente: INEI, DIGEMIN, OIM (2010).

Analizando la ocupación principal, es decir, la actividad económica a la que se dedican, el grupo más numeroso (36 por ciento) está formado por profesionales, científicos e intelectuales, seguidos por los estudiantes (14,7 por ciento) y empleados de oficinas (8,6 por ciento). De un total de 7.880 extranjeros que se agrupan en la ocupación “profesionales, científicos e intelectuales”, el 64 por ciento son religiosos o misioneros; el 10 por ciento, ingenieros, el 5 por ciento, profesores; el 3,4 por ciento, administradores de empresas, continuando con otras profesiones con menos de 2,0 por ciento de representatividad. La situación descrita nos permite afirmar que estamos en presencia de un grupo importante de personas cualificadas que viene al país a trabajar en asociaciones u ONGs religiosas, en delegaciones de empresas extranjeras y en servicios, muchos de ellos hombres, acompañados de sus esposas con hijos e hijas en edad de estudiar. Parte de estos extranjeros también han instalado sus propios negocios y el colectivo chino, cuyo porcentaje es elevado entre los

extranjeros con carnet de residencia, constituye un buen ejemplo. Por lo tanto, considerando los lugares de procedencia de los inmigrantes y sus profesiones, se puede sostener que no son personas que vienen “huyendo” de malas condiciones de vida, sino que son o bien personas con una opción religiosa que vienen a residir a Perú para realizar algún servicio o profesionales que encuentran en Perú una posibilidad de ascenso en su carrera y vienen a ocupar puestos de trabajo, vinculadas a empresas transnacionales.

**GRÁFICO 3**  
**Personas extranjeras con carnet de residencia vigente,**  
**por ocupación principal – 2010**



Fuente: INEI, DIGEMIN, OIM (2010).

Respecto a las nacionalizaciones de inmigrantes en Perú en los años de la década de 1990, se aprecia que, si bien el arribo de extranjeros se produce de manera constante, no existe una tendencia clara y su número no es muy significativo. Las personas que se nacionalizan peruanas, provienen sobre todo de Estados Unidos, Argentina y España.

TABLA 3

**Nacionalizaciones peruanas según la nacionalidad de origen – 1993-2000**

| <b>Nacionalidad</b> | <b>1993</b> | <b>1994</b>  | <b>1995</b>  | <b>1996</b>  | <b>1997</b>  | <b>1998</b> | <b>1999</b> | <b>2000</b> | <b>Total</b>  |
|---------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| U.S.A.              | 154         | 269          | 304          | 308          | 188          | 197         | 179         | 124         | 1.723         |
| Argentina           | 59          | 100          | 173          | 218          | 150          | 121         | 124         | 91          | 1.036         |
| Española            | 88          | 113          | 233          | 175          | 89           | 78          | 38          | 17          | 831           |
| Venezolana          | 31          | 68           | 148          | 151          | 91           | 51          | 55          | 33          | 628           |
| Suiza               | 72          | 136          | 143          | 230          | 52           | 12          | 18          | 5           | 668           |
| Chilena             | 31          | 50           | 104          | 66           | 63           | 51          | 39          | 26          | 430           |
| Alemana             | 40          | 80           | 139          | 195          | 57           | 33          | 28          | 10          | 582           |
| China               | 41          | 52           | 23           | 71           | 47           | 25          | 81          | 49          | 389           |
| Italina             | 64          | 67           | 68           | 71           | 35           | 26          | 31          | 18          | 380           |
| Francesa            | 58          | 73           | 88           | 122          | 18           | 9           | 14          | 11          | 393           |
| Otras               | 231         | 681          | 628          | 675          | 348          | 305         | 290         | 195         | 3.353         |
| <b>Total</b>        | <b>869</b>  | <b>1.689</b> | <b>2.051</b> | <b>2.282</b> | <b>1.138</b> | <b>908</b>  | <b>897</b>  | <b>579</b>  | <b>10.413</b> |

Fuente: DIGEMIN.

Los datos anteriores revelan que Perú no ha sido durante estos años un foco de atracción de personas extranjeras, y aunque algunos hayan llegado para residir en el país, no lo han hecho de forma masiva.

### 3. Refugio: tendencias y realidad actual

Un colectivo de migrantes que merece una atención especial por sus características son los solicitantes de refugio y refugiados. En Perú, según la Ley 27891, Ley del Refugiado, del año 2003, se considera refugiada (artículo 3°):

1. A la persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, como consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.
2. A la persona que se ha visto obligada a huir de su país de nacionalidad o de residencia habitual por causa de la violación masiva de los derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público.
3. A la persona que encontrándose legalmente en el territorio de la República, debido a causas sobrevinientes surgidas en su país de nacionalidad o de residencia, no puede o no quiere volver a dicho país debido al temor de sufrir persecución de acuerdo con el primer punto mencionado.

En el año 2012, según el informe elaborado por Comisión Católica Peruana de Migración (CCPM), agencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en el país, las personas solicitantes de refugio en Perú fueron 284, que ingresaron al país fundamentalmente por las fronteras Norte (frontera con Ecuador), y la del Sureste (frontera con Bolivia). En su mayoría los solicitantes de refugio son de origen colombiano y cubano. Igualmente, en la frontera con Colombia, en la zona del río Putumayo, ingresa población de origen colombiano que no cuenta con el acceso a los procedimientos de solicitud de refugio, ya que el Estado está prácticamente ausente en esa zona del país.

Respecto al perfil de las personas solicitantes de refugio, según las nacionalidades más numerosas, se pueden destacar las siguientes características:

- Las personas colombianas llegan en situación precaria, sin medios económicos y sin un mínimo de equipaje. Estas personas no cuentan con formación profesional y son casi analfabetos. En su mayoría, los solicitantes de refugio son agricultores y proceden de zonas rurales. La CCPM ha atendido casos de personas que, habiendo sido refugiados en otros países, debido a que son víctimas de xenofobia, decidieron cambiar su país de residencia y llegaron a Perú en ese tránsito. Algunas de las solicitantes son mujeres solas y también madres solteras con niños pequeños.
- Las personas cubanas son en la mayoría de los casos, personas solas que se trasladan sin sus hijos, y cuyas edades fluctúan entre los 25 y 38 años. Estas personas tienen formación profesional de nivel universitario, aunque presentan problemas para revalidar sus títulos por carecer de las legalizaciones necesarias en Cuba. Los casos que provienen de los países vecinos, Ecuador y Bolivia, cuentan con ingreso irregular debido a que carecen de las respectivas visas.
- Los nacionales de Haití, son personas con escaso nivel educativo. En muchas ocasiones los haitianos son víctimas de tráfico de personas, cuyo destino es llegar a Guyana Francesa a través de Brasil. Ellos hablan creole y francés, y desconocen el español.
- Las personas africanas provienen de diversos países (Nigeria, Níger, Namibia, Congo Democrático, Sierra Leona, Gambia, Sudáfrica). La mayoría de las personas haitianas son víctimas de tráfico de personas y llegan a través de Brasil.

Por otra parte, según cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a finales del año 2011, había 5.491 personas de nacionalidad peruana reconocidas con el estatus de refugiado.<sup>134</sup> A comienzos del mismo año había 4.834 solicitudes de refugio correspondientes a personas peruanas pendientes de resolver. Además, en el transcurso del 2011 se presentaron 688 nuevas solicitudes por parte de peruanos y peruanas.

---

<sup>134</sup> En ACNUR (2011) “Un año en crisis. Tendencias Globales 2011”, versión electrónica: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8850> (Revisado el 15 de agosto de 2012).



En ese año se resolvieron un total de 1.096 expedientes de personas peruanas, de los cuales 91 fueron positivos (8,3 por ciento), 758 fueron rechazados (69,1 por ciento) y 247 fueron cerrados por otros motivos (22,6 por ciento). Comparando estas cifras con las del año 2006 se aprecia que el número de solicitudes presentadas por nacionales peruanos ha disminuido (1.641 solicitudes al 2006, frente a las 688 en el 2011). También el porcentaje de expedientes resueltos positivamente ha disminuido, ya que en el año 2006 el 15 por ciento se resolvió aceptando el status de refugiado, frente al 8 por ciento en el 2011.

Respecto a los países donde los peruanos y peruanas solicitan refugio, según datos del ACNUR, en el año 2011, destacan Canadá, Estados Unidos y Francia (Tabla 4).

**TABLA 4**

**Solicitudes de refugio de personas peruanas según país de solicitud y estado: 2011**

| País    | Exp. Pendientes comienzos del 2011 | Solicitudes presentadas en 2011 | Resueltos en el 2011 |            |                           |                       |
|---------|------------------------------------|---------------------------------|----------------------|------------|---------------------------|-----------------------|
|         |                                    |                                 | Positivos            | Rechazados | Cerrados por otras causas | Total resueltos. 2011 |
| Canadá  | 257                                | 106                             | 16 (13%)             | 86 (71%)   | 20 (16%)                  | 122                   |
| Francia | -                                  | 105                             | 4 (4%)               | 100 (96%)  | -                         | 104                   |
| EE.UU.  | 24                                 | 266                             | 50 (17%)             | 51 (18%)   | 184 (65%)                 | 285                   |

Fuente: ACNUR

De estos datos, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Canadá es el país donde había más solicitudes pendientes, sin embargo, en Estados Unidos es donde más solicitudes se han presentado y más se han resuelto durante el 2011.
- En los tres países, el porcentaje de solicitudes que finalmente son resueltas positivamente es muy bajo: en ninguno de los países alcanza el 20 por ciento.

Por otra parte, el número de personas peruanas solicitantes de refugio ha ido descendiendo en los últimos años, debido a las mejores condiciones políticas en Perú. A su vez, Perú no registra un número muy alto de solicitudes de refugio ni de personas refugiadas, tal como indica la tendencia inmigratoria actual en este país. Sin embargo, Perú posee una dinámica fuerte de emigración y de migración interna.

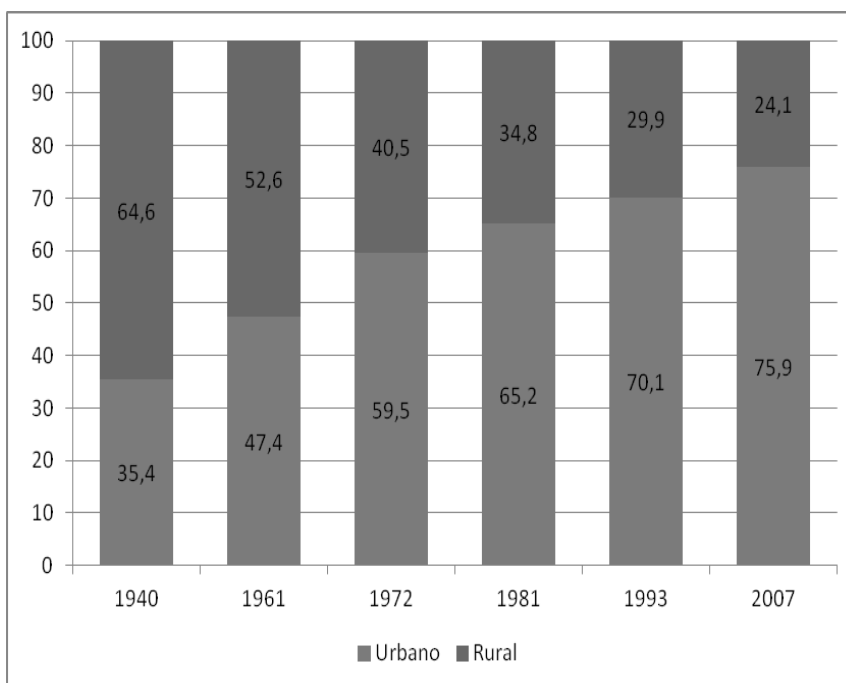
#### **4. Migraciones internas**

En los últimos 70 años, Perú ha vivido un cambio poblacional muy importante debido a las migraciones internas. Según datos del Censo de Población y Vivienda realizado en el año 2007, más de cinco millones de peruanos y peruanas están

residiendo en un lugar diferente al que nacieron. A partir de los años 1940, debido a diferentes causas, entre las cuales se destacan el deterioro de la actividad rural, especialmente en la sierra, asociado a la concentración o escasez de tierras agrícolas, la desigual situación del campo y la ciudad, sobre todo en relación al acceso a los servicios públicos, tales como la salud y la educación y, entre los años 1980 y 2000, la violencia interna vivida en Perú, condicionaron una tendencia masiva de desdoblamiento rural (INEI, 1995). Durante esos años se produjeron fuertes corrientes poblacionales con origen en el interior del país, y con destino a las grandes ciudades, especialmente a la capital, Lima. Este proceso ha traído como consecuencia que de una población mayoritariamente rural en 1940 (65 por ciento), el país pasó a ser predominantemente urbano en 1972 (60 por ciento), tendencia que sigue en aumento ya que, para el año 2007, el 76 por ciento de los peruanos y peruanas residían en un área urbana (Gráfico 4).

#### GRÁFICO 4

##### Población por área urbana y rural – 1940, 1961, 1972, 1981, 1993, 2007



Fuente: Censos de Población.

Debido a estos movimientos migratorios internos, la concentración poblacional de Lima Metropolitana va aumentando: en el año 1940 el 10 por ciento de la población vivía en dicha ciudad, mientras que en el año 1993 ascendía a cerca del 29 por ciento, lo que representa casi uno de cada tres peruanos y peruanas residiendo en

la capital de la República. Sin embargo, a partir de la década de los 1980 la migración interna amplió sus destinos a otras ciudades intermedias y fue configurando un proceso de urbanización secundaria, provocando un ligero descenso de la concentración relativa en la capital: en el año 2007 se había reducido ligeramente su participación al 27,2 por ciento de la población del país.

Pero este proceso de urbanización creciente, no sólo se ha advertido en el aumento de la población en Lima, sino que también ha tenido efecto en otras ciudades medianas del país. De esta forma, en el año 1940 había 32 ciudades que representaban el 18 por ciento de la población nacional, para el año 1993, superaban el 50 por ciento: más de la mitad de la población del país se concentraba en apenas 32 localidades urbanas. En el año del último censo realizado, en 2007, el 53 por ciento de los 27.412.157 residentes en Perú se concentraban en 30 de sus ciudades (INEI, UNFPA, PNUD, 2008). En la región de la Sierra, por ejemplo, se vive el proceso de concentración de la población en sus ciudades principales, que se vuelven receptoras de una parte importante de la migración rural andina, lo que produce el vertiginoso crecimiento de algunas de ellas, tales como Abancay, Huancavelica, Huanuco, Ayacucho, Juliaca y Huancayo. Estas son zonas urbanas que se han convertido en centros de atracción debido a que poseen una importante manufactura tradicional y artesanal, a cargo de unidades productivas familiares, y, sobre todo, porque están ligadas a la expansión de las actividades terciarias, especialmente el comercio y los servicios de diverso tipo. Por su parte, en la Costa, además de Lima, hay otras ciudades que atraen a la población. Trujillo, tercera ciudad en número de habitantes en el país, es un punto de atracción de migrantes por economía y comercio dinámico, siendo muy importantes la industria del cuero y calzado, la metalmecánica, la agroindustria, el turismo y el comercio. Igualmente, Tacna es lugar de acogida de migrantes como consecuencia del desarrollo de la minería y del comercio vinculado a su cercanía con Chile. Por último, en la Selva, ciudades como Tarapoto, Iquitos, Pucallpa y Puerto Maldonado que han aumentado su población debido a que se han transformado en el centro administrativo, comercial y de servicios para el apoyo a la producción agropecuaria y el turismo de sus respectivas regiones (INEI, 2009; INEI, CEPAL, UNFPA, 2011) Todas estas ciudades, comienzan a presentar los mismos problemas que afectan a las áreas urbanas más grandes: barriadas, tugurización, desocupación, mendicidad, entre otros.

El fenómeno migratorio ha llevado a las ciudades a personas provenientes de las diferentes provincias de Perú, especialmente a Lima, y esta situación provocó que las ciudades se fueran transformando en un reflejo de la diversidad de culturas que existe hoy en el Perú. Los migrantes comienzan a crear clubes, asociaciones departamentales y agrupaciones folclóricas donde reproducen y difunden la vida de sus provincias en los barrios a los que llegan.

Un proceso específico de migración fue el que se vivió durante la época de la violencia interna (1978-2000).<sup>135</sup> Según el Programa de Apoyo al Repoblamiento,

---

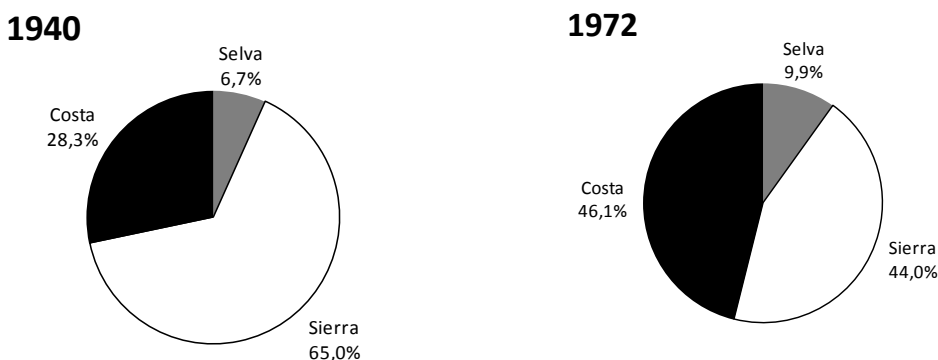
<sup>135</sup> Coral, I. (1994), *Desplazamientos por violencia política. 1980-1992*. Documento de trabajo n° 58. IEP, Lima.

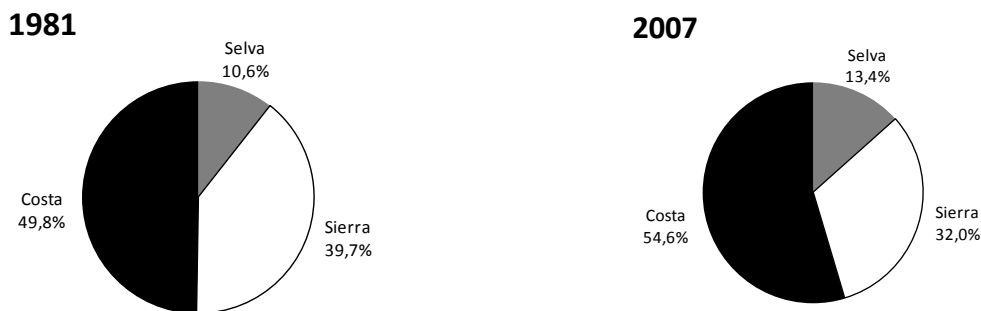
más de 600 mil personas fueron desplazadas, huyendo de sus lugares de origen para proteger la propia integridad física. Las zonas más afectadas por el desplazamiento fueron algunos Departamentos de la sierra (Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Junín y Huanuco), que fueron las zonas más golpeadas por la violencia. Los departamentos receptores más importantes fueron Lima e Ica, en la Costa, y Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y Junín, en la Sierra. Todos ellos recibieron el 86 por ciento del total de desplazados. Lima acogió a cerca de 120 mil personas que se asentaron en los distritos periféricos, conocidos como “conos”. Este desplazamiento forzado afectó principalmente a la población campesina, y en segunda instancia, a los sectores urbano-marginales de las ciudades afectadas por la violencia. Los desplazados tuvieron que enfrentar diversos problemas, entre los cuales se destacan la imposibilidad de acreditar su identidad por falta de documentación, la falta de experiencia laboral para trabajar en la ciudad, las condiciones precarias de la vivienda, entre otros. Estas personas también sufrieron la discriminación política, al ser considerados “sospechosos de terrorismo”, problema que fue muy intenso durante los primeros años de la violencia interna. Por otro lado, cuando intentaban retornar a su lugar de origen se encontraban con que no podían recuperar sus tierras abandonadas, ya que habían sido ocupadas por otros dueños.

Teniendo en cuenta la distribución humana en las regiones naturales en Perú – costa, sierra y selva – durante la etapa de la migración interna el país ha vivido un proceso de laterización, con una alta concentración de la población en la Costa (Gráfico 5), especialmente en las zonas ligadas a la agroexportación. Así, en el año 1940, por ejemplo, la población en la costa representaba el 28,3 por ciento de la población, pero en el año 2007 albergaba el 54,6 por ciento de la población del país. Un proceso contrario vivió la sierra, que en el año 1940 albergaba al 65 por ciento de los peruanos y peruanas, mientras que en el 2007 solamente al 32 por ciento.

### GRÁFICO 5

#### Evolución de la distribución de la población censada por región natural - 1940-2007 (%)





Fuente: Censos de Población.

Estos datos revelan que los dos procesos fundamentales de migración interna que ha vivido el país han sido los desplazamientos rural-urbanos y los de Sierra-Costa. Sin embargo, en la década de 1980 se pudo advertir también una moderada reorientación de los movimientos migratorios hacia la Región de la Selva (Gráfico 5.). Consecuentemente, se puede hablar de un proceso de “selvatización”. En muchas ocasiones estas migraciones están ligadas a la extracción de petróleo, gas y oro y también influye en ello la nueva interconexión con Brasil, a través de la carretera interoceánica, que incentiva la migración a esta parte del país. En la década de 1940, la región de la selva representaba cerca del 7 por ciento de la población nacional y en la década de 1970 aumenta al 10 por ciento, llegando actualmente a representar el 13 por ciento. Esta moderada expansión es resultado del desplazamiento de amplios sectores de población proveniente de la sierra, que generaron las denominadas colonizaciones. La inserción de los migrantes en las ciudades selváticas, en general, es precaria, desordenada y la denominada barriada termina siendo su lugar de asentamiento.

En los desplazamientos, la zona expulsora de población es la región de la sierra. Esta emigración de la sierra tiene su causa fundamental en las condiciones de vida desfavorables que experimenta la población del campo con respecto a otras partes del país. En este contexto, la migración resulta una solución válida, casi la única, para la búsqueda de un mayor desarrollo y se constituye como el factor más evidente de desdoblamiento de esta región.

Por este motivo, la migración interna en el país se ha construido desde la idea de que para conseguir un mayor bienestar y progresar no hay más posibilidades que emigrar y salir del lugar de donde se vive (Franco 1991). Según Degregori, Blondet y Lynch (1986:22):

*“El sólo hecho de migrar constituye ya en la mayoría de los casos, en mayor o menor grado, un acto de modernidad. Por lo general no migra el resignado a su suerte, sino aquel que se rebela contra ella y busca cambiarla en el mundo exterior. La migración expresa, por tanto, tendencialmente, un cierto ánimo, una cierta actitud psicológica que acentúa la apertura a lo nuevo y la orientación al futuro. Por lo demás, aunque muchas*

*veces se perciban ellos mismos como los más pobres y oprimidos, los que tienden a migrar son los más jóvenes, los más educados y no los más pobres entre los pobres de una comunidad”.*

Este proceso de migración interna ha supuesto una transformación de la sociedad peruana. Según el sociólogo peruano Carlos Franco (1991), es la expresión de la ruptura histórica más importante del siglo XX en este país, ya que supone la transformación de una sociedad rural en una sociedad urbana, abriendo de esta manera nuevos caminos para la evolución regional. Franco analiza la decisión de migrar y afirma que las personas

*“entre la desconfianza en su capacidad y la confianza en sí mismos se decidieron por sí mismos; entre el hábito y el cambio se inclinaron por el cambio; entre la seguridad y el riesgo optaron por el riesgo; entre el pasado y el futuro eligieron el futuro; entre lo conocido y lo desconocido se aventuraron por lo desconocido; entre la continuidad y el progreso prefirieron el progreso; entre permanecer y partir, partieron. Lo cierto es que al optar por sí mismos, por el futuro, por lo desconocido, por el riesgo, por el cambio, por el progreso, en definitiva, por partir, cientos de miles o millones de jóvenes comuneros, campesinos y provincianos en las últimas décadas se autodefinieron como “modernos”, es decir, liberaron su subjetividad de las amarras de la tradición, del pasado, del suelo, de la sangre, de la servidumbre, convirtiéndose psicológicamente, en “hombres libres”. Y al hacerlo, sin ser conscientes de ello, cerraron una época del Perú para abrir otra. Al constatar la profunda naturaleza de este cambio en su percepción de sí mismos, de los otros, del tiempo y del espacio, las multitudes envueltas en esa experiencia y el vasto escenario geográfico en que ella se produjo, podemos preguntarnos si, observada la historia del país en el siglo XX, hubo otra decisión psicológica, social y culturalmente más decisiva que la optada por ellos” (Franco 1991: 87).*

Sintetizando, en Perú, durante el siglo XX tuvo lugar un movimiento migratorio del campo a la ciudad que produjo una creciente concentración urbana. Este proceso se produjo igualmente en otros lugares del mundo. Sin embargo, en Perú, esta migración no derivó de un proceso de industrialización con el consecuente aumento de demanda de trabajadores, sino en un proceso de abandono de las condiciones de vida desfavorables de los sectores rurales para los centros urbanos, que provocó el crecimiento urbano, el cual produjo, en muchas ocasiones, la conformación de ciudades con barrios guetizados, exclusión y pobreza, trabajo informal de poca calidad y problemas de seguridad. Esta situación también induce a las personas a considerar la posibilidad de emigrar a otros países como forma de superar las condiciones de vida desfavorables en las cuales están viviendo.

## **5. Emigración: características, tendencias y desafíos**

La emigración más numerosa de peruanos y peruanas se ha dado en las tres últimas décadas del siglo pasado. Según el antropólogo Teofilo Altamirano Rúa,<sup>136</sup> existen cinco fases identificadas en este proceso de la emigración a diversos países del mundo. Esas fases son las siguientes:

---

<sup>136</sup> Altamirano, T. (2006), *Remesas y nueva “fuga de cerebros”*. Impactos transnacionales. PUCP, Lima.

### **5.1. Primera fase: décadas de 1920 a 1950**

Los peruanos migraron fundamentalmente hacia Europa Occidental por motivos de educación, prestigio y poder. Los jóvenes de familias ricas viajaban a estudiar a universidades como Salamanca (España), Sorbona (Francia), Oxford o Cambridge (Gran Bretaña). También iban a trabajar a los Estados Unidos.

### **5.2. Segunda fase: décadas de 1950 y 1960**

A pesar de que la población emigrante siguió siendo de características socioeconómicas similar a la etapa anterior, en esta segunda fase comienza ya la emigración de las familias de clase media, sobre todo de profesionales liberales, medianos empresarios y estudiantes que se dirigían fundamentalmente hacia Estados Unidos, país que estaba en crecimiento en ese momento. Europa siguió siendo el destino preferente para la oligarquía peruana. Emigrar se convirtió en símbolo de prestigio. En la década de 1960 se produjo una recuperación económica en dicho continente, lo que fue fuente de atracción para los migrantes de América Latina, entre ellos muchas personas peruanas.

Igualmente, en esta década se abrió el abanico de destinos de la emigración, ya que muchos profesionales mudaron su residencia a Venezuela, debido al boom petrolero y a las ventajas económicas ofrecidas a una mano de obra calificada, que además venía experimentando crecientes dificultades para insertarse en el mercado laboral peruano. Igualmente, los estudiantes comenzaron a migrar hacia Argentina, debido a las facilidades que se daban en ese país para el estudio. Es en estas décadas cuando el Perú vive una transición en su dinámica migratoria pasando de ser un país de inmigrantes a uno de emigrantes.

### **5.3. Tercera fase: década de 1970**

En esta década la clase media participó de manera más masiva en la emigración, que se dirigió sobre todo a Estados Unidos en busca de las ventajas laborales y económicas que este país ofrecía. Europa siguió siendo destino de los emigrantes peruanos, especialmente Francia, España, Inglaterra e Italia. Además, se añadieron nuevos destinos, como los países socialistas con una emigración cuyo objetivo fundamental era la educación. Igualmente, Canadá empezó a acoger emigrantes peruanos, sobre todo profesionales y trabajadores especializados. Durante esta década, Austria se convirtió también en un destino para las personas peruanas.

### **5.4. Cuarta fase: década de 1980 hasta 1992**

Esta época en Perú está marcada por el retorno a la democracia y el inicio de la violencia terrorista, de la crisis económica y el empobrecimiento del país. Por estos motivos, para el año 1992 la población peruana en el exterior se había triplicado en comparación con el año 1981. Al final de este período había ya aproximadamente un millón y medio de peruanos y peruanas residiendo fuera del país.

Casi todas las clases sociales estaban ya representadas dentro de la población emigrante, desde pastores de ovejas hasta los miembros de la oligarquía. En esta época se produjo una gran migración de la clase media. Igualmente, los destinos se ampliaron. Por primera vez los peruanos fueron a residir a países escandinavos, en particular como refugiados políticos y trabajadores manuales. Europa siguió recibiendo estudiantes. Los países de América Central recibieron peruanos y peruanas y Canadá acogió a trabajadores manuales y profesionales. En la segunda mitad de la década de 1980 Japón abrió sus puertas a trabajadores manuales nikei (descendientes de japoneses). En esta década, la mujer se incorporó plenamente a la migración, muchas de ellas provenientes de pueblos rurales y ciudades pequeñas.

### 5.5. Quinta fase: desde 1992 hasta hoy día

La emigración durante este período se convirtió en una opción para todas las clases sociales y los grupos culturales de Perú, excepto para las personas más pobres. En los últimos años, peruanos de clase media-baja urbana, en particular mujeres, han emigrado a Chile, Argentina, Bolivia y Ecuador. Los valores culturales han sido “transportados” a los diferentes países. El migrante peruano se ha convertido en el promotor más activo de la cultura peruana en el exterior.

Recientemente, sobre todo a raíz del comienzo de la crisis económica internacional, también se ha iniciado el fenómeno de las personas retornadas, personas que habiendo sido emigrantes internacionales regresan a Perú para asentar allí su residencia. Aunque todavía es pronto para ver las consecuencias que la situación mundial actual puede traer consigo en el fenómeno de las migraciones en Perú, ya comienzan a verse algunos efectos.

La tendencia más marcada respecto a la emigración peruana en los últimos años es el hecho de que el número de peruanos y peruanas que ha emigrado ha crecido, especialmente en la última década (Gráfico 6). La gran emigración internacional peruana es un fenómeno del siglo XXI, comenzando a disminuir ligeramente a partir del año 2008, momento en el que comienza la crisis económica mundial. Según cifras del INEI, en el año 2009, los peruanos residentes en el exterior representaban un 10 por ciento de la población, siendo aproximadamente 3 millones los que se encontraban fuera del país. En el período 1990-2009, se calcula que 2.038.107 peruanos y peruanas han salido del país y no han retornado tras, por lo menos, seis meses de su salida.<sup>137</sup>

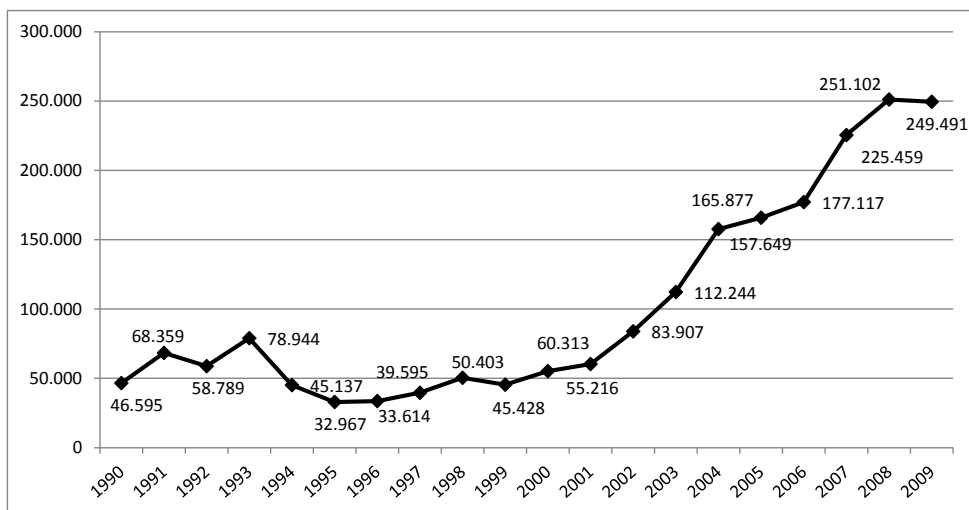
---

<sup>137</sup> INEI, OIM, DIGEMIN (2010), *Perú: Estadísticas de la migración internacional de peruanos, 1990-2009*, INEI; OIM; DIGEMIN, Lima. Estas estadísticas se basan en las cifras del registro migratorio de peruanos que salieron del país y no han retornado hasta el 30 de junio de 2010, es decir, no registraron su ingreso en ninguno de los puntos de control migratorio ubicados en el territorio nacional.



## GRÁFICO 6

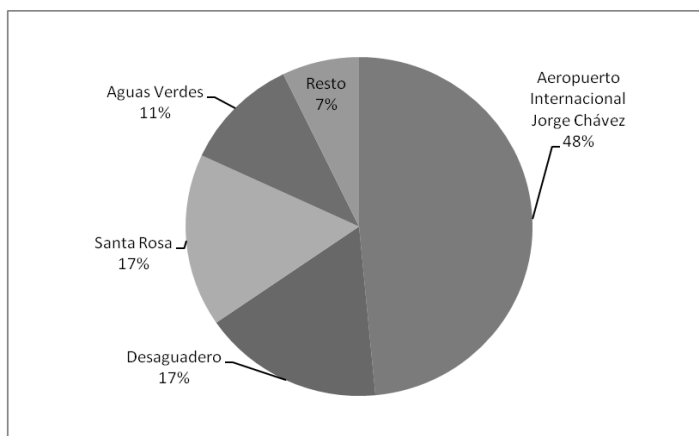
## Emigración internacional de personas peruanas – 1990-2009



Fuente: INEI, OIM, DIGEMIN (2010) *Perú: Estadísticas de la migración internacional de peruanos, 1990-2009*, INEI; OIM; DIGEMIN, Lima, p. 14.

Durante los años analizados (1990-2009) la tendencia a la partida al exterior de peruanos y peruanas es creciente. La salida de peruanos hacia otros países se multiplicó por más de cinco veces, pasando de 46.596 personas que emigraron en el año 1990 a más de 249 mil el año 2009. En el primer quinquenio analizado (1990-1994) el promedio anual de emigrantes fue de 59.563 peruanos que salieron cada año; mientras que en el último (2005-2009) las salidas de peruanos al exterior se han incrementado constantemente y se registra un promedio anual de 213.809 emigrantes en cada año. Sin embargo, esta tendencia varía durante 2009, en que se torna decreciente. La emigración de peruanos en ese año disminuyó en 0,6 por ciento respecto del año 2008. Sin embargo, este ligero descenso no debe enmascarar el hecho de que la emigración puede continuarse calificándose de elevada, dado que casi 250.000 personas salieron del país en 2009 hacia destinos situados fuera de las fronteras.

Con respecto a los puntos de control migratorio por donde pasan los peruanos y peruanas que migran al exterior (Gráfico 7) casi la mitad (48 por ciento) lo hace por el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, por lo tanto la salida se produce por vía aérea. El resto de puntos fronterizos importantes son terrestres. Los dos siguientes en importancia (con un 17 por ciento de emigrantes cada uno) se sitúan, en Desaguadero, frontera peruana con Bolivia, y en Santa Rosa, frontera entre Tacna y Chile. Como último punto fronterizo importante se encuentra el situado en Aguas Verdes, frontera con Ecuador, lugar por el que pasaron el 11 por ciento de los emigrantes. Estas salidas por los pasos de los países fronterizos representan un porcentaje del 45 por ciento de toda la emigración, porcentaje cercano al de las salidas vía aérea.

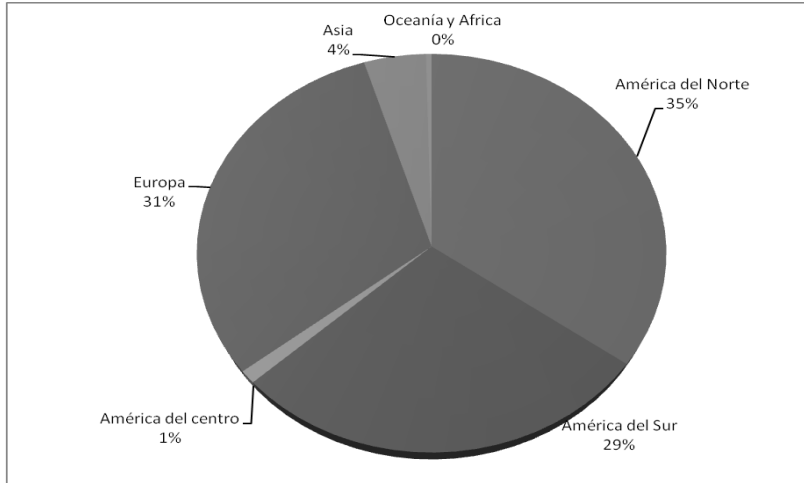
**GRÁFICO 7****Emigración peruana según paso fronterizo utilizado – 1990-2009 (%)**

Fuente: INEI, OIM, DIGEMIN (2010).

Estos datos revelan que las migraciones fronterizas son importantes dentro de la dinámica emigratoria peruana y de ellas se destacan las siguientes fronteras:

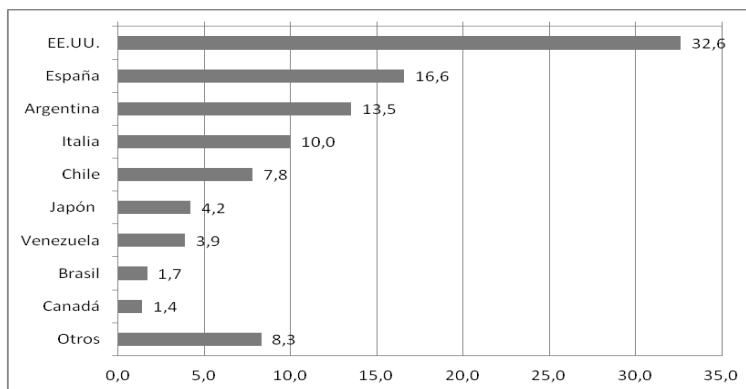
- 1. Frontera con Bolivia (Desaguadero):** Por este paso fronterizo transitan los peruanos y peruanas que migran hacia Bolivia, especialmente hacia El Alto. Este paso fronterizo es usado también por aquellas personas que quieren llegar a Chile, pero no pueden pasar o tienen miedo a no ser admitidos por Chile en el paso fronterizo de Santa Rosa, debido a que este paso presenta un mayor control.
- 2. Frontera con Chile (Santa Rosa):** Es un paso fronterizo muy dinámico, sobre todo de personas peruanas que transitan con destino al norte de Chile, a las ciudades de Arica e Iquique, para trabajar en diversos ámbitos, tales como la agricultura, el comercio y el servicio doméstico. En esta frontera se produce mucho comercio, especialmente por parte de personas aymaras (Berganza y Cerna, 2011).
- 3. Frontera con Ecuador (Aguas Verdes):** Esta frontera es utilizada fundamentalmente por personas peruanas que emigran para residir en el sur de Ecuador y trabajar en sectores como langostineras, minería, plantaciones de flores y comercio. Se trata de una frontera que presenta migración tanto permanente como transitoria (Berganza y Purizaga, 2011). Actualmente está en vigencia el Estatuto Permanente Ecuatoriano-Peruano que ha facilitado el proceso de regularización en la zona fronteriza.

Las migraciones peruanas se dirigen en su mayoría hacia otros países de América, donde residen el 65 por ciento de las personas que han emigrado en el período estudiado (1994-2009), especialmente a Estados Unidos y algunos países de América del Sur, donde destacan Argentina y Chile. Un 31 por ciento tiene como destino Europa, especialmente España e Italia, y un 4 por ciento reside en Asia, donde el país que se destaca por la recepción de emigración peruana es Japón.

**GRÁFICO 8****Emigración peruana según continente de residencia – 1990-2009 (%)**

Fuente: INEI, OIM, DIGEMIN (2010).

Concretando más el lugar de residencia y analizando el país (Gráfico 9), el mayor número de peruanos y peruanas que residen en el extranjero lo hacen en Estados Unidos (32,6 por ciento). Este país se sitúa con bastante diferencia con respecto al resto de los países, que son España, que alberga al 16,6 por ciento de las personas peruanas en el extranjero, Argentina, con el 13,5 por ciento, Italia con el 10,0 por ciento y Chile con el 7,8 por ciento. Seguidamente se encuentran aquellos países que no pasan del 5 por ciento de los emigrantes peruanos. En estas cifras se puede apreciar la gran diversidad de destinos que tiene la emigración peruana.

**GRÁFICO 9****Emigración peruana según país de residencia – 1990-2009 (%)**

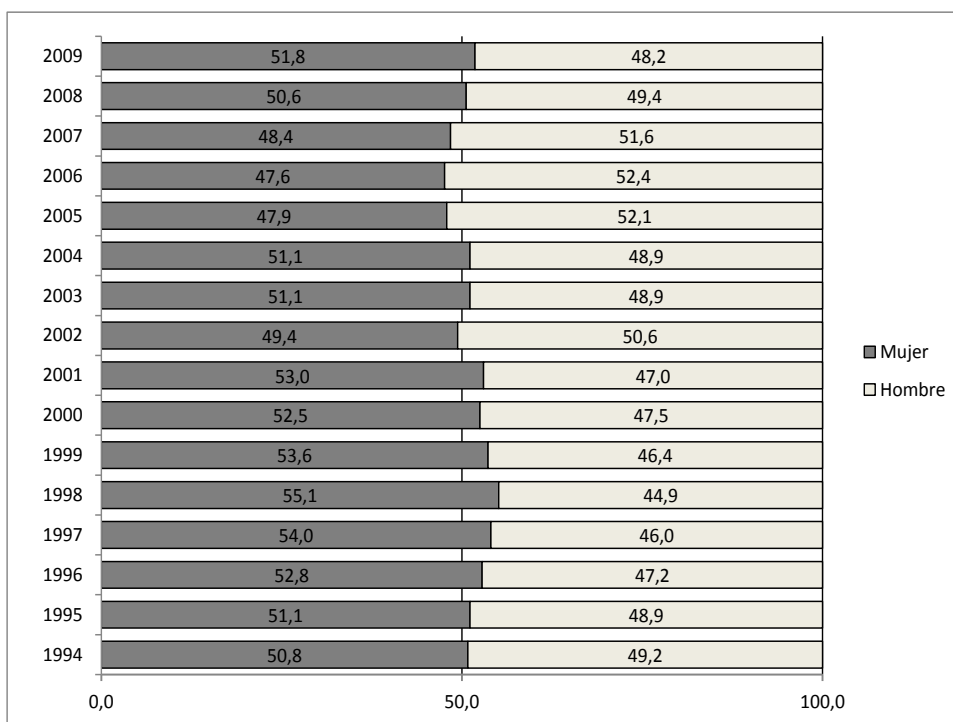
Fuente: INEI, OIM, DIGEMIN (2010).

En cuanto al perfil de las personas emigradas hay que resaltar las siguientes características:

#### a) Sexo

Del total, 1.785.429 peruanos y peruanas, el 50,4 por ciento son mujeres y el 49,6 por ciento son hombres. Ello demuestra que existe una mayor población femenina peruana viviendo en el exterior. Como se puede apreciar en el Gráfico 10, desde el año 1994 hasta el 2009, la mujer ha tenido una amplia participación en este fenómeno migratorio.

**GRÁFICO 10**  
**Emigración peruana según sexo – 1994-2009 (%)**



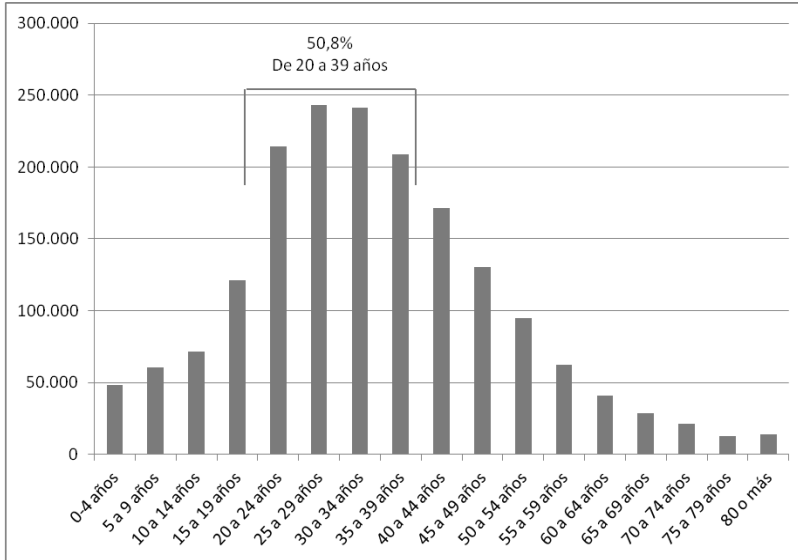
Fuente: INEI, OIM, DIGEMIN (2010).

#### b) Edad

Se constata que la mayoría de los emigrantes al momento de salir son personas jóvenes, en edad productiva y reproductiva. El 50,8 por ciento de los emigrantes salieron cuando tenían entre 20 y 39 años, y por lo tanto, en edad de trabajar. Por su parte, la población emigrante en edad de dependencia supone solamente un 14,4 por ciento del total (10,1 por ciento de 0 a 14 años y el 4,3 por ciento de 65 a más años).

### GRÁFICO 11

#### Emigración peruana según edad



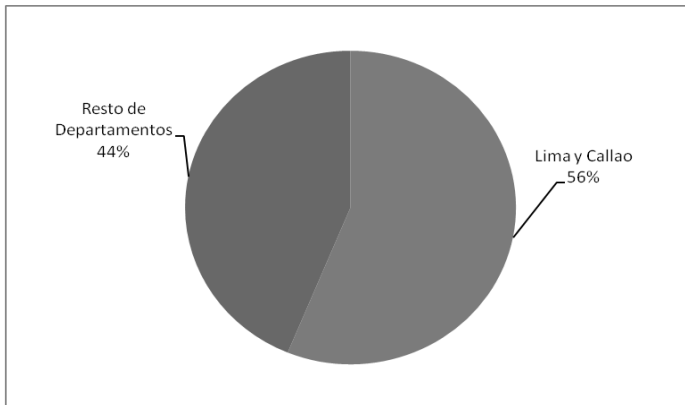
Fuente: INEI, OIM, DIGEMIN (2010).

#### c) Lugar de nacimiento

El lugar de procedencia de las personas emigradas es fundamentalmente Lima y la Provincia Constitucional del Callao, donde nacieron el 56 por ciento de las personas que residen en el extranjero. Ello revela que son las personas de la capital del país las que mayoritariamente emigran.

### GRÁFICO 12

#### Emigración peruana según lugar de residencia (%)

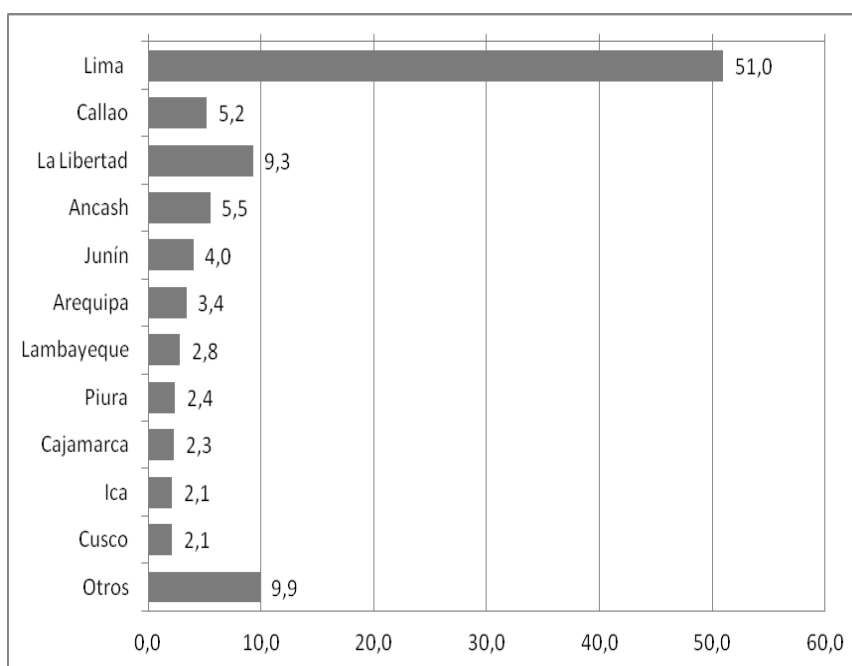


Fuente: INEI, OIM, DIGEMIN (2010).

Del resto de Departamentos (Gráfico 13), las personas emigrantes provienen especialmente de los Departamentos de La Libertad y Ancash, ambos costeros y situados al norte de Lima. Posteriormente, se sitúa Junín, del cual provienen el 5,5 por ciento de los emigrantes. Este Departamento está situado en el interior del país y es vecino del Departamento de Lima.

**GRÁFICO 13**

**Emigración peruana según Departamento de procedencia (%)**



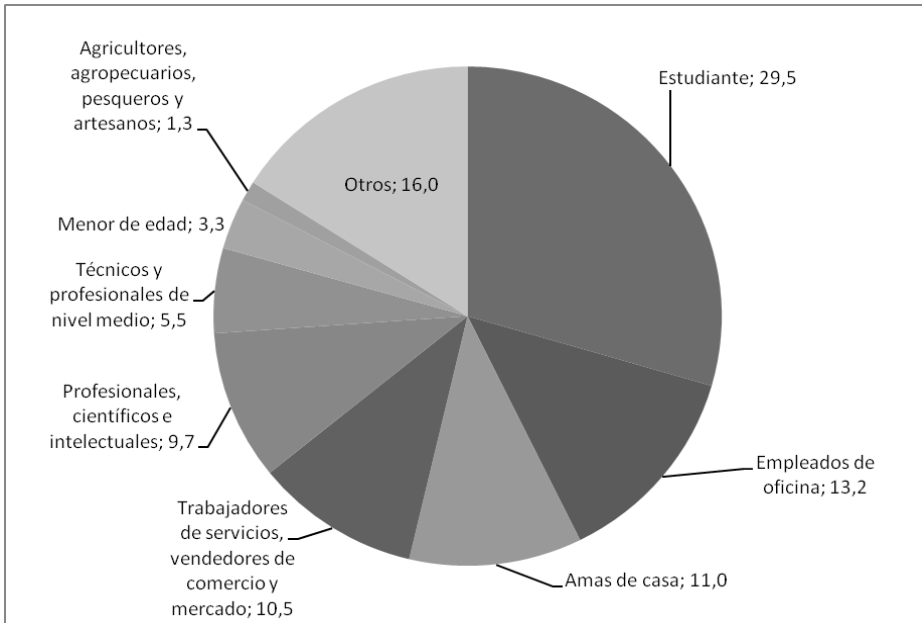
Fuente: INEI, OIM, DIGEMIN (2010).

**d) Ocupación principal**

Según datos proporcionados por la DIGEMIN, casi 3 de cada 10 personas que han emigrado de Perú del año 1993 al 2009 eran estudiantes. El 13,2 por ciento de este colectivo eran empleados de oficina y el 11 por ciento declararon ser amas de casa. Por su parte, el 10,5 por ciento se dedicaban al sector servicios o comercio, el 9,7 por ciento eran profesionales, científicos e intelectuales y el 5,5 por ciento eran técnicos y profesionales de nivel medio.

## GRÁFICO 14

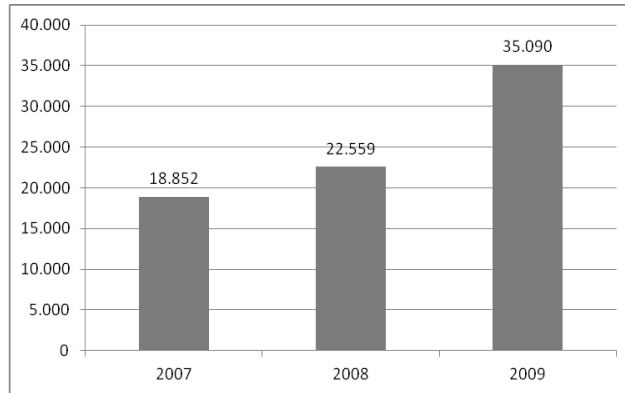
### Emigración peruana según ocupación principal – 1990-2009 (%)



Fuente: INEI, OIM, DIGEMIN (2010).

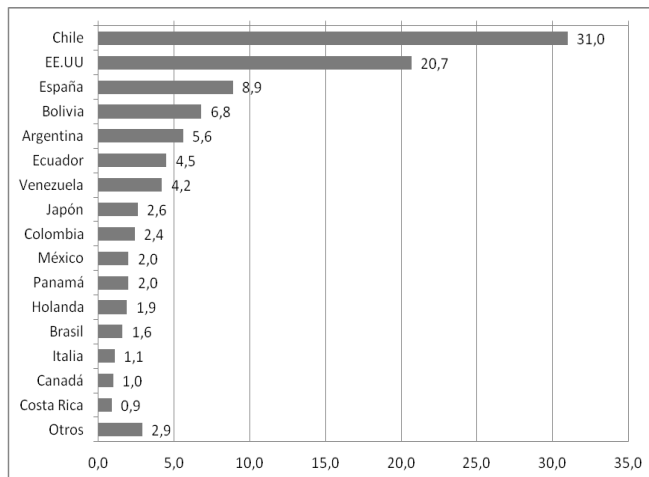
## 6. Migración de retorno y perspectivas de futuro

En estos últimos años, como se mencionaba anteriormente, la coyuntura económica internacional ha experimentado cambios, especialmente debido a la crisis mundial que se vive actualmente. Esta situación económica ha afectado también al fenómeno de las migraciones y ha comenzado a observarse el proceso del retorno de personas que salieron del país, estuvieron un tiempo viviendo en el extranjero y ahora deciden regresar a residir en Perú. En el año 2010, la Organización Internacional de las Migraciones, el Instituto Nacional de Estadísticas y la Dirección General de Migraciones y Nacionalización realizaron un estudio sobre las personas de nacionalidad peruana que vivieron en el extranjero más de un año y decidieron retornar al país entre los años 2007 al 2009 y no han vuelto a salir al exterior hasta la fecha de análisis del estudio, el 30 de junio del 2010. Durante este período se registraron 76.501 personas retornantes, de las cuales el 52 por ciento (39.771) son mujeres y el 48 por ciento (36.730) hombres. El número de retornantes ha ido aumentando con los años (Gráfico 15) Esto se debe principalmente al advenimiento de la crisis mundial y a la mejora en la situación económica que experimenta actualmente Perú.

**GRÁFICO 15****Personas peruanas retornantes, según año de retorno – 2007-2009**

Fuente: INEI, OIM, DIGEMIN (2010).

Con respecto al país de donde retornan, tres países concentran el 60,6 por ciento de retornos de peruanos y peruanas del exterior. El mayor número de migrantes retornados declara proceder de Chile (31,0 por ciento, correspondiente a 23.698 personas), seguido por Estados Unidos de América (20,7 por ciento, 15.810 personas) y España (8,9 por ciento, 6.816 personas). A continuación figura Bolivia con el 6,8 por ciento del total de retornantes, seguido de tres países de Sud-América: Argentina (5,6 por ciento), Ecuador (4,5 por ciento), Venezuela (4,2 por ciento). Estas cifras demuestran que la mayoría de retornantes provienen de otros países de Latinoamérica.

**GRÁFICO 16****Personas peruanas retornantes, según país de retorno**

Fuente: INEI, OIM, DIGEMIN (2010).



A pesar de este aumento en el retorno, en una encuesta realizada en 2009 a personas de edades entre 15 a 29 años residentes en cuatro de las principales ciudades peruanas, Arequipa, Huancayo, Trujillo y Lima Metropolitana, (Encuesta Juventud, Empleo y Migración Internacional (ENJUV 2009)) se mostraba que el 54 por ciento de las personas encuestadas tenían expectativa de vivir en otro país, y de éstos, el 26,2 por ciento tenían planificado viajar al extranjero en los próximos 3 años. Igualmente, dentro del marco del Censo Nacional Universitario 2010, las cifras revelan que, para ese año, la población universitaria de pre grado en el Perú fue de 782.970 personas, de las cuales el 89,7 por ciento fueron jóvenes (15 a 29 años) y de estos el 63,9 por ciento tenían la idea de migrar al terminar sus estudios. Estas cifras hacen prever que, a pesar de que los retornados aumenten, seguirá habiendo un fenómeno emigratorio fuerte.

Los motivos por los cuales los jóvenes desean migrar son fundamentalmente el buscar la mejora económica (56,9 por ciento), seguidos por los que desean salir de Perú por razones de estudio (25,7 por ciento). En otras palabras, los jóvenes todavía perciben que para mejorar deben de salir del país. Según Germaná (2005), en Perú, la emigración de millones de personas pone en evidencia los agudos trastornos sociales, económicos, políticos y culturales que vive el país en los últimos años. La migración internacional revela el malestar del orden social.

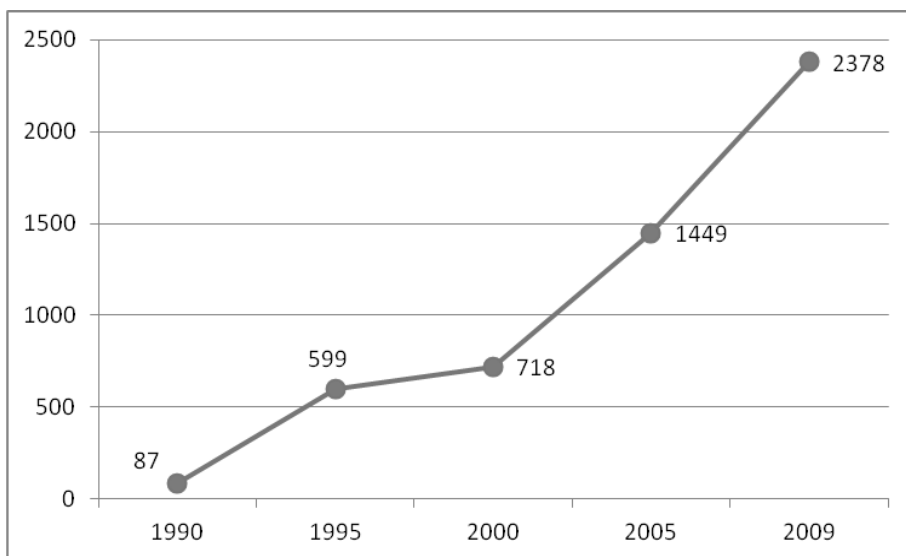
## **7. Impacto de la emigración**

La emigración en Perú ha tenido diversas consecuencias. Una de ellas, probablemente la más analizada, es el aumento de las remesas recibidas. Las remesas en el mundo han tenido un crecimiento importante en los últimos años. En el Perú (Gráfico 17) igualmente ha crecido considerablemente este flujo de dinero en los últimos veinte años. En el año 1990 fueron US \$ 87 millones de dólares, para el año 2000 la cifra ya había alcanzado los US \$ 718 millones de dólares. En el año 2009 alcanzaron un importe de US \$ 2.378 millones de dólares, si bien esta cifra supone un leve descenso respecto a los niveles del año 2008 (INEI, OIM 2010). Este aumento de remesas va de la mano del aumento de las personas que han emigrado y viven en otros países.

Las remesas provienen mayoritariamente de cuatro países que no son de la región (Estados Unidos, España, Japón e Italia) y de dos de la región (Chile y Argentina). De los años 2005 al 2009, todos los países, excepto Japón, han crecido en sus envíos de remesas, si bien, en el año 2009 se muestra un descenso casi general en la cantidad de dólares enviados, debido a la situación de la economía internacional.

**GRÁFICO 17**

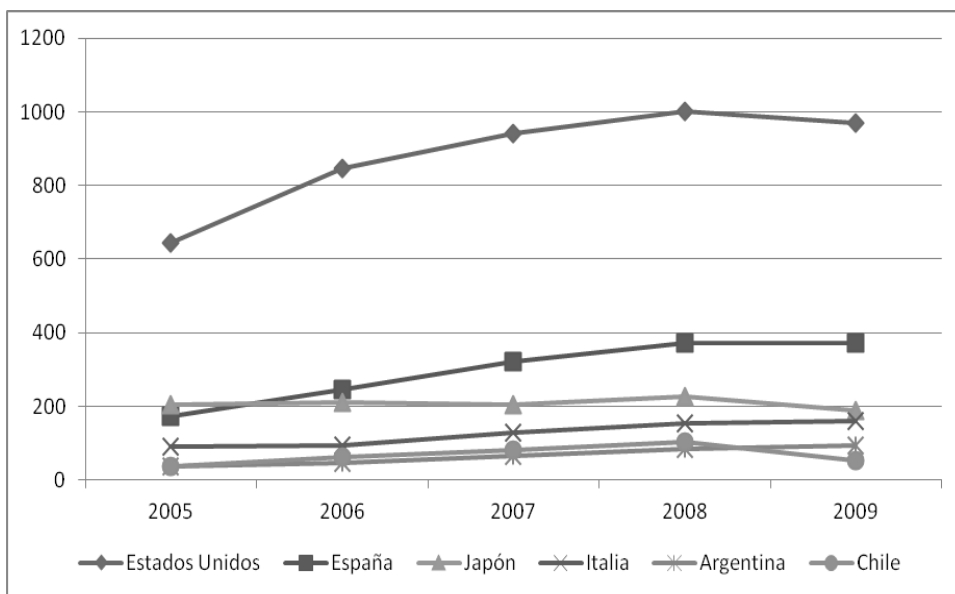
**Evolución de las remesas en Perú (1990-2009) – miles de millones de USD**



Fuente: INEI, OIM 2010.

**GRÁFICO 18**

**Evolución de las remesas en Perú (2005-2009), según país de procedencia – miles de millones de USD**



Fuente: INEI, OIM 2010.

En cuanto al peso relativo de los países (Tabla 5), si bien Estados Unidos sigue ocupando el primer puesto como país en envío de remesas hacia Perú, ha disminuido su participación. Lo mismo ha sucedido con las remesas provenientes de Japón. Por el contrario, las remesas que provienen de los países europeos, especialmente España, y sudamericanos, sobre todo Argentina, han ido aumentando en su participación respecto del total.

**TABLA 5**  
**Remesas por país de origen (N y %) 2005-2009**

|                 | 2005         |              | 2006         |              | 2007         |              | 2008         |              | 2009         |              |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                 | N            | %            | N            | %            | N            | %            | N            | %            | N            | %            |
| Estados Unidos  | 644          | 44,7         | 845          | 46,0         | 941          | 44,2         | 1.002        | 41,0         | 971          | 41,8         |
| España          | 174          | 12,1         | 246          | 13,4         | 322          | 15,1         | 373          | 15,3         | 372          | 16,0         |
| Japón           | 205          | 14,2         | 212          | 11,5         | 206          | 9,7          | 228          | 9,3          | 190          | 8,2          |
| Italia          | 92           | 6,4          | 94           | 5,1          | 128          | 6,0          | 153          | 6,3          | 159          | 6,9          |
| Argentina       | 37           | 2,6          | 48           | 2,6          | 65           | 3,1          | 84           | 3,4          | 93           | 4,0          |
| Chile           | 36           | 2,5          | 61           | 3,3          | 82           | 3,8          | 105          | 4,3          | 52           | 2,2          |
| Resto de países | 252          | 17,5         | 332          | 18,1         | 387          | 18,2         | 498          | 20,4         | 484          | 20,9         |
| <b>Total</b>    | <b>1.440</b> | <b>100,0</b> | <b>1.838</b> | <b>100,0</b> | <b>2.131</b> | <b>100,0</b> | <b>2.443</b> | <b>100,0</b> | <b>2.321</b> | <b>100,0</b> |

Fuente: INEI, OIM 2010.

Comparando los países de donde provienen las remesas con los de residencia de las personas peruanas, se aprecia cómo los países de Sudamérica (Argentina y Chile) tienen un mayor peso en la emigración que en el envío de remesas, caso contrario al de Japón. Esto hace pensar que las personas emigrantes en Sudamérica tienen menos capacidad de ahorro y envío de remesas que en el resto de países a los que emigran los y las peruanas.

**TABLA 6**  
**Remesas por país de origen y migración según país de residencia – 2009**

|                | % de Remesas según país de envío |                | % migración según país de residencia |
|----------------|----------------------------------|----------------|--------------------------------------|
| Estados Unidos | 41,8                             | Estados Unidos | 32,6                                 |
| España         | 16,0                             | España         | 16,6                                 |
| Japón          | 8,2                              | Argentina      | 13,5                                 |
| Italia         | 6,9                              | Italia         | 10,0                                 |
| Argentina      | 4,0                              | Chile          | 7,8                                  |
| Chile          | 2,2                              | Japón          | 4,2                                  |
| Resto países   | 20,9                             | Resto países   | 15,3                                 |
| <b>Total</b>   | <b>100,0</b>                     | <b>Total</b>   | <b>100,0</b>                         |

Fuente: INEI, OIM 2010.

Según estudios elaborados por el INEI y la OIM en el año 2009, a nivel departamental, la población que recibe remesas vive mayoritariamente en la provincia de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao, 64,4 por ciento y 7,2 por ciento respectivamente. En el resto de departamentos de Perú, encabeza la lista el departamento de La Libertad, con el 6,9 por ciento de las personas, seguido de Arequipa y Ancash (4,2 por ciento), Lambayeque (2,3 por ciento) y Junín (2,1 por ciento). Estos departamentos coinciden con aquellos que son más expulsores de emigración.

Las características que se pueden resaltar de los hogares y la población que recibe remesas son las siguientes:

- Son hogares de clase media baja, media y media alta; en proporción pequeña son los hogares más pobres,
- Son hogares ubicados principalmente en el área urbana (95,3 por ciento).
- Las personas receptoras son predominantemente mujeres (67,7 por ciento, frente al 32,3 por ciento que son hombres).

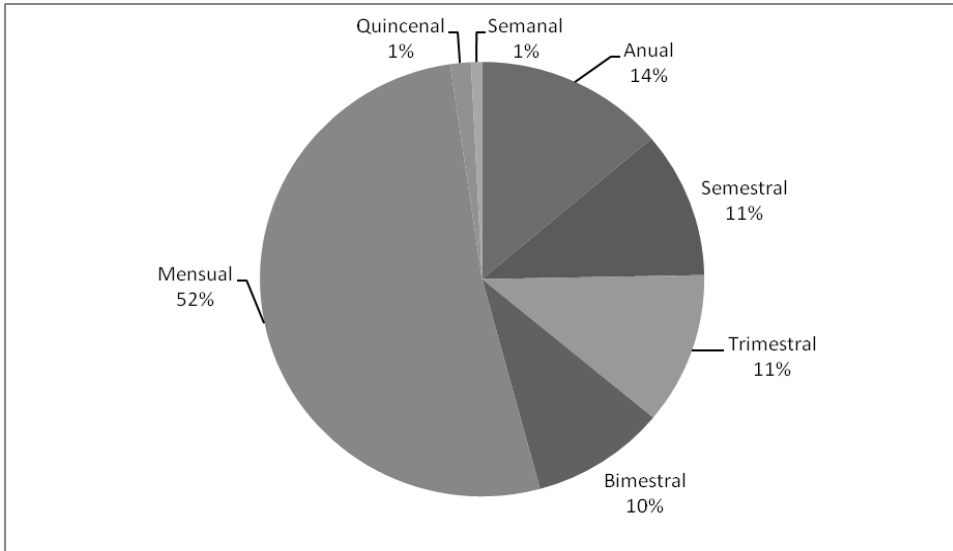
Los hogares receptores de remesas internacionales, comparados con aquellos que no las reciben:

- Poseen mayor acceso a agua potable,
- Presentan en mayor porcentaje acceso a alumbrado eléctrico dentro de la vivienda,
- Presentan un mayor acceso a la telefonía, tanto fija como celular, e Internet,
- La población escolar, de 3 a 16 años, de estos hogares receptores de remesas o con migración internacional, asiste a algún centro de enseñanza regular en mayor proporción que la población en edad escolar de los hogares a nivel nacional (según datos de la ENHAO 2006).

Estas características permiten afirmar que son significativamente mejores las condiciones de vida de los hogares receptores de remesas o con migración internacional, respecto del conjunto de hogares de todo el país.

En cuanto a la frecuencia de envío y recibo de remesas en Perú (Gráfico 19) es en la mayoría de los casos, mensual (52 por ciento), por lo que puede cumplir una función similar a un sueldo debido a su periodicidad. A continuación se encuentran aquellos que lo reciben anualmente (14 por ciento), semestral y trimestralmente (11 por ciento) y bimestralmente. Los envíos quincenales o semanales son poco frecuentes.

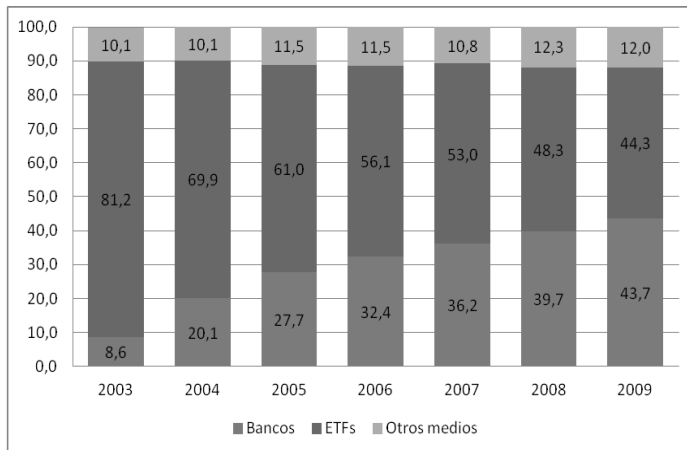
**GRÁFICO 19**  
**Remesas según frecuencia de envío – 2009**



Fuente: INEI, OIM 2010.

La modalidad de envío de remesas hacia Perú ha ido transformándose en el tiempo. En el año 2003 la transferencia se realizaba sobre todo a través de las Empresas de Transferencia de Fondos (ETF), sin embargo, con el paso de los años, los bancos crecieron en importancia a la hora de realizar este envío de dinero. Cabe destacar también que los medios informales han sido siempre minoritarios.

**GRÁFICO 20**  
**Remesas según modalidad de envío – 2003-2009 (%)**

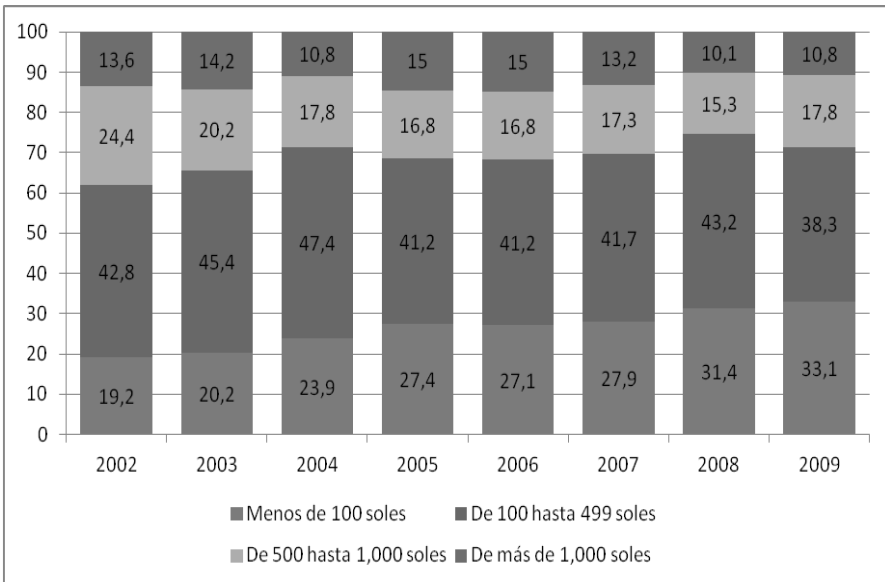


Fuente: INEI, OIM 2010.

Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), el monto promedio mensual de envío de remesas en el año 2009 fue de S/. 421 nuevos soles. Más del 70 por ciento de los hogares recibe una cantidad mensual inferior a los 499 nuevos soles, de los cuales, el 38,3 por ciento recibe entre 100 y 499 soles y el 33,1 por ciento recibe menos de 100 soles. El porcentaje de envíos menores a los 100 soles ha ido aumentando progresivamente a lo largo de los años analizados, en detrimento de aquellos envíos de mayores cuantías. Por lo tanto, más personas reciben remesas, pero en montos más reducidos.

**GRÁFICO 21**

**Población que recibe remesas, según la cantidad recibida – 2002-2009 (%)**



Fuente: INEI, OIM 2010.

Otro aspecto importante de las remesas es el uso que se da a las mismas. En el caso de las familias peruanas, en su gran mayoría dirigen las remesas para sufragar gastos del hogar (66,2 por ciento), seguido por el gasto en educación (21,4 por ciento). El 12,5 por ciento restante las utiliza para el ahorro (4,8 por ciento), para la vivienda (3,2 por ciento) y para otros gastos (4,5 por ciento). En los tres últimos años se aprecia un aumento de las familias que dedican las remesas para financiar la educación, en detrimento especialmente de aquellas que lo utilizan para gastos del hogar. Igualmente, se ha producido un ligero aumento en el porcentaje de familias que utilizan las remesas principalmente para la vivienda y para el ahorro.

**TABLA 7****Población que recibe remesas, según principal destino – 2007-2009 (%)**

|                         | <b>2007</b>  | <b>2008</b>  | <b>2009</b>  |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Vivienda</b>         | 2,3          | 3,3          | 3,2          |
| <b>Ahorro</b>           | 3,6          | 5,3          | 4,8          |
| <b>Gastos del hogar</b> | 76,4         | 76,7         | 66,1         |
| <b>Educación</b>        | 15,0         | 13,7         | 21,4         |
| <b>Otros</b>            | 2,7          | 1,0          | 4,5          |
| <b>Total</b>            | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |

Fuente: INEI, OIM 2010.

Se observa que las familias peruanas utilizan las remesas para gastos corrientes. Existe un debate sobre cómo el uso de remesas favorece un mayor desarrollo de las poblaciones de origen. Hay posiciones que defienden que lo mejor es el ahorro que permita la inversión en negocios que generen ingresos a largo plazo, sin embargo otros enfoques afirman que el dedicarlo a los gastos de consumo corriente ya inserta más dinero en el lugar de origen, lo que de por sí, ya produce desarrollo. Cabe destacar que el porcentaje de remesas destinadas a educación ha aumentado, de modo que más de la quinta parte de lo recibido por las familias en 2009 se ha dedicado a sufragar la educación de los jóvenes. Este destino del dinero proveniente del exterior sirve para mejorar el capital de las personas, lo cual redundará en beneficio del país, que podrá contar con personas más cualificadas.

Otros aspectos menos estudiados son los efectos sociales, familiares y personales de los familiares que permanecen. La migración supone un reajuste en la familia, cualquiera sea el miembro de la familia que migre (Ansión, Mújica y Villacorta, 2009). La emigración produce un cambio en las responsabilidades de la casa, en el cuidado de los hijos e hijas, los cuales se ven obligados a acostumbrarse también a vivir sin el padre, la madre o sin ambos. En este contexto, las redes familiares son muy importantes, ya que muchas veces, son éstas las que asumen el cuidado de los hijos (tías, abuelas). Igualmente, los hijos tienen que procesar la marcha de uno o de ambos progenitores. Esta separación los lleva a madurar, aunque no sin pasar por dificultades.

Sin embargo, a pesar de los problemas, la comunicación con los familiares suele ser fluida, lo que permite continuar con un proyecto común (ASPEC y Cariplo Fondazione, 2012). Además, las nuevas formas de comunicación hacen posible una cercanía mucho mayor. Al mismo tiempo, las remesas enviadas y recibidas, que mejoran la calidad de vida, son un aliciente que permite vivir con optimismo esta separación.

En síntesis, la migración trae consecuencias positivas y negativas en el país de origen. Por un lado, permite mejorar la situación económica de la persona migrante y de sus familiares que permanecen en Perú y además genera nuevos horizontes de

desarrollo. Por otro lado, la migración también tiene sus consecuencias negativas. La separación de los seres queridos produce sufrimiento y necesidad de reacomodo en las relaciones. Estas consecuencias deberán de ser tomadas en cuenta de manera global a la hora de diseñar políticas migratorias para Perú, aspecto que se analizará en el siguiente capítulo.



## SEGUNDA PARTE

### MARCO NORMATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES EN EL PERÚ

Las políticas migratorias en Perú han evolucionado según lo ha ido haciendo la realidad migratoria. Dichas políticas públicas deben tener en cuenta diversos ámbitos, tales como la emigración, la inmigración, las solicitudes de refugio, las personas retornantes, entre otros. Por ello, es fundamental que un Estado desarrolle una política integral de gestión migratoria que integre todos estos aspectos. En este apartado, se describe la evolución de las políticas públicas sobre migración que ha elaborado el Estado peruano teniendo en cuenta la realidad de cada momento histórico y la legislación internacional existente.

#### 1. Evolución de las políticas y normativas migratorias en el Perú

El Estado peruano se encuentra en un proceso de revisión de sus políticas migratorias con el propósito de que estas sean de carácter integral, como parte de un proceso de reestructuración y ordenamiento de las políticas públicas, reorientándolas hacia el objetivo nacional de fortalecer la vigencia plena de los derechos fundamentales y de la dignidad de las personas.<sup>138</sup>

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) considera a las políticas de migración como parte de la Política Exterior del Perú, pero solo en lo que respecta a *la vinculación con los peruanos en el exterior a través de sus consulados*. Su ámbito, definición y control se encuentran en la Dirección General de Migraciones (DIGEMIN) del Ministerio del Interior.<sup>139</sup>

La política migratoria ha sido delineada en un largo proceso histórico, con avances y retrocesos. Estos se han debido a coyunturas políticas internacionales, producto de la doctrina imperante y, en otros momentos, como resultado de la carencia de decisiones políticas. El presente capítulo describe la evolución de las políticas migratorias en el Perú, enfatizando el contexto y el proceso de formulación de la política migratoria peruana hasta la actualidad.

Al inicio de la República, el Perú fue un país de destino de migrantes. Los primeros gobiernos de esta nación independizada, al igual que casi todos los países latinoamericanos durante el siglo XIX, alentaron el asentamiento permanente de extranjeros, de preferencia europeos, con la finalidad de incrementar su crecimiento

---

<sup>138</sup> CEPLAN (2011). Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021. Lima, pag.11.

<sup>139</sup> Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores: <http://www.rree.gob.pe/portal/aconsular.nsf/0/3821FA5FD22C403A052570D5006DB1FB?OpenDocument> (Revisado el 30 de Setiembre de 2012).

económico. Para ello, crearon instituciones y esquemas de atracción para estos grupos de migrantes. Los incentivos económicos, tales como la dotación de terrenos, exoneraciones tributarias, entre otros, fueron elementos importantes para asegurar un asentamiento adecuado de esta fuerza laboral extranjera. Es significativo destacar que este proceso de atracción de mano de obra extranjera sucedía en una coyuntura internacional de guerras, hambruna y recesión económica europea.

La primera Ley de «Inmigración en Perú» data de noviembre de 1849,<sup>140</sup> motivada por la intención de cubrir la demanda de mano de obra en la actividad agrícola con migrantes de ascendencia europea. En este primer período, el comercio fue la principal actividad estimulante de la incipiente inmigración extranjera, que disponía de muchas facilidades que les fueron concedidas. Como esta norma estuvo orientada a enfrentar el grado de postergación de la agricultura del país por la falta de mano de obra, los beneficios que otorgaba esta ley consistían en:

- Una prima de 30 pesos por cada colono extranjero de ambos sexos, de edad entre 10 y 40 años de edad;
- La exoneración a colonos extranjeros del servicio militar y del pago de contribuciones por 10 años;
- La entrega de tierras baldías sin pago por 25 años.

No obstante, estos esquemas de atracción de mano de obra migrante europea no lograron los resultados esperados. En cambio, estimuló la atracción de trabajadores procedentes de China, que principalmente realizaban actividades agrícolas, tan necesitadas de braceros (Romanogli 1995).

La situación de reclutamiento, contratación y asentamiento de esta mano de obra asiática fue complicada. Muchas veces estos inmigrantes fueron sometidos a condiciones abusivas y discriminatorias (Torales *et al* 2003, 67). Los abusos y vejaciones a los que eran sometidos los chinos originaron en 1884 el primer acuerdo migratorio bilateral entre Perú y China, llamado de «Paz, Amistad, Comercio y Navegación». Este acuerdo reconocía el derecho inalienable del individuo de migrar en busca de trabajo, comercio o establecimiento de nueva residencia, y que esa emigración será por su libre y voluntario consentimiento, rechazando toda violencia o engaño para atraer migrantes desde China (Torales *et al*, 68).

---

<sup>140</sup> El ingreso de extranjeros en la República del Perú se instala a partir de la proclamación de su independencia, el 28 de julio de 1821. En forma inmediata se concede libertad de ingreso al país y facilidades para ejercer actividades productivas. Sin embargo, este derecho amplio fue restringido mediante el decreto de 4 de marzo de 1822, que prohibió la llegada de extranjeros al Perú sin una licencia de ingreso expedida por el Gobierno, en la que constase la declaración del objetivo de su venida y el permiso de permanencia. Un mes después, este decreto fue derogado y reemplazado por otro que establecía la libertad de avocarse en el país, y la promesa de conseguir gratuitamente la ciudadanía para el extranjero que se comprometiese a defender la independencia y a acatar las leyes, realizar inversiones o establecer comercio. La actividad comercial fue el motor de la inmigración externa que comenzaba a manifestarse (Torales *et al* 2003, 67).

En 1873 se dictó la segunda Ley de Inmigración. Esta nueva norma estuvo orientada a atraer mano de obra europea hacia las actividades de irrigación en las tierras de la costa y dejó de lado la antigua inclinación por la colonización de la selva, debido a que los migrantes no contaban con el financiamiento necesario para esta labor en tierras de esas zonas.

Asimismo, esta norma circunscribió la inmigración de artesanos, obreros y domésticos de ambos sexos con la finalidad de cubrir estas actividades y creó la Sociedad de Inmigración Europea, en respuesta al poco éxito obtenido por los intermediarios para captar la inmigración europea en general (Romagnoli 1995). Las principales funciones de esta institución consistieron en:

- Contratar y administrar los fondos asignados por el Estado para programas de inmigración europea;
- Costear los pasajes de los inmigrantes y procurarles alojamiento y manutención;
- Dirigirlos a los lugares donde residirán y distribuir los terrenos asignados por el Estado.

En 1893 se dicta la tercera Ley de Inmigración, orientada a definir la calidad migratoria de los extranjeros para su ingreso al territorio nacional. Los criterios de selección se establecieron en función a su raza, edad (menores de 60 años de edad) y motivos laborales. Igualmente, la ley mencionaba los distintos beneficios que recibirían los inmigrantes.

En la década de 1930 se originaron profundos cambios en la comprensión para admitir extranjeros, adoptándose una política migratoria más restrictiva y cobrando cuerpo el argumento de la competencia desleal de la mano de obra extranjera con los nacionales, especialmente la asiática, y una forma de salvaguardar la seguridad nacional.

Es importante destacar que durante esta época era evidente que la doctrina hegemónica imperante era la preservación del Estado frente a las amenazas nacionales e internacionales, desarrollándose de esta manera esquemas inspirados en la seguridad nacional y muchas veces con tendencias *totalitarias*. Sobre esta base, se aplicaban medidas restrictivas o punitivas al ingreso, estadía o salida de personas naturales o extranjeras (PNUD 2011).

En 1936 se dictó el Decreto Supremo 399, que restringía la admisión de extranjeros al Perú, especialmente los asiáticos y todos aquellos que pudieran competir con la mano de obra nacional. Esta norma se basaba en los principios de preservar el patrimonio étnico y económico de la nación, proteger a los obreros e industriales peruanos de la competencia perjudicial que suele acompañar a la inmigración y confiar la responsabilidad al gobierno de evitar aquellas actividades que por sus características e importancia pudieran comprometer la seguridad del Estado (Romagnoli, 1995).

Otra característica particular de estas enmiendas fue la introducción de «la cuota de inmigración», la cual establecía los siguientes parámetros en la admisión de extranjeros:

- 16.000 inmigrantes por cada nacionalidad. A los efectos del cómputo se considera una unidad inmigratoria al hombre o a la mujer mayor de 10 años, aun cuando pertenezcan a la misma familia.
- 80 por ciento de empleados u obreros nacionales y sólo 20 por ciento de extranjeros en las empresas y establecimientos comerciales e industriales de todo el país.

En 1937 se elaboró el «Reglamento de Inmigración 417», el cual completa una política de inmigración con fuerte énfasis en el *control poblacional*. Ello explica la decisión adoptada por el Decreto Supremo 21.702 del 29 de noviembre de 1976, el cual dispuso transferir en su totalidad a la Dirección de Migración y Naturalización, dependiente hasta ese momento del Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio del Interior. Este cambio se hizo en el entendimiento que la tarea del control del movimiento migratorio de nacionales y extranjeros, así como hacer que el desarrollo de las actividades de los inmigrantes en el territorio se sujeten a las leyes, involucran aspectos de seguridad nacional y orden interno (Torales *et al* 2003, 69).

A inicios de 1980, se presentaron complejas situaciones relacionadas principalmente con el bienestar del país y el orden social. En respuesta a la hiperinflación y la recesión económica que castigaron a la economía peruana,<sup>141</sup> y al conflicto armado interno en el país, se inició una etapa de migración de peruanos hacia otros países, cuyas cifras fueron presentadas en el capítulo anterior.

Asimismo, por efectos del conflicto armado, se identificó un incremento considerable del desplazamiento interno de población, procedente de las zonas andinas del país, como se mencionó en el primer capítulo de esta investigación. Este fenómeno afectó gravemente el patrón de ocupación del territorio andino. Sin embargo, esta grave situación se caracterizó por el silencio y la relativa invisibilidad, siendo desconocida por los representantes políticos, el Estado y gran parte de la sociedad, hasta una etapa muy tardía del conflicto (CVR 2003).

A inicios de la década de 1990, después de un periodo de violencia y recesión económica, se inició un proceso de pacificación interna, recuperación de la economía nacional y reformas estructurales en todo el aparato estatal. En el plano migratorio se realizaron cambios sustanciales solo en lo referente a la normativa migratoria. En 1992 se promulgó la actual Ley de Extranjería, la cual es complementada con la introducción del componente de regulación y protección de los peruanos en el

---

<sup>141</sup> En el último período del gobierno de García 1989 se desencadenó una hiperinflación nunca antes vista en el Perú, que a la postre acumuló una tasa de más de 7.000 por ciento para 1990. Pero, fundamentalmente, el fenómeno que marcó el fin del gobierno de García fue la virtual destrucción del Estado como institución capaz de actuar en nombre de la colectividad. (Abusada *et al* 2000, 16).

exterior.<sup>142</sup> En ese mismo año, se promulgaron dos decretos que buscaban complementar la normativa relacionada con la adopción de normas vinculadas al aporte de los extranjeros al desarrollo del país:

- *El Decreto Legislativo 663 o el «Programa Migración-Inversión»*, cuyo objetivo fue fomentar la inmigración de ciudadanos extranjeros que contribuyeran con su experiencia y capitales y que estuvieran dispuestos a aportar fondos y/o realizar inversiones en el país para la generación de empleo, estimular las exportaciones y la transferencia de tecnología.<sup>143</sup>
- *El Decreto Legislativo 689, llamado «Contratación de Trabajadores Extranjeros»*, fija la proporción preferente que corresponde a los trabajadores nacionales, tanto en su cantidad como en el monto total de remuneraciones de la empresa. Hasta el 20 por ciento del número total de sus servidores, empleados y obreros pueden ser extranjeros y sus remuneraciones no podrán exceder del 30 por ciento del total de la planilla de sueldos y salarios.<sup>144</sup>

En ese mismo año, también se abordó la temática del refugio, a través de decretos de adhesión del Perú a las Convenciones y Protocolos internacionales que buscan regular la situación Jurídica de los Refugiados y Asilados Políticos. A su vez, a mediados de 1990, se realizaron los primeros intentos por establecer vínculos entre el Estado y la diáspora, con la promulgación de la Ley de la Doble Nacionalidad (1995) y la Ley del Voto de los ciudadanos peruanos residentes en exterior (2001).

Los últimos once años de este nuevo siglo han sido los más significativos en cuanto al avance e involucramiento de los distintos actores sociales, políticos y estatales en la construcción de la política migratoria, especialmente dirigida al fortalecimiento de los servicios de protección y vinculación de los migrantes peruanos en el exterior. Se avanzó mediante la introducción de mecanismos de articulación intersectorial para el logro de sus objetivos.

Estas reformas e innovaciones se han producido en un contexto de globalización y transición democrática, recuperación de la institucionalidad y reconciliación nacional con la finalidad de superar la grave crisis política, social, y económica de las décadas de 1980 y 1990, caracterizada por la hiperinflación, el conflicto armado interno, la corrupción y sus efectos en el tejido político y social.<sup>145</sup>

---

<sup>142</sup> Página web de la Organización de Estados Americanos: [http://www.oas.org/dil/esp/Ley\\_de\\_Extranjeria\\_Peru.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Extranjeria_Peru.pdf) (Revisado el 24 de setiembre de 2012)

<sup>143</sup> Página web del Ministerio de Justicia: [http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll/CLPlegcargen/coleccion00000.htm/tomo00399.htm/a%C3%B1o67788.htm/mes69222.htm/dia69492.htm/sector69505/sumilla69506.htm?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0#JD\\_modifica2530](http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll/CLPlegcargen/coleccion00000.htm/tomo00399.htm/a%C3%B1o67788.htm/mes69222.htm/dia69492.htm/sector69505/sumilla69506.htm?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0#JD_modifica2530) (Revisado el 30 de setiembre de 2012).

<sup>144</sup> Página web del MTPE: [www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DL\\_689\\_1991.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DL_689_1991.pdf) (Revisado el 30 de setiembre de 2012).

<sup>145</sup> El Estado promovió la creación de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación y se reconoció la importancia y necesidad del principio de transparencia y acceso a la información

A diferencia del pasado, a partir de 1990 la mayoría de peruanos migrantes estaba constituida por personas de todos los sectores sociales, que salían del país debido a la crisis socioeconómica y con el propósito de abrirse un camino laboral especialmente en las naciones desarrolladas, en las que la remuneración a la mano de obra era mucho más alta que en el Perú (MRE 2005, 10). No obstante, esta migración no hubiera sido posible sin la consolidación de las redes de las comunidades de peruanos en el extranjero que apoyaron a la inserción social y laboral de estos nuevos migrantes.

Por otra parte, es importante destacar el papel de la diáspora peruana en las elecciones presidenciales de 2001. Durante el proceso electoral, el candidato Alejandro Toledo reconoció la importancia de los migrantes en el desarrollo del país, llamándolos el “Quinto Suyo” (Berg & Paerregaard 2005).

Las iniciativas concernientes al proceso de la política migratoria del Perú provenían de varios espacios de discusión a nivel internacional que buscaban introducir a la migración en la agenda mundial. El ejemplo más notable se remonta a mediados de la década de 1990, período que se caracteriza por presentarse en Latinoamérica una coyuntura de discusión política sobre el tema migratorio.

El inicio de los Procesos Consultivos Regionales sobre Migraciones, a partir de la Conferencia Mundial de Población del Cairo de 1994, impulsada por Naciones Unidas,<sup>146</sup> abrió los primeros espacios de concertación en los que se propuso generar más ámbitos regionales informales y no vinculantes, en los cuales tratar la cuestión migratoria (OIT- Migrandina 2009a; Hansen 2010; Núñez 2010).

Aunque en la Conferencia del Cairo de 1994 el tema central no era el migratorio, se enfatizó la necesidad de promover un desarrollo sostenido y la creación de empleos para reducir los flujos migratorios, contando con la cooperación de los países de destino. El resultado fue el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, el cual recomienda una serie de objetivos en esta materia, además de la adopción de políticas económicas racionales, ciertas formas de migración temporal y la colaboración en la promoción de un retorno voluntario.<sup>147</sup>

Otro espacio de debate internacional sobre políticas migratorias que ha influenciado las políticas migratorias peruanas ha sido la llamada «Iniciativa de Berna», promovida por el gobierno de Suiza en el año 2001 como un proceso consultivo entre Estados para propiciar una mejor gestión de la migración a nivel mundial a través de la cooperación interestatal. Este espacio dio origen a cuatro reuniones regionales de consulta, en las que se intercambiaron puntos de vista sobre

---

pública, mediante la promulgación de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que rige en un Texto Único Ordenado DS 043-2003-PCM.

<sup>146</sup> Página web de las Naciones Unidas: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/231/29/PDF/N9523129.pdf?OpenElement> (Revisado 30 de agosto de 2012).

<sup>147</sup> Página web de las Naciones Unidas: [http://www.un.org/popin/icpd/newslett/94\\_19/icpd9419.sp/1lead.stx.html](http://www.un.org/popin/icpd/newslett/94_19/icpd9419.sp/1lead.stx.html) (Revisado el 30 de agosto de 2012).

la temática migratoria con la finalidad de integrarla a la agenda internacional para la gestión de la migración. Se buscaba que sirviera de referencia a los funcionarios de gobierno e interesados en el tema migratorio para generar o ampliar las capacidades para el desarrollo de políticas efectivas de migración internacional, el desarrollo de legislación, la creación y fortalecimiento de estructuras administrativas, así como una cooperación interestatal más eficaz en la materia, todo ello respetando las soberanías nacionales.<sup>148</sup>

Asimismo, a nivel sudamericano se han efectuado catorce reuniones de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones hasta 2012, orientadas básicamente a construir agendas para la comprensión del fenómeno migratorio y compartir experiencias sobre el tema; buscar posiciones convergentes y consensos; y desarrollar políticas, leyes, y prácticas sobre la gobernabilidad migratoria con un enfoque en el desarrollo humano de las migraciones (Hansen 2010).

Uno de los avances más resaltantes de estas conferencias, fue la elaboración del “Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones”, reconocido por los gobiernos de esta subregión como un cuerpo de principios comunes de gobernabilidad migratoria.

Por otra parte, se podría afirmar que estos referentes responden a las acciones que el gobierno peruano viene impulsando en los últimos años a través de una serie de acuerdos bilaterales y multilaterales para vincular la migración al empleo, se inspiran en las recomendaciones del Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales (2006). Este Marco es una referencia cuasi-normativa (no es vinculante), en cuyas líneas de acción se expresa la importancia que los gobiernos, en consulta con los interlocutores sociales, deben formular y aplicar medidas para prevenir las prácticas abusivas, el tráfico de migrantes y la trata de personas, así como también desplegar esfuerzos para la prevención de las migraciones laborales irregulares (OIT 2005, 23).

Bajo estos principios, la elaboración de políticas integrales de migración orientadas a los trabajadores migrantes y sus familias estarán basadas en la protección de sus derechos durante todo el proceso migratorio (OIT- Migrandina 2009b).

En el Perú, el posicionamiento de un nuevo planteamiento de la política migratoria se manifiesta en el Acuerdo Nacional, primer espacio de gobernabilidad democrática que convocó a los líderes de los partidos políticos, de las organizaciones sociales e instituciones religiosas con la finalidad de promover el fortalecimiento de la institucionalidad democrática a través del diálogo y la reconciliación. La primera declaración fue planteada en el 2002 con el desarrollo de 31 políticas de Estado relacionadas a distintos aspectos de la sociedad, economía y política y una visión compartida del país a futuro. (Acuerdo Nacional 2002).

---

<sup>148</sup> Página web de la OIM: [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/berne/conclusions\\_eng\\_newlogo.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/berne/conclusions_eng_newlogo.pdf) (Revisado el 24 de setiembre de 2012).

La importancia del Acuerdo Nacional no sería trascendente si el efecto de sus propuestas no se hubiera relacionado con las reformas precedentes en la gestión migratoria conducida por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Ante la urgencia de revisar la función consular por la disfuncionalidad de su servicio ante la nueva configuración de la diáspora y las nuevas comunidades peruanas, situación que necesitaba ser tratada con urgencia, la Cancillería estableció en su política exterior priorizar la asistencia y protección a los ciudadanos peruanos residentes en el exterior.

*“El Perú debe profundizar una política integral de gestión migratoria que considere los efectos de la crisis económica internacional y la necesidad de generar políticas específicas de reinserción frente a eventuales retornos masivos. Asimismo, es necesario fortalecer la política de protección de los derechos y la promoción del bienestar de los peruanos en el exterior, fomentando programas de vinculación nacional y cultural y potenciar su contribución al desarrollo nacional, para lo cual es prioritaria la negociación y la observación de convenios internacionales, la optimización de los servicios consulares y la organización de nuestras comunidades en el exterior” (MRE, 2009).*

De esta manera, la nueva política fundamenta la elaboración de una política migratoria definida en siguientes lineamientos de acción: la Política de Reforma y Mejora Cualitativa de los Servicios Consulares; la Política de Protección Legal; la Política de Asistencia Humanitaria; la Política de Apoyo a la Inserción Productiva, Legal y Respetuosa de los Derechos Humanos de los Peruanos en las Sociedades de Recepción; la Política de Promoción del Vínculo Cultural y Nacional; y la Política de Promoción del Ejercicio de la Ciudadanía y la Participación Democrática de los Peruanos en el Exterior (MRE 2005). Asimismo, en el 2001 se crea la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior,<sup>149</sup> cuya principal función consistió en la protección de los derechos de los migrantes peruanos en el mundo.

Por otra parte, también se instauraron los Consejos de Consulta, espacios de participación, diálogo y cooperación entre las instancias asociativas de la comunidad peruana residente en el exterior y el servicio consular (Vono 2006, 57).

Este periodo de reformas para fortalecer la protección de los derechos de los migrantes en el exterior es asumido con un cambio significativo en la gestión consular, pasando de la figura y perfil de un “Cónsul prefecto”, –esencialmente burocrático, y con el estilo de una minoría selecta, predominante desde la creación del MRE en 1821, que había devenido en obsoleto y disfuncional–, a la de un “Cónsul servidor público”, propio del Estado democrático y adecuado a la realidad de masivas comunidades peruanas en el exterior, que demandan servicios eficientes y eficaces (MRE 2005).

Otro factor importante en la sensibilización del tema migratorio en las autoridades peruanas, para definir e implementar políticas migratorias acordes a los

---

<sup>149</sup> Actualmente se denomina Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares, la misma que está conformada por la Dirección de Política Consular y la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional.



nuevos desafíos de los flujos migratorios en el país, fue la visita de la relatora de Derechos Humanos para las Naciones Unidas en el año 2004 para observar el caso de los migrantes internacionales en el Perú. Las recomendaciones de su informe consistieron en establecer mecanismos de protección y orientación a los potenciales migrantes, debido a que amplios sectores de la población, y en particular los jóvenes, percibían la emigración como la única solución frente al desempleo y la pobreza (Rodríguez, 2005).

En el 2009 se inicia un proceso de cambios institucionales en el Estado peruano, que se analizarán más adelante, a partir de las coordinaciones que realiza el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) conjuntamente con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), para la implementación de una política de gestión migratoria laboral comprometida en garantizar la orientación y protección de los trabajadores migrantes.<sup>150</sup>

Uno de los principales logros de los sectores mencionados fue la conformación de la “Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria” (MTIGM), la cual se configura como un modelo de coordinación de políticas entre diferentes ministerios, que ha permitido visibilizar con mayor fuerza el rol del MRE y MTPE, responsables de la gestión migratoria laboral.<sup>151</sup>

A partir del mes de agosto de 2009, con la participación de doce ministerios y organismos del Estado, se concertaron catorce reuniones de coordinación, consulta y concertación entre los diferentes sectores nacionales vinculados a la gestión migratoria (DP 2009, Núñez 2010; OIT 2012a).

Entre los objetivos más importantes de la Mesa se destacan: proponer políticas de Estado en materia de gestión migratoria de carácter integral, relativas a promover el empleo, proteger y fomentar el bienestar de los migrantes, maximizar el impacto de la migración en el desarrollo y la inclusión del “codesarrollo” como instrumento programático a incorporar por los gobiernos locales a nivel nacional (OIT 2012e).

---

<sup>150</sup> En el Perú y en la Región Andina, este proceso se da a partir del año 2008, a inicios de una coyuntura de crisis internacional y posicionamiento del tema migratorio en la región, llevándose a cabo actividades de sensibilización nivel de la cooperación internacional con las diferentes organizaciones del Estado para incorporar la gestión migratoria laboral dentro de la agenda política del Estado. Se destaca la contribución de la Organización Internacional del Trabajo en la Región Andina (OIT) a través del Proyecto OIT-MIGRANDINA RLA/07/03M/SPA, (“Fortalecimiento institucional en materia migratoria para contribuir al desarrollo de los países de la región andina”), en la implementación e institucionalización de políticas y estructuras de gestión migratoria laboral en los países andinos. Este proyecto se ejecutó en el periodo 2008-2012 y contó con el financiamiento del Ministerio de Trabajo e Inmigración de España. Para la implementación de actividades contó con la colaboración del proyecto Programa Conjunto “Promoción del Empleo, el Emprendimiento de Jóvenes y Gestión de la Migración Laboral” (OIT, UNFPA, OIM, PNUD) Juventud, empleo y migración, estuvo financiado por la cooperación española 2009-2012.

<sup>151</sup> Este espacio fue implementado con la asistencia técnica del Proyecto OIT-Migrandina (2008- 2012).

Actualmente, la Mesa cuenta con un Plan de Trabajo y Lineamientos de Política al 2015, que espera ser ejecutado cuando se encuentre la manera de financiarlo (OIT-Migrandina 2012b).

Otros de los principales cambios realizados en materia de migración laboral, sucedieron también a mediados de 2009 con las nuevas competencias sobre la gestión migratoria laboral, que el MTPE asume de manera exclusiva con la promulgación de la Ley 229831, de Organización y Funciones del mismo sector,<sup>152</sup> que desarrolla competencias sobre la migración laboral; el Reglamento de Organización y Funciones con Decreto Supremo N° 004-2010-TR, que institucionaliza a la Dirección de Migración Laboral como parte de la estructura orgánica de la Dirección General de Promoción del Empleo y el desarrollo de la matriz de delimitación de competencias y asignación de funciones de los sectores Trabajo y Promoción del Empleo- Decreto Supremo N° 002-2010-TR,<sup>153</sup> que considera la implementación de acciones articuladas con las funciones asignadas con los gobiernos Regionales y Locales (Velásquez *et al* 2012, 64-66).

En el 2010, el MTPE, a través de la Dirección de Migración Laboral, mediante el «Proyecto de Fortalecimiento a los Gobiernos Regionales y Locales en el Marco de la Gestión de la Migración Laboral del MTPE (2011- 2014)», –enmarcado dentro del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales–, condujo la ejecución de talleres de sensibilización descentralizados, con el propósito de articular la gestión migratoria laboral entre los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) e integrar la participación de la sociedad civil y la población migrante. (OIT 2012b). Esto se realizó con el apoyo de la cooperación internacional.

El actual proceso de descentralización de todo el aparato estatal, principalmente el que se da a través de las transferencias de funciones y competencias a los Gobiernos Regionales, es una de los principales componentes con las que el MTPE ha introducido la gestión migratoria laboral en las regiones. Se espera que este proceso sea sostenible para que se pueda continuar introduciendo el tema migratorio en todos los niveles de gobierno, porque hasta el momento sus actividades se encuentran paralizadas por falta de recursos y capacidad institucional.

No obstante lo anterior, se han identificado experiencias de codesarrollo en la Sierra Central peruana en las que, mucho antes de este proceso descentralizador, la participación de las organizaciones de migrantes transnacionales jugaba un papel preponderante en el desarrollo económico local.

---

<sup>152</sup> Esta Ley se basa en la Ley 28806; Ley General de Inspección del Trabajo del año 2006, que le da al Ministerio de Trabajo competencias en migración laboral. Página web de MTPE: [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/VIH\\_SIDA/nomas\\_vih\\_sida/ley\\_28806.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/VIH_SIDA/nomas_vih_sida/ley_28806.pdf) (Revisado el 24 de setiembre de 2012).

<sup>153</sup> Página web del MTPE: [http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/migracion\\_laboral.pdf](http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/migracion_laboral.pdf) (Revisado el 24 de setiembre de 2012).

En los últimos años se ha consolidado una agenda específica sobre el tema migratorio gracias a la participación de la sociedad civil, especialmente los sindicatos y las organizaciones sociales que trabajan con migrantes. En el 2010, con el apoyo del Proyecto MIGRANDINA y el ISCOD, se conformó la Mesa Intersindical de Migraciones Laborales que elaboró un Plan de Acción al 2014 con lineamientos para la protección a los trabajadores migrantes, pero no cuenta con recursos para su implementación (OIT – Migrandina 2012b).

Sin embargo, como se analizará en el tercer capítulo de este trabajo, dicha participación ha permanecido invisibilizada debido a la falta de propuestas concretas en materia migratoria. Muchas de las iniciativas y actividades de incidencia han sido a corto plazo y numerosas dependían de la cooperación internacional.

De la misma manera, si bien la participación de las organizaciones de migrantes peruanos que se encuentran en el extranjero ha logrado un notable crecimiento e importancia, todavía son débiles o poco visibles sus vínculos y posicionamiento como actores en la construcción de políticas en los distintos niveles de gobierno.

La migración aparece como un tema novedoso en la coyuntura política y ha tenido avances importantes en su abordaje desde las instituciones responsables de su gestión. No obstante, se requiere de voluntad política y un esfuerzo mayor por parte del Estado para lograr que sea transversal en sus distintos sectores y en los niveles de gobierno, comprometiendo recursos humanos y presupuestarios para la ejecución de Programas que puedan ser eficientes y eficaces y que estén al servicio de los ciudadanos migrantes, tanto dentro como fuera del país.

En general, podemos concluir que las políticas migratorias en Perú se caracterizan por haberse elaborado en una coyuntura de cambios políticos, ajustándose a la realidad migratoria de su diáspora. Sin embargo ellas tienen aún muchos desafíos, ya que los recursos para implementarlas no han cambiado y son insuficientes para atender la demanda de los peruanos en el exterior, así como de los potenciales migrantes, los inmigrantes y los retornados (Defensoría del Pueblo 2009, Parlamento Andino 2011).

## **2. Marco jurídico migratorio**

El marco jurídico migratorio en el Perú se sustenta en lo señalado en el artículo 3 de la Constitución Política del Perú de 1993 en cuanto a que *“la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”*. La importancia jurídica de esta premisa incluye a todas las personas que residen en este país, es decir sean o no nacidas en Perú.

No obstante, *el proceso de gestión migratoria del Estado peruano está sujeto a la plena disposición y concordancia con los tratados internacionales a los que el Perú es parte, con la finalidad de evitar incompatibilidades entre estos* (Tribunal Constitucional 2009,3).

## 2.1. Vinculación con los instrumentos internacionales sobre migraciones

Los instrumentos internacionales protegen derechos que tienen carácter universal y son inalienables. Están garantizados a todos los individuos presentes en un Estado y no pueden ser negados legítimamente a ninguna persona, sean nacionales o no, independientemente de su estatus legal. Es importante mencionar que *“la carencia de un vínculo de nacionalidad no puede ser una excusa para justificar la negación o un trato desigual, lesivo de derechos fundamentales consagrados en estos instrumentos”* (CIDH, 2003).

De esta manera, encontramos que la fuente principal del régimen jurídico de los derechos humanos, que incluyen los de los migrantes, se sustenta en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en la cual se inspiran los siguientes Tratados del Sistema Universal:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948),
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966),
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966),
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965),
- El Convenio para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (1984),
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979),
- La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989),
- La Convención para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (18 de diciembre de 1990), la Convención de Palermo y sus tres Protocolos sobre Delincuencia Internacional, Trata y Tráfico de personas (1992).

Del mismo modo, en el ámbito regional, son aplicables para la protección de las personas migrantes:

- La Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (1948),
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969),
- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988),
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer–Belém do Pará (1994),
- La Carta Democrática Interamericana (2001).

### **2.1.1. Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares**

La Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y su Familiares de 1990 es el principal Tratado Internacional que define el marco principal de la legislación migratoria en el Perú y de casi todos los países que suscribieron y ratificaron este tratado, los cuales se caracterizan por ser países emisores de migrantes.

En este Tratado, según se señala en su Preámbulo, además de los convenios de Naciones Unidas ya señalados, se cita como fuente de inspiración a los Convenios de la OIT: Convenio relativo a los trabajadores migrantes (No. 97), y el Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (No. 143), aunque estos últimos no han sido ratificados por el Perú. La normativa mencionada debería considerarse como la «Carta Internacional de los Derechos de los Migrantes» (Geronimi & Taran 2005).

En principio, la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y su Familiares (en adelante la Convención) forma parte del ordenamiento interno de la legislación migratoria peruana. Desde su ratificación, en septiembre de 2004, dicha Convención es de fuente interpretativa constitucional. Por ello, se le reconoce un rango constitucional dentro del ordenamiento legislativo peruano, de acuerdo al Tribunal Constitucional con relación a los casos de Tratados de Derechos Humanos (Moura, *et al* 2012, 35).

La Convención es el instrumento de derecho internacional más completo en materia de protección de los derechos de los migrantes. La Convención establece un marco mínimo de protección para todos los trabajadores migrantes, en el cual se incluyen los derechos fundamentales y algunos derechos económicos y sociales, tales como el derecho a la seguridad social (artículo 27), a la atención médica urgente (artículo 28) y el derecho de los hijos de los trabajadores a tener el acceso a la educación (artículo 30) (Defensoría del Pueblo 2009, 71).

Asimismo, la Convención establece los derechos de los migrantes en cada uno de los momentos del proceso migratorio: antes y durante la partida, el tránsito y la totalidad del período de estancia en el lugar de destino, así como durante el retorno al Estado de origen o Estado de residencia habitual (Naciones Unidas, 1991).

Para el seguimiento del cumplimiento de este tratado, la Secretaria General de las Naciones Unidas ha designado a un comité de evaluación llamado “Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, el cual se encarga de revisar los informes de los Estados Partes que firmaron y ratificaron la Convención en el plazo de un año, a partir de la entrada en

vigor de la Convención y, en lo sucesivo, cada cinco años o cada vez que el Comité lo solicite.<sup>154</sup>

El Estado peruano, que se encontraba en la obligación de remitir el informe inicial en el año 2007, y debiendo presentar el siguiente informe en 2012, aún no ha cumplido con presentar al Comité el primer informe oficial, aunque la sociedad civil ya presentó un “Informe Sombra” sobre el seguimiento de la aplicación de la Convención (Moura *et al* 2012, 17). No obstante, se recomienda que el Estado cumpla con presentar un informe que condense todas las medidas implementadas desde el año 2006, para dar cumplimiento a esta Convención (Parlamento Andino 2012, 66).

Por otra parte, la Convención también incluye otros instrumentos internacionales que establecen un marco especial de protección a los grupos de migrantes en situación especial de vulnerabilidad, como las víctimas de trata de personas y de tráfico ilícito de personas, así como los refugiados y solicitantes de asilo, entre otros. Estos últimos grupos de migrantes se encuentran regulados por los siguientes tratados:

- El Protocolo de Palermo de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Crimen Organizado Transnacional para Prevenir, Suprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (2002).
- Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (1999).

### **2.1.2. Obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano**

Como señala la Defensoría del Pueblo (2009), las obligaciones internacionales que tiene el Estado peruano pueden ser clasificadas en tres tipos: obligaciones de los Estados de origen, obligaciones de los Estados de tránsito y obligaciones de los Estados de destino. Estas obligaciones se desprenden de la Convención y son exigibles a cada uno de los Estados involucrados en el proceso migratorio.

***El derecho a salir libremente del país de origen:*** El derecho de las personas a salir del país de origen o residencia habitual está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 13.2), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 12.2), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 22.2) y, de manera específica, en la Convención de 1990 (artículo 8.1), el cual establece lo siguiente:

---

<sup>154</sup> Es importante señalar que, en el 2011, el Embajador Marco Núñez Melgar, Director de la Dirección de Comunidades Peruanas en el Exterior del MRE, fue elegido miembro de este Comité para encargarse del seguimiento de la aplicación de la Convención en los distintos países que la han suscrito.

*“los trabajadores migratorios y sus familiares podrán salir libremente de cualquier Estado, incluido su Estado de origen. Este derecho no estará sometido a restricción alguna, salvo las que sean establecidas por ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública o los derechos y libertades ajenos, y sean compatibles con otros derechos reconocidos en la presente parte de la Convención”* (Naciones Unidas, 1990).

***El derecho a recibir información durante el proceso migratorio:*** El migrante tiene derecho a contar con información adecuada, relevante y objetiva, evitando la posibilidad de una inducción a error. Es un derecho reconocido a todos los trabajadores migratorios, al margen de su estatus, en los artículos 33 y 37 de la Convención. La información debe ser precisa sobre sus derechos, los requisitos para su admisión y obligaciones, con arreglo a ley, a la práctica del Estado de destino, de modo tal que puedan cumplir con las formalidades administrativas o de otra índole para obtener empleo en dicho Estado.

***El derecho a recibir protección y asistencia consular:*** El artículo 23 de la Convención reconoce el derecho a recurrir a la protección y asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas del Estado de origen, en todos los casos en los que se vean menoscabados los derechos del migrante, en particular en casos de expulsión. La protección consular puede ser ejercida por autoridades consulares o diplomáticas del Estado de origen, o de cualquier otro que represente los intereses de ese Estado (NU, 1990).

Por otra parte, en el artículo 65.2 se complementa lo antes señalado, toda vez que establece la obligación sobre los Estados de mantener servicios consulares adecuados, así como otros servicios que sean necesarios, para atender las necesidades sociales, culturales o de otra índole de los migrantes.

***El derecho de retornar y la reinserción integral:*** El derecho de las personas a retornar al propio país está reconocido en diversos instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. Está consagrado en forma específica a favor de los trabajadores migratorios y sus familiares en la Convención (artículo 8.1).

El derecho a retornar contempla varios aspectos, entre los cuales figuran el derecho a permanecer en el propio país, a regresar al país después de una salida y también a ingresar por primera vez en caso que se trate de una persona que haya nacido fuera, pero que posea la nacionalidad del país al que decide inmigrar.

***Otras obligaciones:*** El derecho a participar en la vida política de un país, a votar, elegir y ser elegido, está reconocido en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 21), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25.a y b) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23).

Asimismo, la Convención establece el deber de los Estados de origen de facilitar, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de este derecho (artículo 41). En este sentido, el artículo 42.3 de la Convención reconoce

que los trabajadores migratorios podrán disfrutar de derechos políticos en el Estado de empleo si en el ejercicio de su soberanía se les concede tal prerrogativa. Por ejemplo, en Portugal se otorga el derecho al voto en el ámbito local a los migrantes de nacionalidad brasileña, peruana, uruguaya, argentina, chilena y venezolana (Defensoría del Pueblo, 2009:97).

## **2.2. Acuerdos regionales y bilaterales**

### **2.2.1. Acuerdos regionales**

Con la finalidad de mejorar determinados aspectos de gestión migratoria en el tránsito de personas y también por el importante flujo migratorio que sucede en la región andina, el Perú ha suscrito acuerdos migratorios como miembro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y, como país asociado al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), los cuales se describen a continuación.

#### *Comunidad Andina de Naciones (CAN)*

La CAN, de la cual Perú es Estado miembro, ha adoptado diversas *decisiones* que favorecen los procesos migratorios de los nacionales de los países miembros. Estas “decisiones” son de cumplimiento obligatorio y de aplicación directa entre los Estados Miembros. Entre las principales decisiones adoptadas por la CAN se encuentran las siguientes:

**Decisión 397**, que establece la Tarjeta Andina de Migración (TAM) como documento para facilitar y simplificar el control migratorio y la salida e ingreso de los miembros de los países de la CAN y contribuir al conocimiento de las características del flujo migratorio. La aplicación de este formato de tarjeta por Perú, al igual que los países miembros, se está cumpliendo eficazmente, aunque se ha identificado información sobre dificultades de la misma para un control migratorio efectivo, por lo cual se espera se unifiquen los criterios para la propuesta de elaborar un formato único.

**Decisión 459**, sobre “política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo” (1999), que busca facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios a través de los pasos de frontera, mediante el trabajo comunitario en materias de infraestructura física, aduanas, migraciones y armonización de normativas y legislaciones de los países miembros.

**Decisión 501**, que establece zonas de integración fronteriza en la CAN, con el objetivo de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible, conforme a cinco criterios: a) desarrollo social, b) desarrollo económico, c) sostenibilidad ambiental, d) sostenibilidad institucional y e) sostenibilidad fronteriza, que contempla el libre tránsito de personas, vehículos, mercancías y servicios, además de la armonización y simplificación de los procedimientos migratorios, aduaneros y fitosanitarios.



**Decisión 502**, sobre los “Centros binacionales de atención de frontera”, que busca promover el transporte internacional directo de pasajeros y mercancías por carretera, facilitando el flujo expedito de personas, equipajes, mercancías y vehículos por los pasos de frontera.

**Decisión 503**, que reconoce a los Documentos Nacionales de Identidad (DNI) como documentación suficiente para la salida e ingreso entre los países de la Comunidad, con fines de turismo. No obstante, existe desconocimiento del uso del documento nacional de identidad de los ciudadanos andinos para cualquier trámite con efecto civil y migratorio, incluyendo trámites judiciales y administrativos en este país, produciéndose casos de ciudadanos andinos perjudicados por la persistencia de algunas empresas privadas en exigir la presentación del pasaporte para realizar transacciones con tarjeta de crédito.

**Decisión 526**, que obliga a los Estados a implementar una ventanilla que facilite el tránsito y control migratorio de turistas nacionales y residentes de los países miembros. Sin embargo, aún no se ha instalado ninguna Ventanilla Única de la CAN en los aeropuertos internacionales de Perú (OIM- CAN 2012, 141).

**Decisión 545**, o el Instrumento Andino de Migración Laboral, que contempla normas para la progresiva y gradual circulación y permanencia de nacionales andinos en la subregión con fines laborales, bajo relación de dependencia, además de reconocer el principio de igualdad de trato y oportunidades a todos los trabajadores migrantes andinos en el espacio comunitario (artículo 10).

Esta decisión, establece una nueva clasificación de trabajadores migrantes andinos, así como reconoce una serie de beneficios y derechos. No obstante, a pesar de ser de cumplimiento obligatorio y aplicación directa, solo el Perú ha adoptado esta decisión por medio de la implementación de un sistema de registro virtual simplificado llamado Sistema Virtual del Trabajador Migrante Andino (SIVITMA), dirigido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Siendo un modelo nuevo en la región, el MTPE ha socializado su experiencia en su aplicación con sus pares de los otros países miembros de la CAN, a través de la programación de talleres subregionales y de misiones subregionales informativas, transmitiendo logros positivos en el registro y posibilidad de contar en el futuro con un sistema de información sobre el mercado laboral comunitaria, a partir de este sistema (Tamagno 2010).

**Decisión 548**, sobre el Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios, que establece un mecanismo de cooperación en asistencia consular y protección migratoria, para beneficio de ciudadanos andinos que se encuentran fuera de sus países de origen por diferentes razones.

**Decisión 583**, o el Instrumento Andino de Seguridad Social para los Migrantes, que tiene como objetivo

*“garantizar la adecuada protección social de los migrantes laborales y sus beneficiarios para que, como consecuencia de la migración, no vean mermados sus derechos sociales. El marco normativo dispuesto por el Estado peruano ha sido favorable a la aplicación de esta decisión, debido a que en términos de salud y pensiones, se establece igualdad de derechos para los nacionales y los extranjeros, por lo que estos podrán acceder a las distintas afiliaciones que ofrece el sistema de seguridad social nacional”* (OIM- CAN 2012, 168).

#### *Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*

En la Cartilla del Ciudadano del MERCOSUR, documento que regula los bienes, correspondencia y encomiendas, educación, ejercicio de actividades económicas, también se incluye el aspecto de la movilidad de las personas. Esta cual tiene como hito el Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del MERCOSUR y los Estados Asociados. Es importante señalar que en esta última categoría se encuentra también el Perú.

Este acuerdo reconoce la validez de los documentos de identificación personal de cada Estado Parte y Asociado, tales como documentos de viaje hábiles para el tránsito de nacionales y/o residentes regulares de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR respectivamente.

Por otra parte, existe un Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR (MERCOSUR/ RMI/CT/ACTA N° 04/02), según el cual

*“los nacionales de un Estado Parte del MERCOSUR que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos como el de no tener antecedentes penales o judiciales, entre otros establecidos en dicho acuerdo”* (MERCOSUR, 2008).

Es importante destacar que a diferencia de la Decisión 545, que entrega la ciudadanía automática a los ciudadanos andinos, este acuerdo solo facilita la residencia legal, a través de ciertos trámites.

La aplicación de este último Acuerdo se realizó en Argentina. En el 2005, la Dirección Nacional de Migraciones del mismo país emitió la Disposición 20880, por la cual incorporó a los ciudadanos peruanos a las previsiones de dicho Acuerdo, aplicando el criterio de nacionalidad para la regularización migratoria. De esta forma, cualquier ciudadano peruano, al margen de su situación migratoria, puede obtener una *radicación temporaria* por dos años, por el hecho de ser nacional del Perú (Moura *et al.* 2012, 51).

#### *Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)*

Aunque UNASUR es un espacio de integración regional reciente, antes de su constitución se dispuso de un ámbito de circulación de una *verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones* (Álvarez 2009, 2). En octubre de 2006, en la Cumbre de

Cochabamba, el presidente Evo Morales presentó una propuesta de integración regional de varios componentes, entre los cuales se identifica el de circulación y tránsito de personas titulado “*Avances hacia una ciudadanía sudamericana*”. Este proponía medidas para facilitar la migración entre los países de la región, garantizando la vigencia de sus derechos humanos y laborales, todo ello dirigido hacia el establecimiento de una ciudadanía sudamericana<sup>155</sup>.

Esta propuesta es muy trascendente para los peruanos en el exterior, ya que va más allá del Acuerdo MERCOSUR, que permite a los emigrantes peruanos residir y desarrollar cualquier actividad lícita, con la sola demostración de nacionalidad y no contar con antecedentes penales. Ni siquiera exige la acreditación de trabajador mediante contrato, ni depende de su condición de regularidad, lo que constituye el instrumento más avanzado en la garantía de los derechos de los migrantes. También prevé el reconocimiento de la ciudadanía sudamericana para todos los ciudadanos de los países de la subregión, que beneficiaría directa e inmediatamente a cerca de 700 mil emigrantes peruanos (Parlamento Andino 2011, 59).

#### *Alianza del Pacífico*

En junio de 2012 México, Colombia, Perú y Chile firmaron un acuerdo con el propósito de promover la integración económica, energética y de infraestructuras además de fortalecer sus lazos económicos con Asia. De esta manera, al igual que otros tipos de tratados comerciales, la circulación de bienes y servicios en este nuevo espacio de integración harían más flexibles los procedimientos de contratación y residencia de los migrantes en estos países.

Bajo este esquema, durante una reunión ministerial de la Alianza del Pacífico realizada en México, se suscribió un Acuerdo Multilateral sobre Cooperación Turística, con la finalidad de trabajar en el fortalecimiento del turismo en los países integrantes de este bloque. Una de las primeras medidas adoptadas a partir de este primer acuerdo suscrito sería, por parte de México, la eliminación de las visas de turismo que se exigía a los ciudadanos de Perú que no tienen visa de Estados Unidos.<sup>156</sup> Esto se hizo efectivo durante el año 2012.

#### *Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC)*

La CALC es una reunión de mandatarios de diferentes países de Latinoamérica y el Caribe que se celebra cada dos años. Su objetivo es impulsar la articulación de los procesos de integración y el desarrollo de los Estados Miembros, especialmente

---

<sup>155</sup> Página web de la CAN: [http://www.comunidadandina.org/unasur/propuesta\\_boliviana.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/propuesta_boliviana.htm) (revisado el 19 de agosto 2012)

<sup>156</sup> Página web de Andina: <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-mexico-eliminar-visas-para-turistas-paises-de-alianza-del-pacifico-426338.aspx##> (Revisado el 30 de agosto de 2012).

frente a retos tales como la crisis financiera, la crisis económica y la crisis alimentaria, entre otras (SELA 2012). De esta manera, este espacio evalúa los avances registrados en materia de cohesión económica, combate a la pobreza, equidad y justicia social en América Latina y el Caribe, entre otros.

Respecto al tema migratorio, en junio de 2011 se llevó a cabo en la sede de la Cancillería del Perú la Reunión Regional sobre Protección a los Migrantes, que contó con la participación de autoridades de los siguientes países miembros de la CALC: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

En dicha reunión se aprobó la “Declaración de Lima”, mediante la cual se acordó, entre otros asuntos, elevar a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno las siguientes recomendaciones:

- Promover el pleno respeto y garantía de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, en los países de origen, tránsito y destino, independientemente de su condición migratoria, y trabajar para que la migración ocurra de manera informada, segura y conforme a las disposiciones relacionadas con la atención consular;
- Promover la reivindicación de las capacidades de los migrantes como actores políticos, económicos, culturales y científicos, fundamentales para impulsar procesos de desarrollo e integración en las sociedades de origen y de destino;
- Fomentar el desarrollo de una estrategia regional que facilite la integración de los migrantes a las sociedades de acogida, promoviendo facilidades para la inserción legal, laboral, productiva y cultural, en consonancia con las legislaciones nacionales, con miras a promover una posición conjunta en los diálogos bi-regionales.<sup>157</sup>

#### *Conferencia Sudamericana de Migraciones*

El desarrollo de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) parte, al igual que otros procesos consultivos regionales, de la necesidad de búsquedas de consensos y armonización de políticas migratorias en la región, a través de un espacio intergubernamental no vinculante. Sus principales características, así como su evolución pueden observarse desde el momento de su conformación en 2000 (X CSM 2010, 3).

En julio de 1999, se realizó el primer “Encuentro Sudamericano de Migración, Integración y Desarrollo”, en Lima, con la participación de representantes de los países sudamericanos. En la declaración final del Encuentro se expresó la necesidad

---

<sup>157</sup> Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores: <http://www.rree.gob.pe/portal/boletin/Inf.nsf/d1157535cb83ae7e05256e1600705488/8d2d6e1bc31adfa6052578c000762246?OpenDocument> (Revisado el 30 de agosto de 2012).

de trabajar juntos en temas migratorios para acompañar los procesos de integración sub-regional, como son el MERCOSUR y la CAN, así como la vinculación entre el desarrollo económico y social de los países de origen y las migraciones, además de la defensa de los derechos humanos de los migrantes (Gamarra 2000). Dicho Encuentro marcó el inicio de las discusiones que dieron origen a la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

Desde 2000 hasta 2012, se han llevado a cabo 12 ediciones de la Conferencia en Buenos Aires, Santiago, Quito, Montevideo, La Paz, Asunción, Caracas, Montevideo, Quito, Cochabamba, Brasilia y Santiago, respectivamente.

El gobierno peruano ha participado activamente en todas las ediciones de la Conferencia, posicionándose en este proceso de construcción consensuada de políticas migratorias desde una perspectiva de protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familiares. Lo ha hecho en sintonía con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y con los lineamientos y programas definidos en el *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones*, definido en la X Conferencia, que marca el camino de los gobiernos sudamericanos en la gestión de las migraciones internacionales.<sup>158</sup>

### **2.2.2. Acuerdos bilaterales**

El Perú ha suscrito una serie de acuerdos y convenios bilaterales con diversos países en los que existe un gran número de peruanos que se encuentran en ellos por diversos motivos. En ese sentido, aquellos convenios abarcan desde regularizaciones, requisitos para la entrada y salida de peruanos y extranjeros, tiempo de residencia, requisitos para trabajar, deberes y derechos entre otros. Entre los acuerdos bilaterales suscritos por el Perú se encuentran los siguientes:

#### *Acuerdos con Argentina*

Con la finalidad de ampliar los beneficios del Convenio de Migración entre la República del Perú y la República Argentina del 12 de agosto de 1998, los Gobiernos de ambos países suscribieron el 16 de diciembre de 2002 un Protocolo Adicional a dicho Convenio, el que entró en vigencia el 11 de junio de 2004.

El citado Protocolo, entre otros beneficios, amplía el plazo de vigencia de la residencia temporal de 6 meses a 3 años, simplifica la renovación de la residencia temporal (sustituyendo el trámite de renovación periódica, que supone un pago de tasa retributiva de servicios ante las respectivas autoridades migratorias, por uno de constatación anual exento de estos pagos), y reduce el procedimiento de regularización al considerar suficiente la certificación consular para el reconocimiento de la validez de los documentos originales.

---

<sup>158</sup> Véase página web de la Conferencia Sudamericana sobre migraciones: [www.csmigraciones.info](http://www.csmigraciones.info)

- Entre los convenios suscritos entre los Gobiernos de la República del Perú y de la República de Argentina se encuentran los siguientes: Acuerdo Administrativo para la Aplicación del Convenio de Seguridad Social, ratificado mediante Decreto Supremo N° 077-2011-RE, de 22 de marzo 2010;
- Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de la República del Perú y la República Argentina, ratificado mediante Decreto Supremo N° 016-2008-RE, de 15 de junio de 2007;
- Protocolo Adicional al Convenio de Migración entre la República del Perú y la República de Argentina, de 16 de diciembre de 2002;
- Acuerdo de Reconocimiento de Títulos Universitarios entre la República del Perú y la República Argentina, ratificado mediante Decreto Supremo N° 024-98-RE, de 12 de agosto de 1998;
- Convenio de Reconocimiento de Certificados de Estudios de Nivel Primario y Medio o sus Denominaciones Equivalentes entre la República del Perú y la República Argentina, ratificado mediante Decreto Supremo N° 023-98-RE, de 12 de agosto de 1998;
- Convenio de Migraciones entre la República del Perú y la República de Argentina, ratificado mediante Decreto Supremo N° 005-99-RE, de 12 de agosto de 1998;
- Convenio de Seguridad Social, aprobado por Decreto Ley N° 22985 de 17 de junio de 1979.

#### *Acuerdos con Bolivia*

El 26 de enero de 2002, la República del Perú suscribió un acuerdo de Regularización Migratoria con la República de Bolivia, que tuvo vigencia hasta el año 2004. Los beneficios de este acuerdo también alcanzaron a los familiares de los migrantes: cónyuge, hijos solteros menores de 18 años y menores de 25 años dependientes económicamente por razones de estudios o de discapacidad, así como a los padres, siempre y cuando fueran dependientes.

Los convenios suscritos entre los Gobiernos de la República del Perú y el Gobierno de la República de Bolivia son los siguientes:

- Convenio sobre Reconocimiento de Estudios, Grados Académicos y Títulos Universitarios, ratificado mediante Decreto Supremo N° 003-2007-RE, de 20 de febrero de 2006;
- Acuerdo sobre Visas de Estudiantes, de 14 de diciembre de 1998;
- Convenio sobre Facilidades para el Tránsito de Personas entre los Territorios de Ambos Países, aprobado mediante Decreto Supremo N° 0009-RE, de 24 de enero de 1992;
- Régimen de Salvoconductos para el Tráfico de la Zona Fronteriza Adyacente al Lago Titicaca, del 22 de julio de 1940.

### *Acuerdo con Brasil*

En 2004, el Gobierno de la República del Perú suscribió un acuerdo con el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Facilidades para el Ingreso y Tránsito de sus Nacionales en sus Territorios, ratificado por Decreto Supremo N° 052-2004-RE, de 10 de febrero de 2004.

### *Acuerdos con Chile*

El Gobierno de Perú ha firmado el “Acuerdo para el Ingreso y Tránsito de Nacionales Peruanos y Chilenos en Calidad de Turistas con Documentos de Identidad”, el 06 de julio de 2005. Dicho acuerdo está vigente desde el 09 de diciembre de 2005.

Por otra parte, en el marco del Acuerdo de Complementariedad Económica 38 Perú-Chile se suscribió el “Memorándum de Entendimiento en Materia Laboral y Migratoria”, el 22 de agosto de 2006.

Los acuerdos suscritos por el Gobierno del Perú con el Gobierno de Chile son los siguientes:

- Acuerdo de Complementariedad Económica (ACE) 38 Perú-Chile, “Memorándum de Entendimiento en Materia laboral y Migratoria”, ratificado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-RE, de 22 de agosto de 2006;
- Convenio de Seguridad Social, aprobado mediante Resolución Legislativa N° 28067, de 23 de agosto de 2002;
- Acuerdo administrativo para la implementación del Convenio de Seguridad Social entre la República del Perú y la República de Chile, ratificado mediante Decreto Supremo N° 104-2005-RE, de 23 de agosto de 2005;
- Acuerdo para el Ingreso y Tránsito de Nacionales Peruanos y Chilenos en Calidad de Turistas con Documentos de Identidad, ratificado por Decreto Supremo N° 055-2005-RE, de 06 de julio de 2005;
- Acuerdo que permite a la autoridad política en las ciudades de Tacna y Arica expedir salvoconductos colectivos que les permita visitar las ciudades de Arequipa e Iquique, de 06 de febrero de 1998.

### *Acuerdos con Colombia*

El 20 y 21 de mayo de 2010 se llevó a cabo en la Cancillería peruana la 2ª Ronda de Negociaciones para la Suscripción de un Acuerdo Marco de Cooperación en Asuntos Migratorios con Colombia, oportunidad en la que se alcanzó un texto consensuado por parte de ambas delegaciones. Este acuerdo-marco tiene como objetivo promover una migración ordenada bajo la perspectiva de los derechos humanos. Actualmente se espera la ratificación de ambos países para su posterior implementación.

Entre los convenios suscritos por el Gobierno del Perú con el Gobierno de Colombia se encuentran los siguientes:

- Convenio de Reconocimiento Mutuo de Certificados, Títulos y Grados Académicos de Educación Superior, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-96-RE, de 26 de Abril de 1994;
- Acuerdo sobre supresión de Visas en Pasaportes Ordinarios, de 7 de febrero de 1986.

#### *Acuerdos con Ecuador*

El 19 de febrero de 2008, el Gobierno del Perú suscribió el “Acuerdo Ampliatorio para Regularizar la Situación Laboral y Migratoria de Nacionales del Perú y del Ecuador en la Región de Integración Fronteriza Ampliada”. Este acuerdo constituye un régimen migratorio excepcional, de carácter humanitario y progresivo, que permite continuar con la regularización de la situación migratoria de los trabajadores peruanos y ecuatorianos originalmente establecida en el “Acuerdo para Regularizar la Situación Laboral y Migratoria de Nacionales del Perú y Ecuador en la Región Fronteriza Ampliada”, de 22 de diciembre de 2006.

Por otra parte, con el fin garantizar una fácil ejecución y coordinación, así como un mayor entendimiento de los derechos y obligaciones para ciudadanos y autoridades, producto de la suscripción del Estatuto Migratorio Permanente Ecuatoriano- Peruano, se elaboró la Cartilla Binacional para la ejecución del Estatuto Migratorio Permanente Ecuatoriano. De esta manera, su implementación buscará eliminar la migración irregular y la defensa de los derechos humanos de los migrantes, bajo parámetros de trato justo y no discriminatorio (Ecuador- Perú 2011).

Los acuerdos y convenios suscritos entre los Gobiernos del Perú y del Ecuador son los siguientes:

- Acuerdo que Prorroga la Vigencia del Convenio de Cooperación y Mutuo Reconocimiento de Títulos Profesionales, Grados Académicos y Estudios Universitarios entre la República del Perú y la República del Ecuador, de 26 de octubre de 2010;
- Reglamento de Tránsito de Personas y Vehículos Terrestres del Convenio entre Ecuador y Perú sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales, Marítimas y Aeronaves, de 24 de agosto de 2010;
- Acuerdo Bilateral para Brindar Atención de Salud Recíproca a Nacionales de la República del Perú y de la República del Ecuador, de 10 de junio de 2010;
- Estatuto Migratorio Permanente Ecuatoriano-Peruano, ratificado mediante Decreto Supremo N° 0100-2010-RE, de 15 de octubre de 2008;
- Convenio de Cooperación y Mutuo Reconocimiento de Títulos Profesionales, Grados Académicos y Estudios Universitarios entre la República del Perú y la



República del Ecuador, ratificado mediante Decreto Supremo N° 064-2003-RE, de 08 de marzo de 2003;

- Acuerdo bajo el Régimen de Tránsito Transfronterizo de Personas a las Provincias de Morona, Pastaza, Orellana, Sucumbios, Napo y Azuay, en el Ecuador y a los Departamentos de Amazonas, Loreto y Lambayeque, en el Perú, de 16 de diciembre de 1999;
- Convenio sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales, Marítimas y Aeronaves, de 19 de enero de 1998;
- Acuerdo sobre Reconocimiento y Convalidación de Estudios Escolares, de 13 de enero de 1997;
- Convenio para el Tránsito de Personas en la Zona Fronteriza Peruano-Ecuatoriana, aprobado por Resolución Suprema N° 0597, de 05 de junio de 1971.

#### *Acuerdos con España*

La República del Perú suscribió con el Reino de España el Acuerdo para la Cooperación en Materia de Inmigración, el 6 de julio de 2004, cuyo objetivo es la cooperación entre las autoridades migratorias de ambos países a fin de mejorar la gestión en materia de extranjería y migración.

Este acuerdo ha sido ratificado por el Perú en julio de 2004, entrando en vigencia el 31 de mayo de 2005.<sup>159</sup> Es importante destacar que pese a su ratificación, este acuerdo aún no ha sido implementado, debido a las transferencias de las competencias del mismo Acuerdo del Ministerio del Interior al Ministerio de Trabajo del Gobierno español.

Este Convenio beneficia a los trabajadores que estén o hayan estado sujetos a las legislaciones de uno o ambos países, así como de los miembros de sus familias y derechohabientes (estos últimos, definidos en Perú en el Artículo 30° del Reglamento de la Ley N° 26790, aprobado por Decreto Supremo N° 009-97-SA y Decreto Supremo N° 002-99-TR, Reglamento de la Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud). De esa manera, las prestaciones económicas se podrán percibir con independencia de que el interesado resida o se encuentre en España o en Perú.<sup>160</sup>

Por otra parte, en el 2009 se suscribió otro acuerdo sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, con la finalidad de integrar tanto a los peruanos residentes en España como a

---

<sup>159</sup> Página web del MTPE: [http://www.mintra.gob.pe/migrante/Convenios\\_Bilaterales\\_1.php](http://www.mintra.gob.pe/migrante/Convenios_Bilaterales_1.php) (Revisado el 20 de agosto de 2012).

<sup>160</sup> Página web del MTPE: [http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/convenio\\_bilateral/Folleto\\_informativo\\_convenio\\_SS\\_Espana.pdf](http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/convenio_bilateral/Folleto_informativo_convenio_SS_Espana.pdf) (Revisado el 20 de agosto de 2012).

los españoles residentes en el Perú a la participación política en los comicios municipales o locales.<sup>161</sup>

Los acuerdos y convenios suscritos entre los Gobiernos del Perú y de España son los siguientes:

- Acuerdo recíproco sobre el Ejercicio del Derecho de Sufragio de las Elecciones por parte de los Residentes de Ambos países, ratificado mediante Decreto Supremo N° 068-2010-RE, de 06 de febrero de 2009;
- Acuerdo Administrativo para la aplicación del convenio de seguridad social entre la República del Perú y el Reino de España, ratificado por Decreto Supremo N° 017-2008-RE.
- Acuerdo para la Cooperación en Materia de Inmigración, ratificado mediante Decreto Supremo N° 073-2004-RE, de 06 de julio de 2004;
- Acuerdo sobre el Reconocimiento Recíproco y el Canje de Licencias de Conducir Nacionales, ratificado por Decreto Supremo N° 051-2004-RE, de 22 de diciembre de 2003;
- Convenio de Seguridad Social, aprobado mediante Resolución Legislativa N° 28158, de 16 de junio de 2003;
- Protocolo Adicional al Convenio de Doble Nacionalidad entre Perú y España, ratificado mediante Decreto Supremo N° 0075-2001-RE, de 8 de noviembre de 2000;
- Acuerdo complementario de Cooperación Técnica Internacional en Materia Socio Laboral entre el Reino de España y la República del Perú, aprobado mediante Resolución Suprema N° 0270-RE, de 18 de febrero de 1997;
- Convenio de Doble Nacionalidad entre Perú y España, aprobado por Resolución Legislativa N° 13283, promulgada el 15 de diciembre de 1959.

#### *Acuerdos con Estados Unidos*

El 11 de junio de 2012, el Gobierno del Perú firmó un acuerdo con el Gobierno de Estados Unidos, que también lo suscribió con Ecuador, Honduras y Filipinas. Este acuerdo tiene como fin trabajar, de manera conjunta, en la difusión de informaciones sobre las leyes laborales estadounidenses entre los inmigrantes de estos países. De esta manera, el acuerdo busca que los inmigrantes peruanos que pretenden dirigirse a Estados Unidos conozcan su derecho a contar con ambientes laborales seguros y a recibir pago completo por los salarios que se les adeudan, según las leyes estadounidenses.

---

<sup>161</sup> Página web del MTPE [http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/convenio\\_bilateral/Voto\\_elecciones\\_Espana.pdf](http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/convenio_bilateral/Voto_elecciones_Espana.pdf) (Revisado el 27 de agosto de 2012).

El convenio acuerda que el Departamento del Trabajo de Estados Unidos, a través de la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional del Departamento y su División de Horas y Salarios, coopere con los consulados peruanos para difundir entre los connacionales la información relacionada con leyes laborales estadounidenses sobre salud, seguridad y salarios.<sup>162</sup>

#### *Acuerdos con México*

El Gobierno del Perú suscribió con el Gobierno de México el “Memorándum de Entendimiento en Materia de Cooperación Consular y Asuntos Migratorios”, el 25 de octubre de 2002. Dicho marco, se ratificó el año 2004, en la “I Reunión del Mecanismo de Cooperación en Materia Consular y Asuntos Migratorios”. Este instrumento tiene el propósito de implementar el intercambio de buenas prácticas y la transferencia de información tanto en materia consular como de políticas migratorias.

Por último, en base a un Acuerdo Multilateral sobre Cooperación Turística, firmado en 2012, se eliminarán las visas de turismo que actualmente se exige a los ciudadanos de Perú que no tienen visa de Estados Unidos.

#### *Acuerdos con Italia*

En el 2004, los Gobiernos del Perú y de Italia firmaron el “Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Asuntos Migratorios”. Dicho documento fue el antecedente más próximo para la negociación y suscripción del Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica en Materia de Migración Laboral entre el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú y el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales de Italia.

Este Convenio de gestión migratoria tiene por finalidad diseñar las estrategias que faciliten una migración ordenada y regulada, así como la investigación en materia de migración laboral e intercambio de experiencias y la coordinación de espacios de diálogo interinstitucional para la toma de decisiones entre ambos Estados.<sup>163</sup>

### **2.2.3. Convenios de seguridad social**

#### *Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*

El Perú adoptó el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en el marco de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santiago de Chile, en 2007. El citado Convenio está plenamente

---

<sup>162</sup> Página web del *United States Department of Labour*: <http://www.dol.gov/opa/media/press/ilab/ilab20121175s.htm> (Revisado el 20 de agosto de 2012).

<sup>163</sup> Página web del MTPE: <http://www.mintra.gob.pe/mostrarNoticias.php?codNoticia=3105> (Revisado el 28 de agosto de 2012).

operativo para Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y España, toda vez que los citados países ya ratificaron el Convenio y suscribieron el Convenio de Aplicación correspondiente. Perú aún no los ha ratificado y actualmente ha iniciado gestiones internas para su ratificación.

#### *Convenio de seguridad social con Argentina*

En el marco de la Visita de Estado de la Presidenta argentina, el 22 de marzo de 2010 se firmó el Acuerdo Administrativo para la Aplicación del Convenio de Seguridad Social con la República Argentina, del 17 de junio de 1979.

#### *Convenio de seguridad social con Chile*

El Convenio de Seguridad Social entre la República del Perú y la República de Chile, suscrito el 23 de agosto de 2002, tiene como objeto regular las relaciones de ambos países en el área de la previsión social. Dicho convenio, entre otros, permite el beneficio de la acumulación de períodos de seguro cumplidos bajo la legislación de ambos países.

#### *Convenio de seguridad social con Ecuador*

El 22 de julio de 2011 los Cancilleres de Perú y Ecuador suscribieron un Convenio de Seguridad Social en el marco del Encuentro Presidencial y la IV Reunión del Gabinete de Ministros Binacional Perú – Ecuador.

#### *Convenio de seguridad social entre la República de Perú y España*

Este convenio fue suscrito en Madrid, España, el 16 de junio de 2003, y aprobado por el Congreso peruano mediante Resolución Legislativa N° 28158, del 11 de diciembre de 2003. Posteriormente fue ratificado mediante el Decreto Supremo N° 036-2004-RE, el 4 de junio de 2004. Este Convenio entró en vigencia para ambos países el 1 de febrero de 2005. Posteriormente, se suscribió un acuerdo Administrativo para la aplicación del Convenio de Seguridad Social entre la República de Perú y el Reino de España. Este fue negociado y consensuado el 17 de abril de 2007, y ratificado mediante Decreto Supremo N° 017-2008-RE y entró en vigencia desde el 01 de julio de 2008.<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> Disponible en la página web de MTPE: [http://www.mintra.gob.pe/migrante/Convenios\\_Bilaterales\\_1.php](http://www.mintra.gob.pe/migrante/Convenios_Bilaterales_1.php) (Revisado el 20 de setiembre de 2012).

## 2.3. Normativa Migratoria Peruana

A nivel normativo, la política migratoria es reconocida en la propia Constitución peruana<sup>165</sup> y se encuentra plasmada en el Plan Bicentenario al 2021,<sup>166</sup> que delinea la política de Estado del Perú. Las normas que regulan la política migratoria en el Perú o establecen medidas en favor de las personas migrantes son: la Ley de Extranjería (Decreto Ley N° 703);<sup>167</sup> la Ley del Refugiado (Ley N° 27891);<sup>168</sup> la Ley de Incentivos Migratorios (Ley N° 28182); y la Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (Ley N° 28950), las que presentamos a continuación.

### 2.3.1. Ley de Extranjería

En 1977, durante el gobierno militar del presidente Francisco Morales-Bermúdez, el Ministerio del Interior asumió la gestión de la inmigración y los procesos de naturalización, función que antes tenía la Cancillería.<sup>169</sup> Consecuentemente, el Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN), tiene la tarea de regular y controlar los procesos de naturalización y de regularización migratoria de los extranjeros en el país.

La Ley 29334, de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio del Interior, establece en el artículo 76 que este sector tiene a su cargo el control migratorio de peruanos y extranjeros respecto a su ingreso y salida del país y participa en la

---

<sup>165</sup> “Defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” (art. 1) y que “Estado debe garantizar la vigencia de los derechos humanos, así como proteger la seguridad de la población” (art. 44). Página web del Tribunal Constitucional: [www.tc.gob.pe/constitucion.pdf](http://www.tc.gob.pe/constitucion.pdf) (Revisado el 24 de setiembre de 2012).

<sup>166</sup> “El Perú desarrolla una política migratoria de asistencia y protección de sus comunidades en el exterior, fomentando programas de vinculación nacional y cultural, y potenciando su contribución al desarrollo nacional, para lo cual es prioritario la negociación y la observancia de convenios internacionales, la optimización de los servicios consulares y la organización de nuestras comunidades fuera del país (CEPLAN 2011, 20).

<sup>167</sup> Página web del MTPE: [http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/modificacion\\_ley\\_extranjeria.pdf](http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/modificacion_ley_extranjeria.pdf) (Revisado el 24 de setiembre de 2012).

<sup>168</sup> Página web de la DIGEMIN: [www.digemin.gob.pe/documentos/normalegal\\_8.pdf](http://www.digemin.gob.pe/documentos/normalegal_8.pdf) (Revisado el 24 de setiembre de 2012).

<sup>169</sup> Decreto Ley 21702 “Segregase del Ministerio de Relaciones Exteriores a la Dirección General de Migraciones, incorporándola al Ministerio del Interior, a partir del 1° de enero de 1977”, Ley N° 26.473 destinada a reestructurar la Dirección de Migraciones (1995) / Decreto Ley 21.702 - Incorporan al Ministerio del Interior la Dirección de Migraciones (1976) / Decreto Supremo 3-95-In - Modifica el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio del Interior en la Parte Relativa a la Dirección General de Migraciones y Naturalización (1995). Página web del MINJUS: [http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll/temas/colección00000.htm/tomo00931.htm/libro00932.htm/sumilla00933.htm?f=template\\_s\\$fn=document-frame.htm\\$3.0#JD\\_DL21702](http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll/temas/colección00000.htm/tomo00931.htm/libro00932.htm/sumilla00933.htm?f=template_s$fn=document-frame.htm$3.0#JD_DL21702) (Revisado el 24 de setiembre de 2012).

definición de las políticas de población vinculadas a la migración.<sup>170</sup> En el 2012 se aprueba el Plan Estratégico 2012-2016 de la Dirección de Migraciones y Naturalización, cuyo objetivo es la modernización en la gestión del sector para brindar una mejor atención y servicios eficientes a los nacionales y extranjeros, optimizando los recursos públicos.<sup>171</sup>

La Ley de Extranjería se regula a través del Decreto Legislativo N° 703 (1992),<sup>172</sup> que establece las normas para el ingreso, permanencia, residencia, salida, reingreso y control de extranjeros en el territorio de la República y regula su situación jurídica en el mismo. La Ley de Extranjería clasifica 17 tipologías migratorias, a las cuales les otorgan las visas, y estas son de dos tipos: visa temporal y visa de residente. La Visa Temporal autoriza la admisión y permanencia de un extranjero en el territorio de la República, hasta 90 días, prorrogables. La Visa Residente autoriza la admisión y residencia de un extranjero en el territorio de la República por un año, prorrogable.

En el Artículo 8 de esta Ley se plantea la creación del “Consejo Nacional de Extranjería” como el organismo de consulta de más alto nivel del Presidente de la República en materia de política de inmigración de extranjeros. Este Consejo es presidido por el Ministro del Interior e integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores, de Trabajo, y de Industria, Turismo e Integración. En el Artículo 10, se señala que a este Consejo le corresponderá proponer al Presidente de la República:

- a) Los lineamientos generales de la Política de Inmigración de Extranjeros;
- b) Los planes de inmigraciones organizadas, selectivas u orientadas a fin de promover el desarrollo socio-económico de áreas específicas del territorio nacional mediante el asentamiento de profesionales, técnicos y mano de obra calificada extranjera;
- c) Anualmente los límites máximos de extranjeros que pueden ser admitidos como residentes;
- d) Los cambios que deberán introducirse en la legislación vigente sobre Extranjería.

El 11 de marzo del 1992 se nombraron los miembros del Consejo Nacional de Extranjería por Resolución Suprema N° 0289-92-IN-DM, pero este Consejo no ha logrado institucionalizarse hasta el día de hoy.

---

<sup>170</sup> Página web de la DIGEMIN: [http://www.digemin.gob.pe/documentos/rof\\_mininter\\_2012.pdf](http://www.digemin.gob.pe/documentos/rof_mininter_2012.pdf), pp.57 (Revisado 27 agosto 2012).

<sup>171</sup> Página web de la DIGEMIN: [http://www.digemin.gob.pe/Informacion/transparencia/Planeamiento\\_y\\_organizacion/Planes\\_Politicas/PEI/Plan%20Estrategico%202012-2016.pdf](http://www.digemin.gob.pe/Informacion/transparencia/Planeamiento_y_organizacion/Planes_Politicas/PEI/Plan%20Estrategico%202012-2016.pdf) (Revisado 27 agosto de 2012).

<sup>172</sup> Página web de la DIGEMIN: [http://www.digemin.gob.pe/documentos/normalegal\\_10.pdf](http://www.digemin.gob.pe/documentos/normalegal_10.pdf) (Revisado 27 agosto de 2012).

La Ley de Extranjería fue modificada en 2008, a través del Decreto Legislativo N° 1043,<sup>173</sup> con el objetivo de adecuar la normatividad migratoria interna a los criterios contenidos en los acuerdos internacionales del comercio e inversión privada, especialmente en relación al TLC con los Estados Unidos de América.

Con respecto a la política de inmigración en Perú, se puede apreciar el vínculo entre la gestión del flujo de personas y el desarrollo económico como una prioridad del Estado peruano, aspecto que se aprecia también a través de la Ley 662 del Programa Migración-Inversión y la Ley 689 para la contratación de personal extranjero cualificado.

El Régimen de Contratación de Trabajadores Extranjeros no se encuentra en la legislación migratoria, sino que está dado por el Decreto legislativo 689 de 1991,<sup>174</sup> denominado Ley de Contratación de Extranjeros y cuenta con su respectivo Reglamento aprobado por Decreto Supremo No 014-92-TR.<sup>175</sup> Esta norma es especialmente relevante, debido a que en el Artículo 4 establece la preferencia de los trabajadores nacionales sobre los extranjeros, y los cupos de trabajadores no nacionales que cada empresa puede sumar a su plantilla, el cual no puede exceder el 20 por ciento del número total de empleados, indicado en el Código del Trabajo.

En el Artículo 5, el Decreto señala que los contratos de trabajo no pueden superar los tres años, pudiendo prorrogarse sucesivamente por plazos no mayores a tres años. Asimismo, no están sujetos al trámite de aprobación de los contratos ni a los porcentajes limitativos establecidos, entre otros, aquellos extranjeros que tengan cónyuge, ascendiente o descendiente peruano, así como quienes tengan visa de inmigrante y también los ciudadanos del país con quien el Perú tenga convenios de reciprocidad laboral (Torales *et al* 2003: 79).

Es importante destacar que la aplicación de esta normativa ha sido muy criticada porque entra en contradicción con la propuesta por la Decisión 545, Instrumento Andino de Migración Laboral. Al ser una legislación interna, se está esperando una próxima modificación para que sea armonizada con la legislación comunitaria.

---

<sup>173</sup> En la modificación se expandió la definición de Estudiante, los Negocios, y la turista, omitió la categoría de transeúnte, y añadió las categorías de Cooperante, Intercambio, Periodista, Familiar Oficial, Negocios con la tarjeta de Viaje de Negocios, Trabajador Designado, Rentista, y Familiar Residente (Decreto Legislativo N° 1043 (26 de junio 2008). Página web de la DIGEMIN [http://www.digemin.gob.pe/documentos/normalegal\\_13.pdf](http://www.digemin.gob.pe/documentos/normalegal_13.pdf) (Revisado el 30 de setiembre de 2012).

<sup>174</sup> Página web de la DIGEMIN: [http://www.digemin.gob.pe/documentos/normalegal\\_2.pdf](http://www.digemin.gob.pe/documentos/normalegal_2.pdf) (Revisado el 6 de octubre de 2012).

<sup>175</sup> Página web de la DIGEMIN: [http://www.digemin.gob.pe/documentos/normalegal\\_3.pdf](http://www.digemin.gob.pe/documentos/normalegal_3.pdf) (Revisado el 30 de setiembre de 2012).

### **2.3.2. Ley del Refugiado (Ley N° 27891)**

La Ley del Refugiado se estableció el 20 de diciembre de 2002 y tiene como finalidad regular el ingreso, el reconocimiento y las relaciones jurídicas del Estado Peruano con el refugiado, de conformidad con los instrumentos internacionales de los que forma parte el Perú y las leyes internas sobre la materia.

Esta ley establece las normas para el ingreso, permanencia, residencia, salida, y control de las personas refugiadas. En conformidad con el artículo 6 de la Ley, la principal institución responsable de la materia es el Ministerio de Relaciones Exteriores, que está encargado de velar por el debido cumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por el Estado en relación con el derecho internacional de los refugiados, así como de las leyes internas sobre la materia.

Además de las funciones específicas del Ministerio de Relaciones Exteriores se han establecido la Comisión Especial para los Refugiados y la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados.

La Comisión Especial para los Refugiados, es el órgano encargado de recibir, estudiar, procesar, y resolver lo correspondiente a la solicitud de reconocimiento de refugio y revisar periódicamente las calificaciones. Además, debe decidir sobre el tratamiento, y la aplicación del estatuto a que tiene derecho quien es declarado como refugiado y velar para que todas las entidades intervinientes en materia de refugio cumplan con los acuerdos contenidos en los instrumentos internacionales signados por el Perú. La Comisión Especial para los Refugiados está integrada por:

- a) El Director de Derechos Humanos y Asuntos Sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien la preside;
- b) El Director de Seguridad del Estado de la Policía Nacional del Perú o su representante;
- c) El Director de Apoyo Legal y Asistencia Humanitaria del Ministerio de Relaciones Exteriores;
- d) El Secretario Ejecutivo designado por el Presidente de la Comisión Especial para los Refugiados, sin derecho a voto; y
- e) Un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), sin derecho a voto.

En cuanto a la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados, se refiere al órgano vinculado funcionalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores que, convocado periódicamente por su Presidente, resuelve, en última y definitiva instancia, las apelaciones interpuestas contra las resoluciones emitidas por la Comisión Especial para los Refugiados. Esta comisión está integrada por:

- a) El Viceministro de Relaciones Exteriores o su representante, quien la preside;
- b) El Viceministro del Interior o su representante;
- c) El Viceministro de Justicia o su representante; y
- d) Un representante del ACNUR, sin derecho a voto.



### **2.3.3. Ley de Incentivos Migratorios (Ley N° 28182)**

Promulgada en el 2005, la Ley de Incentivos Migratorios buscaba facilitar y promover el retorno productivo de los nacionales con capacidades económicas para invertir en el país con el fin de dedicarse a actividades profesionales y/o empresariales. La ley contempla el establecimiento de incentivos y acciones que propiciarán su regreso, contribuyendo a generar empleo productivo y mayor recaudación tributaria.

Esta ley establece que, para recibir los incentivos establecidos, es necesario haber permanecido en el extranjero no menos de cinco (5) años, y manifestar por escrito a la autoridad competente el interés de retornar al país acogiéndose a esta norma. En ese sentido, quienes se acogían a la ley se encontraban liberados del pago de todo tributo que gravara el internamiento en el país de sus bienes, tales como el menaje, vehículo automotor, e instrumentos profesionales, maquinarias, equipos, bienes de capital, y demás bienes que usaran en el desempeño de su profesión, oficio o actividad empresarial, hasta por un máximo de cien mil dólares. La supervisión y control estaban a cargo de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).<sup>176</sup>

Es importante destacar que esta ley se encuentra en discusión para su próxima reforma e inclusión en una legislación más integral, relacionada con el retorno de los peruanos, debido a que solo beneficia a una pequeña cantidad de peruanos de un perfil más empresarial.

### **2.3.4. Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (Ley N°28950)**

La Ley contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes se estableció el 16 de enero de 2007. Dispone que la venta de niños, mendicidad, explotación sexual y laboral, así como la extracción o el tráfico de órganos o tejidos humanos, serán tipificados como delito de trata de personas, el cual será sancionado con pena privativa de libertad de hasta 35 años.

La disposición legal garantiza asistencia y protección a las víctimas de esos delitos, a sus familiares directos dependientes, a los colaboradores, testigos y peritos. Como mínimo, la ayuda será de asistencia médica, psicológica, social, legal, repatriación segura, alojamiento transitorio y mecanismos de inserción social. Asimismo, la norma dispone que se incorporen herramientas de investigación, como la colaboración eficaz, agente encubierto y la intervención y control de comunicaciones y documentos privados para un mejor esclarecimiento de estos delitos.

---

<sup>176</sup> Página web de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT): <http://www.sunat.gob.pe/orientacionaduanera/incentivosmigratorios/index.html> (Revisado el 24 de setiembre de 2012).

La Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes precisa que los que cometen el primer delito en mención en su forma agravada no podrán acogerse a ninguno de los beneficios penitenciarios.<sup>177</sup>

### **2.3.5. Consejos de Consulta de las Comunidades de Peruanos en el Exterior**

Los Consejos de Consulta se encuentran sustentados mediante la Ley N° 29495 y su consecuente reglamentación, establecida de acuerdo al Decreto Supremo N° 057-2010-RE.<sup>178</sup> Mediante esta normativa se pretende reconocer a los Consejos de Consulta de las Comunidades de Peruanos en el Exterior como expresión de la sociedad civil peruana residente fuera del país. De esa manera, la finalidad de los Consejos de Consulta, de acuerdo a la ley, es construir un espacio de diálogo y cooperación con las oficinas consulares para sumar esfuerzos a fin de contribuir en la solución de los problemas que enfrentan los connacionales residentes en el exterior.

### **2.3.6. Reforma consular para los peruanos en el extranjero**

El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene las competencias exclusivas de proteger los derechos de los peruanos en el exterior. Su mandato se rige por el Reglamento Consular en base a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. En los últimos años esta instancia ha iniciado un proceso de modernización destinada a ganar eficiencia y proximidad con los migrantes peruanos en el exterior. En 2005, se aprobó el nuevo Reglamento Consular mediante el Decreto Supremo N° 076-2005-RE, destacando la necesidad de adecuar las normas a la legislación vigente y responder a una gestión moderna de la función consular.<sup>179</sup>

La política de atención consular se ha venido modificando progresivamente para responder a la profunda transformación ocurrida durante las últimas décadas en la composición y configuración de las comunidades peruanas en el exterior, las que han experimentado un alto crecimiento y se concentran, fundamentalmente, en las grandes ciudades de naciones desarrolladas y países vecinos. Este nuevo escenario, que ha adquirido mayor preponderancia a partir de la década de 1990, ha planteado grandes desafíos a la reformulación de las políticas de vinculación del Estado peruano con sus emigrados.

---

<sup>177</sup> Página web del MTPE: [http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/Ley\\_28950\\_Trata.pdf](http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/Ley_28950_Trata.pdf) (Revisado el 24 de setiembre de 2012).

<sup>178</sup> Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores: [http://www.rree.gob.pe/portal/aconsular.nsf/f7e99ca6ad554d4505256bff006da07a/19ceef080f4ec5ff052570d600106203/\\$FILE/Ley\\_N\\_29495.pdf](http://www.rree.gob.pe/portal/aconsular.nsf/f7e99ca6ad554d4505256bff006da07a/19ceef080f4ec5ff052570d600106203/$FILE/Ley_N_29495.pdf) (Revisado el 24 de setiembre de 2012).

<sup>179</sup> Decreto Supremo N° 076-2005-RE, párrafo 5. Página web del MINJUS: [http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll/temas/coleccion00000.htm/tomo00931.htm/libro00932.htm/sumilla00941.htm?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0#JD\\_DS076-2005-RE](http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll/temas/coleccion00000.htm/tomo00931.htm/libro00932.htm/sumilla00941.htm?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0#JD_DS076-2005-RE) (Revisado el 24 de setiembre de 2012).

Al iniciarse el nuevo siglo se aceleró aún más la migración, con lo cual se justificaba la necesidad de que el Estado peruano, a través de su Cancillería, diera un giro de 180 grados a su política de vinculación con las comunidades en el exterior. El antiguo paradigma de “*Cónsul Prefecto*” se convirtió disfuncional a los deberes del Estado con sus nacionales asentados en países del exterior. A partir de ahí surgió la necesidad de perfilar, en su reemplazo, un paradigma de “*Cónsul Servidor Público*” sustentado en una nueva política exterior de protección a los nacionales que residen en el extranjero.

En este nuevo esquema, que se perfila a partir de la restitución del Estado de derecho y el régimen democrático, el funcionario consular se debe a la ciudadanía y tiene ante sí como tareas fundamentales:

- Brindar protección y asistencia a los peruanos en el exterior;
- Ofrecer los servicios de manera eficiente y oportuna a través de la reforma consular;
- Ser un agente de vinculación cultural y económica de los peruanos con su país en general y con sus comunidades de origen en particular (MRE 2005, 13).

Se busca que el funcionario consular deje de ser un agente pasivo que observa con distancia burocrática los procesos que atañen a las comunidades peruanas en el exterior. En el nuevo paradigma se funde parte de la noción clásica, si se quiere burocrática, de la función consular con el compromiso social, a través de un potenciamiento y nueva dirección de las funciones de protección, asistencia y promoción del vínculo del migrante peruano con su país de origen.

Por otra parte, esta reforma ha llevado consigo la creación de los siguientes lineamientos de acción que esperan ser implementados en su integridad: la Política de Reforma y Mejora Cualitativa de los Servicios Consulares; la Política de Protección Legal; la Política de Asistencia Humanitaria; la Política de Apoyo a la Inserción Productiva, Legal y Respetuosa de los Derechos Humanos de los Peruanos en las Sociedades de Recepción; la Política de Promoción del Vínculo Cultural y Nacional; y la Política de Promoción del Ejercicio de la Ciudadanía y la Participación Democrática de los Peruanos en el Exterior (MRE 2005).

Sin embargo, la implementación de esta reforma ha significado todo un desafío para el Estado peruano, ya que no está reglamentada y es de obligado cumplimiento para los Cónsules en el Exterior. Esto ha ocasionado que en muchos consulados, particularmente donde la cantidad de peruanos es alta, los servicios sean insuficientes y restringidos, lo que conlleva al reclamo de los connacionales en el exterior y a las críticas de parte de los sectores que vigilan su cumplimiento, como la Defensoría del Pueblo, que presentó el Informe Defensorial 146 (2009) donde señala que el Gobierno no ha cumplido con los lineamientos establecidos y exigen su debido cumplimiento.

De acuerdo a un reporte del Parlamento Andino (2011, 36) muchas de estas líneas de acción, de manera general, todavía se encuentran en una fase de sostenibilidad, debido a que carecen de mecanismos de monitoreo y seguimiento para evaluar el cumplimiento de cada una de las actividades que las encierra. Por ejemplo, en lo que respecta a las actividades para implementación de la mejora de los servicios consulares, no se dispone de informes generales acerca de los avances que conducen a mejorar la eficiencia y efectividad de los servicios consulares frente a un número creciente de peruanos que necesitan de los servicios registrales y notariales para mantenerse apropiadamente en el país de destino.

Debemos destacar que esta reforma se ha implementado de manera distinta en los diferentes Consulados, dependiendo de la voluntad política del Cónsul, ya que no es de cumplimiento obligatorio. Por ejemplo, el Consulado en Atlanta-Georgia, en Estados Unidos, fue considerado como una buena práctica gubernamental en el 2011, al sistema altamente eficiente de la “Atención Consular Itinerante” entre 2005-2009, que tuvo un impacto muy importante en la relación entre el Consulado y la comunidad peruana. Sus servicios fueron muy eficientes, personalizados y altamente especializados, sobre la base de una plataforma virtual, que permitía la coordinación previa de los trámites efectuados vía *online*. Este Consulado estaba a disposición permanente de la colectividad peruana y fue reconocido por la misma en varias ocasiones por su gran eficiencia en el servicio (Álvarez 2005, 14).

Esta buena práctica, sin embargo, si se compara con otros Consulados peruanos, permite afirmar que la implementación de los lineamientos propuestos por la reforma consular sigue siendo un desafío pendiente.

### **2.3.7. Nueva política de vinculación con los emigrados en el exterior**

Mediante Decreto Supremo 046-2005-RE, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 1 de junio de 2005, se modificó el artículo primero del Decreto Supremo número 059-2001-RE, de 4 de agosto de 2001, creando la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior. Posteriormente, mediante Resolución Ministerial 910-2005-RE, publicada en “El Peruano” el 10 de agosto de 2005, se incorporó como unidades orgánicas del Ministerio de Relaciones Exteriores a la Dirección General de Política Consular y a la Dirección General de Derechos de los Peruanos en el Exterior.

La Dirección General de Política Consular se encuentra integrada por la Dirección de Programación y Evaluación Consular y la Dirección de Trámites Consulares.

La Dirección General de Derechos de los Peruanos en el Exterior se encuentra integrada por la Dirección de Asistencia al Nacional, la Dirección de Política Migratoria y la Dirección de Protección a Colectividades Nacionales (Álvarez 2005, 14).

En el 2010, se modifica esta estructura, la cual, según el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, aprobado por el Decreto Supremo N° 135-2010-RE, del 17/12/2010, se convierte en la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares. En el Subcapítulo X del Reglamento esta Dirección General aparece conformada por dos áreas especializadas: a) la Dirección de Política Consular y b) la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional.<sup>180</sup>

### 2.3.8. Ley de Política Nacional de Población

La Ley de Política Nacional de Población (Decreto Legislativo N° 346 del año 2005) pretende ser un instrumento que planifica y ejecuta determinadas acciones del Estado relacionadas al volumen, estructura, dinámica y distribución de la población en el territorio nacional. Se garantiza el derecho a elegir el lugar de residencia y transitar libremente por el territorio nacional, así como el derecho al trabajo y a la seguridad social para alcanzar un nivel de vida que permita asegurar el bienestar de la familia, entre otros derechos.

Uno de sus objetivos más importantes es la promoción de una equilibrada y armónica relación entre el crecimiento, estructura y distribución territorial de la población y el desarrollo económico y social, teniendo en cuenta que la economía está al servicio del hombre. Se trata de lograr una mejor distribución de la población en el territorio, en concordancia con el uso adecuado de los recursos, el desarrollo regional y la seguridad nacional. En ese sentido, esta norma trata de vincular el desarrollo con una distribución y organización planificada de la población, como lo establece en su Artículo 44:

*“El Estado fomenta la repatriación y la permanencia en el país de los peruanos que, por su formación y experiencia, son necesarios para el desarrollo cultural, científico y tecnológico nacional, otorgando para ello incentivos y facilidades administrativas y tributarias. Cuando no existan nacionales con capacidades similares, el Estado facilita el ingreso al país de extranjeros que las posean”.*

De esa manera, la norma establece que la descentralización económica, administrativa y de servicios constituye la principal estrategia de redistribución de la población en el territorio nacional.

Finalmente, a quien le corresponde hacer cumplir con los objetivos generales y específicos de la política nacional de población es a los organismos del Estado de manera multisectorial, promoviendo la participación de las instituciones no estatales de la entidad, del sector privado y de las personas naturales.<sup>181</sup>

---

<sup>180</sup> Página web del MRE [http://www.rree.gob.pe/politicaexternior/Paginas/Comunidades\\_Peruanas\\_en\\_el\\_Exterior.aspx](http://www.rree.gob.pe/politicaexternior/Paginas/Comunidades_Peruanas_en_el_Exterior.aspx) (Revisado el 28 de agosto de 2012).

<sup>181</sup> Página web de la UNFPA: <http://www.unfpa.org.pe/Legislacion/PDF/Decreto-Legislativo-346-Ley-Poblacion.pdf> (Revisado el 24 de setiembre de 2012).

### **2.3.9. Plan Nacional de Población 2010 – 2014**

El Plan Nacional de Población fue promovido por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) en 2009. El Plan presenta los retos y las oportunidades que los cambios demográficos y sus vínculos plantean, con el

*“fin de contribuir y disminuir la pobreza y eliminar las inequidades existentes, así como fortalecer la capacidad del gobierno para orientar procesos que permitan avanzar en la transición demográfica y lograr un desarrollo sostenible, con pluralidad de derechos”* (MIMDES 2009, 6).

El plan es concebido como un instrumento de política que permita analizar e incorporar los cambios y características de las tendencias demográficas a las políticas y programas públicos de desarrollo social, económico y territorial. Con esto se busca contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia, considerando los importantes desafíos que, la sociedad viene enfrentando en los últimos años debido a los cambios demográficos.

*“En ese sentido, el propósito del plan plantea enfrentar los desafíos demográficos y aprovechar las oportunidades que ofrece el cambio poblacional en el Perú, que contribuya en disminuir la pobreza, reducir las desigualdades e inequidades sociales, étnicas y territoriales, y mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del país, con plena vigencia de los derechos humanos, el respeto a la dignidad de las personas y la equidad entre hombres y mujeres”* (MIMDES 2009,7).

Otra de las líneas de acción que propone el Plan es la atención a los problemas derivados de la rápida y desordenada urbanización en el país, producto de las constantes migraciones internas que han propiciado un crecimiento urbano sin planes de desarrollo, lo que conlleva al agravamiento de problemas ambientales y de saneamiento, así como de vivienda y transporte, de empleo y de seguridad (MIMDES 2009, 24).

El Plan también propone el apoyo a los migrantes que se encuentran en el extranjero, sugiriendo políticas y líneas de acción referidas a su vinculación con redes de conocimiento y oportunidades de negocio en el marco del bono demográfico (MIMDES 2009, 26).

## **3. Marco institucional de las políticas migratorias en el Perú**

Para la implementación de la política sobre migración en Perú, las competencias se han distribuido en diversas instituciones. Algunas de ellas, tratan únicamente temas relativos a la migración, otras sin embargo, tienen funciones relativas a otros aspectos, pero que afectan o son influenciados por la realidad migratoria. En el siguiente apartado se señalan las instituciones que trabajan este ámbito y las funciones que poseen cada una de ellas.

### 3.1. Funciones de las instituciones que trabajan el tema migratorio en el poder ejecutivo

#### 3.1.1. Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)

La estructura organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores con respecto a la protección de los migrantes está integrada por las siguientes Direcciones:

***Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares:*** responsable de los asuntos consulares, las migraciones internacionales y la protección y asistencia de los peruanos en el exterior, en función a los objetivos y lineamientos establecidos por el Viceministro. Para el logro de sus objetivos, esta Dirección General cuenta con las siguientes dependencias que operan para la protección de los derechos de los migrantes:

***Dirección de Política Consular:*** responsable de la política consular y de inmigración del Estado. Tiene entre sus funciones el proponer, coordinar, ejecutar y supervisar la política de inmigración, como parte de la Política Exterior. Del mismo modo, se encarga de coordinar, dirigir, controlar y evaluar el proceso para el otorgamiento de visas y calidades migratorias peruanas en el exterior, las inscripciones en el Registro de Identidad, en el Registro de Estado Civil y en el Registro Militar Consular.

***Dirección de Protección y Asistencia al Nacional:*** responsable de la política de vinculación y protección a los nacionales en el exterior en materia legal y humanitaria, debiendo coordinar acciones de protección y asistencia humanitarias con entidades nacionales y extranjeras públicas o privadas, y organismos internacionales.

Esta Dirección tiene como responsabilidad velar por el bienestar de las comunidades peruanas residentes en el exterior, promoviendo la protección y la defensa de los intereses y los derechos de los connacionales peruanos en los países que los acogen, bajo los principios de presunción de veracidad, legalidad, celeridad, eficacia, simplicidad, participación y sobre todo no discriminación en la labor consular.

Se destaca que las políticas de protección y asistencia a los peruanos en el exterior son aplicadas tanto para aquellos que se encuentran en situación migratoria regular como irregular (OIT- Migrandina 2009b). Entre sus objetivos estratégicos se destaca el de promover la organización asociativa de las comunidades peruanas en el exterior. Este objetivo se ubica dentro del marco general de la nueva política consular, y específicamente se vincula a la quinta política que se refiere a la “*Promoción del Vínculo Cultural y Nacional*”. Y también a la sexta política que resalta la búsqueda de la “*Vinculación de los Peruanos con el Perú desde una Perspectiva Productiva*”.

En base a estas políticas se busca establecer programas en favor de los connacionales peruanos que se encuentran en el exterior y que tienen como fin la vinculación de estas comunidades de migrantes al desarrollo de su país de origen.

### 3.1.2. Ministerio del Interior

#### *Dirección General de Migración y Naturalización (DIGEMIN)*

La función principal de la Dirección General de Migración y Naturalización es la ejecución de la política migratoria, debiendo para ello administrar, coordinar y controlar el movimiento migratorio y la naturalización, así como expedir documentos de viaje y de identificación para extranjeros.

Este órgano del Ministerio del Interior administra, coordina y controla el movimiento migratorio de nacionales y extranjeros, siendo el encargado de autorizar el ingreso de éstos al país. Expide y revalida pasaportes, salvoconductos y otros documentos de viaje; otorga cartas de naturalización, autoriza visas, prórrogas de permanencia y residencia, inscribe extranjeros en concordancia con las disposiciones y normas vigentes. Asimismo, la Dirección participa en la definición de políticas de población vinculadas a la migración. Por ello, cuenta dentro de su estructura con las siguientes Direcciones:

***Dirección de Pasaportes:*** encargada de expedir y revalidar pasaportes comunes peruanos, expedir salvoconductos para extranjeros y documentos de viaje a ciudadanos extranjeros en calidad de asilados y refugiados. Esta Dirección cuenta con agencias descentralizadas que expiden pasaportes en Lima y Huancayo. Actualmente, viene emitiendo pasaportes en un mínimo de una hora y 35 minutos y máximo dos horas.

***Dirección de Inmigración:*** autoriza la calidad migratoria a los extranjeros para su ingreso, permanencia o residencia en el Perú, así como registra y controla la permanencia y residencia de los mismos en el país, emitiendo su Carnet de Extranjería.

***Dirección de Nacionalización:*** administra y otorga las cartas de naturalización a los extranjeros que lo solicitan, además de administrar los diversos registros de parentesco, matrimonio con nacionales y otros que reconocen la nacionalidad peruana de los inscritos.

***La Dirección de Control Migratorio:*** administra y efectúa el control migratorio de nacionales y extranjeros que ingresan o salen del país por los lugares autorizados para el tránsito internacional, a través de los puestos fronterizos. Para ello, esta Dirección cuenta con una base de datos actualizada con una referencia de tres a cuatro meses de ingresada la información. Esta información es proporcionada por:

- Los datos obtenidos a través de los movimientos migratorios;
- Los trámites que se hacen en Inmigración;
- Los estudios que proporciona el INEI;
- La Tarjeta Andina de Migración (TAM).



### *Dirección General de Policía Nacional del Perú (PNP)*

Este órgano posee una *División de Extranjería*, dentro de su Dirección de Seguridad del Estado. Esta División tiene como misión prevenir e investigar las infracciones migratorias de los extranjeros en el territorio nacional. Para ello ha implementado un Sistema de Alerta Temprana, el cual permite identificar a las personas que por diferentes motivos no pueden o no deben ingresar al país y que infringen las normas de la ley de extranjería. Además, esta División cuenta con el apoyo de INTERPOL para la verificación de la información consultada.

### **3.1.3. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)**

El Ministerio de Trabajo, a través de la Dirección de Migración Laboral, tiene como función específica y exclusiva planificar y regular los asuntos en materia de migración laboral, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos laborales de los migrantes y de sus familiares. Asimismo, esta institución está facultada para las siguientes funciones: proponer y ejecutar las políticas nacionales y sectoriales en materia de migración laboral, en coordinación con los otros sectores, y regular y supervisar las agencias de empleo para el extranjero.

### *Dirección de Migración Laboral (DML)*

El 16 de junio de 2009, a través de la ley de Organización y Funciones del MTPE (ley N° 29831), se incorporaron competencias exclusivas en la temática migratoria en el Ministerio del Trabajo, creándose la Dirección de Migración Laboral. Actualmente este organismo se encuentra bajo el mandato de la Dirección General de Promoción del Empleo del Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral.

Esta oficina había sido propuesta en la normativa comunitaria de la CAN, a través de la Decisión 545 o “Instrumento Andino de Migración Laboral”, que estipula expresamente la conveniencia de contar con una Oficina de Migración Laboral, dependiente de los ministerios de trabajo de los países miembros. Cabe señalar que, si bien es un mandato que obliga a adoptar competencias en gestión migratoria laboral a los Estados Miembros, no es la DML la oficina para tratar de manera integral la emigración, de acuerdo al Marco Multilateral de la OIT (2005).

Actualmente, la Dirección se encuentra ejecutando sus actividades sobre la base de un modelo de Ventanilla Única de Promoción del Empleo, Servicio de Orientación al Migrante, la cual realiza sus servicios de información y consulta a los interesados de manera virtual.<sup>182</sup> Entre las principales acciones que se encuentra consolidando este sector en materia de gestión migratoria, se encuentran las siguientes:

---

<sup>182</sup> Página web del MTPE: [http://www.mintra.gob.pe/migrante/direccion\\_migracion\\_laboral\\_1.php](http://www.mintra.gob.pe/migrante/direccion_migracion_laboral_1.php) (Revisado el 28 de agosto de 2012).

- Regular procesos de intermediación laboral, a través de la aprobación de la Directiva Nacional de Procedimiento para el Servicio de Intermediación Laboral Extranjera, el cual tiene como objetivo dotar de un marco técnico normativo que regule el proceso del servicio para la colocación de trabajadores nacionales fuera del país;
- Diseñar un texto Único Ordenado, referente al Registro de Agencias Privadas de Empleo (nacionales y para el extranjero), el cual señala que las Agencias Privadas de Empleo tengan personería jurídica para su inscripción;
- Propuesta de Estrategia de Previsión de Salud para migrantes y familiares de peruanos en el extranjero, la cual fue presentada ante los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, EsSalud y SIS;
- Frente a los Programas de Empleo Temporal para Trabajadores Migrantes, se destaca la Resolución Ministerial No. 283 – 2009- TR, del 24 de septiembre de 2009, que aprueba la Directiva Nacional No. 005-2009-MTPE/3/11.2- “Procedimiento para el Servicio de Intermediación Laboral Extranjera”.<sup>183</sup>

### **3.1.4. Ministerio de Economía y Finanzas - Superintendencia de Banca y Seguros (SBS)**

La Superintendencia de Banca y Seguros del Ministerio de Economía y Finanzas es un organismo encargado de la regulación y supervisión de los sistemas financiero y de seguros y del sistema privado de pensiones, así como de prevenir y detectar el lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Su objetivo primordial es preservar los intereses de los depositantes, de los asegurados y de los afiliados al SPP.<sup>184</sup>

La vinculación entre el Sistema Privado de Pensiones (SPP) y los temas en materia de Seguridad Social para los migrantes se pueden establecer en cuatro aspectos, que podrían aplicarse de acuerdo a la suscripción de convenios con otros países:

- Delimitación del alcance del principio de igualdad de trato y la tendencia a la incorporación de este principio en materia de seguridad social. A través de la suscripción de convenios desde Sistemas de Reparto o Beneficios Definidos.
- Incorporación del principio de totalización de períodos y aplicación del principio de pensión prorrateada. Esta es una medida que limita el compromiso económico de cada parte a lo originalmente presupuestado en un convenio de seguridad social.

---

<sup>183</sup> Página web de la OEA: <http://www.sedi.oas.org/ddse/mide/minpet/countries.aspx?c=PER> (Revisado el 24 de agosto de 2012).

<sup>184</sup> Página de la SBS: [http://www.sbs.gob.pe/0/modulos/JER/JER\\_Interna.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=4](http://www.sbs.gob.pe/0/modulos/JER/JER_Interna.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=4) (Revisado el 28 de agosto de 2012).

- Evaluación de la posibilidad de incorporación del principio de totalización de recursos. Este surge a partir de los principios de capitalización y la posibilidad de movilizar fondos acumulados por los trabajadores durante su etapa de vida laboral activa o con ocasión de la percepción de un beneficio, o cambio de residencia definitiva, etc. Este tema es importante pues adicionalmente existe la posibilidad de generar algún derecho de carácter pensionario, ya que hay recursos que se capitalizan y generan rentabilidad mientras se aporte en el Perú.
- Viabilizar mecanismos de exportación de pensiones. Habilitar las condiciones necesarias para que las pensiones otorgadas en un país sean transferidas al país de origen del pensionado (OIT- Migrandina 2012d).

### 3.1.5. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Una de las responsabilidades específicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es la transferencia de las personas condenadas en sus modalidades de activo y pasivo (OIT- Migrandina 2012d). El traslado activo se refiere a aquellos que han sido sentenciados en el extranjero y expresan su deseo de cumplir su pena en el Perú. El trasladado pasivo es el extranjero sentenciado en el Perú y que expresa su deseo de cumplir la pena en su país de origen. Con respecto al traslado activo, se reconoce una serie de dificultades:

- Limitado número de peruanos que desean cumplir su pena en el Perú, por los excesivos trámites y los altos costos del procedimiento de traslado.
- Desconocimiento de la cantidad de peruanos sentenciados
- La falta de presupuesto por parte del Estado peruano para este costo, quedando los familiares a cargo de cubrir el costo de este procedimiento.

Con respecto al traslado pasivo, se han ido mejorando los procedimientos. Actualmente se cuenta con la Ley N° 29305 que modifica algunos artículos del Código Procesal Penal referentes a las condiciones de traslado y cumplimiento de condenas de extranjeros.<sup>185</sup>

Por su parte, las personas extranjeras privadas de libertad que se encuentran en Perú, están bajo la supervisión del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), Organismo Público Ejecutor del Sector Justicia, rector del Sistema Penitenciario Nacional. El Instituto tiene como funciones principales dirigir y administrar el Sistema Nacional Penitenciario, realizar investigaciones sobre criminalidad y elaborar políticas de prevención del delito, brindar asistencia post penitenciaria, dictar normas técnicas y administrativas sobre el planeamiento y construcción de infraestructura penitenciaria.<sup>186</sup>

---

<sup>185</sup> Página web del MINJUS: <http://spij.minjus.gob.pe/Normas/textos/221208T.pdf> (Revisado el 24 de setiembre de 2012).

<sup>186</sup> Página web del INPE: <http://www.inpe.gob.pe/contenidos.php?id=460&np=1&direccion=1> (Revisado el 28 de agosto de 2012).

Tiene bajo su amparo a las personas extranjeras que se encuentran en prisión y aquellas que, tras tener pena privativa de libertad, acceden a beneficios penitenciarios y por lo tanto se encuentran en libertad.

### **3.2. Tratamiento del tema migratorio en el poder legislativo: la Comisión de Relaciones Exteriores**

La Comisión de Relaciones Exteriores de la asamblea legislativa ha dirigido su atención en estos últimos años, hacia visibilizar el impacto de la migración en el ámbito político. Su labor se basa en el estudio y elaboración de dictámenes sobre los asuntos de agenda del Congreso relativos a las relaciones exteriores, entre los que se encuentra lo relativo a las migraciones.

Uno de los proyectos de ley que esta Comisión ha analizado se refiere a la creación de un distrito electoral para los migrantes, debido a que se han presentado diversos proyectos al Congreso con este propósito. Estos Proyectos de Ley se fundamentan en los derechos consagrados por la Constitución Política de Perú para todo ciudadano a participar en los asuntos públicos y en la vida política del país. Teniendo en cuenta el número de personas peruanas que residen en el extranjero, se afirma que sería necesario que ellas tengan representación específica en el Congreso. Sin embargo, dichos proyectos todavía no han sido debatidos en el Congreso.

Dada la coyuntura de crisis internacional que está teniendo como consecuencia el regreso a Perú de personas peruanas que habían emigrado, se han presentado varios Proyectos relativos a los incentivos a la migración de retorno, dando diversas facilidades para realizar dicho proceso.

### **3.3. Tratamiento del tema migratorio en el poder judicial**

Las funciones principales del poder judicial con relación al tema migratorio se relacionan con la persecución de los delitos. En este sentido, el Reglamento de la Ley Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, ha desarrollado las siguientes acciones que debe llevar a cabo este poder del Estado:

- Efectuar acciones de capacitación sobre violencia contra niños, niñas y adolescentes destinadas a magistrados, personal auxiliar jurisdiccional y administrativo, y a los operadores de todos los sectores que atienden estos casos, como son el abuso, la explotación sexual comercial y la trata de niños y adolescentes;
- Asignación de competencia a la Sala Penal Nacional sobre los casos de trata de personas, explotación sexual infantil en el ámbito del turismo, pornografía infantil, entre otros delitos de crimen organizado;
- Adhesión del Poder Judicial a la implementación de las “100 reglas de Brasilia para el acceso a la justicia de personas en condiciones de vulnerabilidad”, y la carta de Derechos de las Personas ante el Poder Judicial. Con esto se busca que

los operadores de justicia tomen en cuenta la especial situación de las víctimas de delitos, para reducir el grado de afectación que les causa el proceso penal contribuyéndose así a su recuperación;

- Aprobación e implementación de la “Ruta Intersectorial de Prevención, Atención, Recuperación y Sanción en Casos de Abuso Sexual y Trata de Niños, Niñas y Adolescentes”, cuya implementación se está preparando en el marco del PNAIA 2011 – 2021, que se encuentra en proceso de formulación.

### 3.4. Otras instancias

#### 3.4.1. Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo es una institución pública autónoma, responsable de defender y promover los derechos de las personas y la comunidad. Para ello, la Defensoría supervisa la actuación del Estado y la prestación de los servicios públicos, identificando algún posible indicio de vulneración de los derechos e incidiendo en la mejora de la política y la gestión pública.

*“En ese sentido, el mandato constitucional y legal de la Defensoría del Pueblo tiene que ver con la supervisión del cumplimiento de las normas establecidas en materia migratoria por parte de la administración pública y constatar si éstas garantizan el cumplimiento de los estándares mínimos de respeto de los derechos de los migrantes (tanto de peruanos afuera como extranjeros en Perú)”.*<sup>187</sup>

Respecto al tema migratorio, la Defensoría del Pueblo ha establecido un conjunto de mecanismos de protección de los derechos de los migrantes, los cuales se han desarrollado por medio de las siguientes acciones:

- Intervención para la atención de presos peruanos en la ciudad chilena de Arica;
- Investigación para evaluar la forma como el Estado peruano atiende el tema de la protección de los migrantes;
- Atención a presos extranjeros que esperan su traslado a establecimientos penitenciarios;
- Realización de una “Guía Básica del Migrante”, que brinda información básica sobre migraciones y derechos humanos a los migrantes en general, pero de manera específica también a los migrantes laborales (OIT, 2010).

El Rol de la Defensoría del Pueblo ha sido importante. En el 2009, la Defensoría presentó el Informe Defensorial Nro.146 de Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes, en el cual evalúa el cumplimiento de las acciones del Estado peruano en materia migratoria y brinda

---

<sup>187</sup> Página web de la Defensoría del Pueblo. <http://www.defensoria.gob.pe/pdf/vision-mision.pdf> (Revisado el 13 de agosto de 2012).

recomendaciones importantes para que el Estado peruano asuma una política migratoria integral con enfoque de derechos (Defensoría del Pueblo 2010).

### **3.4.2. Parlamento Andino**

El Parlamento Andino es el órgano deliberante y de control de la Comunidad Andina. Su misión consiste en formular recomendaciones y dar su opinión sobre algún tema que afecte a algún miembro de la Comunidad Andina. En ese sentido, el Parlamento ha elaborado recomendaciones relacionadas a la implementación del Acuerdo sobre Residencia del Mercosur, que constituye el mayor avance regional en materia de protección de derechos de los migrantes andinos.

Además, otro de los documentos de importancia a nivel comunitario ha sido la “Carta Social Andina”, la cual hace énfasis en un conjunto de derechos de los migrantes, bajo un sustento normativo referido a los Convenios 97 y 143 de la OIT, así como a la Convención de las Naciones Unidas de 1990.<sup>188</sup>

En 2011 el Parlamento Andino elaboró un “Informe sobre la Política Pública del Estado peruano hacia los peruanos en el exterior y la trata de personas”, en el que se evalúa la gestión de la política consular y las políticas sobre trata de personas y se brindan recomendaciones sobre estas materias (Parlamento Andino, 2012).

### **3.5. Formas de coordinación interinstitucional**

Actualmente, existen esfuerzos en potenciar la participación del Estado en la protección de los derechos de los migrantes peruanos en el exterior a través de los consulados, siguiendo los preceptos y las buenas prácticas de gestión consular.

El mismo Estado peruano ha promovido también, desde diferentes sectores de gobierno, un nuevo replanteamiento de la política migratoria nacional y la conformación de espacios de articulación, tales como la Mesa de Trabajo Intersectorial de Gestión Migratoria (MTIGM), espacio institucional integrado por casi todos los ministerios del Estado, actores de la sociedad civil y cooperación internacional (OIT – Migrandina 2012c).

Por otra parte, dentro de la esfera para combatir y reducir a las víctimas de trata de personas en el Perú, se han consolidado mecanismos y actividades interinstitucionales para la creación de una legislación que prevenga estos tipos de delitos desde una perspectiva intersectorial.

#### **3.5.1. Mesa de Trabajo Intersectorial de la Gestión Migratoria (MTIGM)**

La Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) fue fundada el 11 de agosto de 2009 en la sede de la Cancillería, con la participación de

---

<sup>188</sup> Página web del Parlamento Andino: <http://www.parlamentoandino.org/csa/documentos-de-trabajo/carta-social-andina.html> (Revisado el 28 de agosto de 2012).

representantes de 12 instituciones del Estado peruano y la asistencia técnica del Proyecto OIT- MIGRANDINA. Su finalidad es establecer una política nacional para la gestión migratoria integral, a través de la implementación de un mecanismo permanente de consultas y coordinación entre los diferentes sectores nacionales vinculados a la gestión migratoria. Se trata de trabajar de manera integral y multidimensional para enfrentar los desafíos del fenómeno migratorio, dando respuestas a las causas, orígenes y destinos de la migración peruana (OIT - Migrandina 2012b).

Esta Mesa se institucionaliza por RM-910-2005-RE y el nuevo “Reglamento de Organización y Funciones Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores” (DS-135-2010-RE). Fue precedida por la “Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior” (DS-059-2001-RE), elevada a “Secretaría” (DS-046-2005-RE).

El objetivo central de la Mesa es proponer políticas de Estado en materia de gestión migratoria de carácter integral, relativas a promover el empleo, proteger y fomentar el bienestar de los migrantes y maximizar el impacto de la migración en el desarrollo (Núñez 2012; OIT–Migrandina 2012b). Desde esta perspectiva, las principales funciones de la Mesa son las siguientes:

- Formular los lineamientos de la política de gestión integral migratoria en el Perú, así como los planes, programas y proyectos en dicha materia;
- Formular el fortalecimiento y la actualización de la normativa en materia de la gestión integral migratoria;
- Fomentar la generación o fortalecimiento de alianzas públicas o privadas para una acción más efectiva e idónea de la temática migratoria integral en el Perú;
- Coordinar y monitorear el cumplimiento de las políticas públicas en materia de gestión integral de la migración;
- Promover la formulación de acciones y estrategias a favor de la migración regular, así como del fortalecimiento de la tutela de los derechos y deberes del migrante e inmigrante;
- Formular propuestas para optimizar los procedimientos administrativos vinculados a la gestión integral de la migración;
- Difundir y fomentar la información sobre la situación migratoria de los peruanos en el extranjero y en el país;
- Promover la ampliación de la cobertura de los derechos sociales a los migrantes y sus familias, tales como educación, empleo, protección social, entre otros;
- Otras funciones que se requiera para el desarrollo de sus competencias.

Posteriormente, con la finalidad de establecer acciones a nivel operativo para la formulación, implementación y evaluación de las actividades que cada sector miembro de la Mesa proponga realizar de manera conjunta o individual, se

conformaron siete grupos de trabajo especializados, orientados a la formulación de acciones de acuerdo a sus competencias institucionales, tales como los Grupos de Trabajo de Inmigración, Salud, Previsión Social; Promoción del Empleo y Trabajo; Acceso a la Vivienda; Promoción y Protección de los Derechos de los Migrantes y sus Familias; y Educación y Cultura (OIT-Migrandina 2012b).

Asimismo, con la finalidad de establecer acciones de coordinación con la Mesa, se crearon las siguientes instancias:

**La Comisión Interagencial de Cooperación Internacional:** coordinada por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI). Hasta fines de 2011 contaba con la participación del Proyecto MIGRANDINA de la OIT y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con quienes se coordinaba el financiamiento de asesorías técnicas especializadas.

**La Comisión de Coordinación de la Sociedad Civil:** cuenta con la participación de diez instituciones vinculadas al tema migratorio, las cuales tienen un rol consultivo en el establecimiento de políticas diseñadas para la gestión migratoria, entre estas forma parte la Mesa Intersindical de Migraciones.

En febrero del año 2012, se realizó el II Taller de Planificación Anual de la Mesa Intersectorial de Gestión Migratoria, donde asistieron 30 representantes de distintas instituciones del Estado y se definió un Plan de Trabajo 2012-2015, comprometiendo a los diferentes sectores para intercambiar informaciones y consensuar acciones vinculadas a la migración dentro de sus planes operativos con el fin de atender a los migrantes potenciales, los retornados, los extranjeros en el Perú y los peruanos en el exterior (OIT-Migrandina 2012d).

### **3.5.2. Mesa de Trabajo contra la Trata de Personas (MININTER)**

La trata de personas en el país también ha sido un punto en la agenda del gobierno en los últimos años, por su carácter crítico y sensible en la sociedad y la opinión pública. Se busca erradicar y prevenir este tipo de prácticas que atentan contra la libertad y los derechos fundamentales.

En el 2004, el Estado peruano creó el Grupo de Trabajo Multisectorial contra la Trata de Personas, presidido por el Ministerio del Interior. El Grupo está conformado además por los siguientes ministerios: Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y Ministerio de Relaciones Exteriores. El Grupo también está integrando por dos representantes de instituciones de la sociedad civil especializadas en el tema.

Este Grupo tiene por finalidad coordinar las acciones del Estado, la sociedad civil y entidades internacionales para combatir la trata de personas. Sus líneas de trabajo son:



- Coordinar las acciones de las diversas entidades públicas y privadas comprometidas en la lucha contra la trata de personas, incluyendo la realización de actividades conjuntas;
- Coordinar y promover el establecimiento de un sistema estadístico para el levantamiento y sistematización de información acerca de la trata de personas en el país;
- Promover la adopción de medidas de prevención y protección de las víctimas y testigos;
- Procurar la articulación con organismos regionales e internacionales a fin de hacer más eficaces los esfuerzos nacionales contra la trata de personas, así como procurar la participación del país en grupos de trabajos multinacionales o internacionales para prevenir, monitorear o controlar la trata de personas;
- Proponer medidas legislativas para reprimir eficazmente la trata de personas;
- Apoyar la realización de campañas educativas y de difusión como medidas de prevención.

Una de los principales logros a nivel de incidencia política que tuvo este Grupo fue la promulgación en el 2007 de la Ley N° 28950, que tipifica la Trata de Personas, en concordancia con los Protocolos de Palermo sobre Trata y Tráfico, y que permitió el establecimiento de los siguientes documentos:

- Plan Regional de Acción contra la Trata de Personas de la región Madre de Dios 2011-2016, con la consiguiente creación de la Mesa de Trabajo Regional Multisectorial de Madre de Dios, en agosto de 2010.
- Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas, aprobado por el Gobierno peruano, en julio de 2011.

### **3.6. Programa estatales sobre migraciones**

Como parte de la implementación de la política pública sobre migración se han desarrollado por parte del Estado peruano diversos programas relativos a diferentes ámbitos de la realidad migratoria. A continuación se describen los programas más importantes ordenados según el tema que tratan.

#### **3.6.1. Programas sobre inmigración**

##### *Sistema Virtual del Trabajador Migrante Andino (SIVITMA)*

Desde el 11 de enero de 2011, el Sistema Virtual del Trabajador Migrante Andino (SIVITMA) ha sustituido al RETMA (Registro del Trabajador Migrante

Andino).<sup>189</sup> El SIVITMA permite la emisión automática, vía web, de la expedición de la constancia del trabajador migrante andino así como la aprobación automática del contrato. Con ello, se está logrando un ahorro de tiempo y la eliminación de desplazamiento por parte de los empleadores hacia el MTPE. Mediante el SIVITMA, el empleador podrá ingresar los datos completos del trabajador migrante andino, la información del contrato de trabajo, la información de la empresa, además de adjuntar en un solo archivo PDF, el contrato de trabajo y el pasaporte y/o carnet de extranjería del trabajador andino que se pretende contratar.<sup>190</sup>

Las empresas que suscriban contratos de trabajo con ciudadanos nacionales de Ecuador, Colombia y Bolivia deberán ingresar al SIVITMA con su clave sol y N° de RUC, a fin de registrar el presente contrato y de esta manera puedan obtener automáticamente la constancia de trabajador migrante andino así como la respectiva aprobación del contrato de trabajo celebrado entre ambas partes. La vigencia del contrato del trabajador migrante andino solo se hace efectiva a partir del día siguiente de la emisión de la calidad migratoria respectiva, otorgada por la Dirección General de Migraciones – DIGEMIN.

### 3.6.2. Programas para los migrantes en el exterior

#### a) *Nueva política consular del Ministerio de Relaciones Exteriores*

A raíz de la nueva política consular, de protección, asistencia y promoción de las comunidades peruanas en el exterior, la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) ha establecido una serie de acciones, basadas en los siguientes lineamientos de la política consular.

***La reforma de los Servicios Consulares:*** correspondiente a la labor burocrática administrativa de los cónsules, a través de tramitaciones de documentos públicos por los cuales el connacional en el exterior paga una tarifa consular. Con la reforma se busca poner en práctica el principio de servicio público consular con los siguientes efectos: mejorar el trato a los usuarios, acortar al máximo el tiempo de demora de tramitación de documentos, evitar en lo posible la visita al consulado por más de una vez, ampliar los horarios de atención, incluso al día sábado, y usar la vía postal, cuando esta es eficiente en el país de que se trate.

---

<sup>189</sup> Modificación del Instructivo para la aplicación de lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 279-2004-TR y la Decisión N° 545, Instrumento Andino de Migración Laboral y Regulación del Sistema Virtual del Trabajador Migrante Andino – SIVITMA – DIRECTIVA GENERAL N° 001-2010-MTPE/3/17.3 Formulada por: Dirección de Migración Laboral de la Dirección General de Promoción del Empleo.

<sup>190</sup> Página web del MTPE: [http://www.trabajo.gob.pe/migrante/pdf/manual\\_SIVITMA.pdf](http://www.trabajo.gob.pe/migrante/pdf/manual_SIVITMA.pdf) (Revisado el 24 de setiembre de 2012).

Las nuevas propuestas para llevar a cabo estas reformas se basan en las siguientes iniciativas:

- Los “Servicios Consulares Itinerantes”: los funcionarios consulares realizan sus labores para los connacionales relativamente alejados de la oficina consular, lo que les permite ahorrar tiempo y dinero para el transporte;
- La incorporación del uso de número telefónico de emergencia de 24 horas en cada jurisdicción consular, además de un número telefónico y correo electrónico central de Cancillería que responde consultas y quejas en no más de 24 horas;
- La adhesión del Perú, en el 2009, a la denominada “Apostilla de La Haya”, por la cual los países que la adoptan reducen todas las legalizaciones necesarias para validar los documentos del país emisor a un solo y único “sello” o “timbre” (“apostilla”), es decir, que solo hay un trámite de validación de documentos (Parlamento Andino 2011, 36- 37)

***La protección legal al migrante peruano:*** además de referirse a la protección de sus derechos legales conforme a la ley del Estado receptor, también busca desarrollar un “Sistema de Apoyo Legal al Connacional en el Exterior”, que incluye tanto la acción directa del funcionario consular como la acción de un conjunto de entidades públicas y privadas, y de profesionales competentes, involucrados con la defensa legal del migrante en el extranjero.

Como parte de esta política, se ha elaborado un Directorio de Personas y Organizaciones que forman parte del Sistema de Ayuda Legal en el Exterior. Asimismo, en las oficinas consulares se brinda asistencia legal primaria y orientación necesaria a los peruanos que lo soliciten.

***Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Relaciones Exteriores:*** su propósito es la defensa de los derechos fundamentales de los peruanos en el exterior, mediante la colaboración entre ambas instituciones, cuando se trate de circunstancias en que los peruanos en el exterior requieran de acción humanitaria y apoyo legal.

***Programas de ahorro y crédito hipotecario “Mi Vivienda” y “Techo Propio”:*** la finalidad de estos programas es canalizar el uso productivo de las remesas para la adquisición de viviendas, a través de créditos puestos a disposición para tal efecto por las entidades bancarias nacionales. Asimismo, el Ministerio de Vivienda se ha sumado a esta iniciativa para facilitar el financiamiento de viviendas por los beneficiarios de remesas. Ya varias familias se han hecho beneficiarias de este programa.

***Trabajo con las organizaciones de las comunidades de peruanos:*** al respecto el MRE ha elaborado dos estrategias que buscan fortalecer los vínculos con las comunidades de peruanos en el exterior, así como la asistencia frente a casos de migrantes en situación de vulnerabilidad. Por un lado, se creó un Directorio de Asociaciones Peruanas en el Exterior y, por otro, se promovió un programa

educativo de cursos de educación a distancia sobre geografía e historia peruana con el objetivo que los migrantes no pierdan el sentido de identidad y arraigo con su país.

**Los Consejos de Consulta:** son instancias de diálogo entre la comunidad peruana y el Consulado, elegidos de manera abierta y por votación libre, que colaboran con los cónsules en la formulación y diseño de los programas de apoyo a las comunidades transnacionales. Lo que buscan estos Consejos es establecer sinergias entre los miembros de la comunidad peruana y los agentes consulares.

- **Los Foros de Presidentes de Asociaciones Peruanas:** en este espacio se potencia la contribución de las diferentes asociaciones peruanas de diversos tipos (consular, religioso, deportivo, social, empresarial, etc.) y, a través de un trabajo coordinado con el Consulado, se busca realizar una serie de trabajos en beneficio de la propia comunidad;
- **Apoyo en las acciones de participación cívica:** el MRE brinda apoyo a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en el desarrollo del sistema de votación entre los connacionales en el exterior;
- **Asistencia humanitaria:** actualmente se cuenta con un fondo para los casos de ayuda de emergencia a los connacionales en el exterior, especialmente para la repatriación de cadáveres, o personas con enfermedades en estado terminal, o familiares que necesitan otros tipos de asistencia.

b) *Programas de información e intermediación por el MTPE*

*Servicio de Orientación al Migrante*

Dentro de los servicios que brinda la Dirección, en 2010 se implementó el portal web PERÚ INFOMIGRA, que ofrece información y orientación, veraz y confiable, sobre el proceso de migración laboral y retorno, para facilitar una decisión consciente e informada. A través de este portal web se presenta información y orientación diseñada en función de las necesidades de los usuarios sobre el proceso de la migración laboral, con el fin de promover su empleabilidad y la tutela de sus derechos socio-laborales (Velásquez *et al* 2012, 60-61).

Las líneas de difusión e información se dirigen a cuatro grupos objetivos:

- **Los potenciales migrantes peruanos:** esta línea de información se encuentra diseñada bajo el esquema del posible itinerario que debería seguir un peruano que desea trabajar en el extranjero;
- **Aquellos nacionales que deseen retornar:** esta línea de información está dirigida a los peruanos que residen en el exterior y tienen intención de regresar a establecerse en el Perú, facilitando su retorno y reinserción en la sociedad peruana.

- **Los que se encuentran en el extranjero:** esta línea de difusión se refiere a los peruanos residentes en el exterior que no tienen intención de regresar al Perú;
- **Los que desean trabajar en este país:** es la línea de información que recoge los procedimientos que deben seguir un trabajador migrante andino y un extranjero para obtener un permiso de trabajo en Perú, así como otras informaciones de interés para este grupo de usuarios.

c) *Programas de retorno y reconversión laboral*

*Plataforma de Retorno Productivo*

Considerando el actual contexto de crisis económica de los principales países de destino de migrantes peruanos, que está provocando el retorno de nacionales por la falta de oportunidades y condiciones laborales, la implementación de la Plataforma de Retorno Productivo, aunque se encuentra en la primeras fases de su ejecución, se propone guiar y facilitar la inserción al mercado laboral peruano de manera productiva.<sup>191</sup>

Para ello, el MTPE requiere un registro del usuario interesado a esta plataforma virtual y de este modo podrá ser derivado a los programas y servicios de promoción del empleo, orientación ocupacional, información sobre mercado laboral e intermediación laboral, otorgados por el Servicio Nacional del Empleo (SENEP) y la Dirección de Migración Laboral (DML).

*Revalora Perú*

El programa Revalora Perú, implementado a finales de 2008, tenía como objetivo promover el empleo y mejorar la empleabilidad de los desempleados o de los trabajadores que se encontraban en riesgo de serlo, a consecuencia de la crisis internacional o por efecto de procesos de modernización o cambios en los sectores económicos del país.<sup>192</sup> Este programa también cubrió a migrantes retornados, que por efectos de la crisis económica en los países de destino, tuvieron que regresar al Perú.

Actualmente, este programa ha sido sustituido por el “Vamos Perú”.<sup>193</sup> Desde su creación, este programa ha hecho posible capacitar a más de 40.000 trabajadores, en entidades como ESAN, CENFOTUR, SENCICO, Universidad Nacional de

---

<sup>191</sup> Para mayor información de los procedimientos para acceder a los beneficios de este programa, consultar la siguiente dirección electrónica: [http://www.mintra.gob.pe/migrante/plataforma\\_retorno\\_productivo\\_1.php](http://www.mintra.gob.pe/migrante/plataforma_retorno_productivo_1.php) (Revisado el 28 de agosto de 2012).

<sup>192</sup> Página web de Perú Infomigra: [http://www.mintra.gob.pe/migrante/programas\\_incentivos.php](http://www.mintra.gob.pe/migrante/programas_incentivos.php) (Revisado el 20 de agosto de 2012).

<sup>193</sup> Página web Vamos Perú: <http://www.empleoperu.gob.pe/empleojoven/revalora.html> (Revisado el 24 de agosto de 2012).

Ingeniería, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, INICTEL con los siguientes cursos:

- Mecánica automotriz, electrotecnia, metalmecánica, trabajos en madera, industrias alimentarias;
- Capacitación en rubros de ofimática, ensamblaje, mantenimiento de redes, carpintería metálica y construcción;
- Capacitación en servicios de hotelería y turismo;
- Administración, comercio, ventas e informática;
- Operador de maquinaria pesada, mantenimiento de máquina pesada, sistemas hidráulicos.

d) *Programas sobre migraciones internas*

*Ley Plan Integral de Reparaciones– PIR*

El Plan Integral de Reparaciones (PIR) fue creado en el 2005, a través de la ley 28592, por recomendación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) para desarrollar una política de Estado de reparaciones a las víctimas de la violencia política. En ese sentido, esta Ley crea el Marco Normativo del PIR para las víctimas de la violencia política ocurrida durante el período de mayo de 1980 a noviembre de 2000.

Esta ley define los programas de reparación, el concepto legal de víctima y los beneficiarios de aquellos programas, encargando su coordinación y supervisión a la Comisión Multisectorial de Alto Nivel-CMAN. El Programa crea el Registro Único de Víctimas, al que se integran los registros regionales. Actualmente la CMAN está adscrita al Ministerio de Justicia, que además cuenta con un Concejo de Reparaciones.

Los beneficiarios son aquellas víctimas, familiares de las víctimas y grupos humanos que, por la concentración de las violaciones masivas, sufrieron violación de sus Derechos Humanos en forma individual y quienes sufrieron daño en su estructura social, mediante la violación de sus derechos colectivos. Estas personas recibirán algún tipo de beneficio del Plan Integral de Reparaciones, recomendado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Los beneficiarios pueden ser individuales o colectivos. Estas calidades no son excluyentes, siempre que no se duplique el mismo beneficio.

Las víctimas por desplazamiento forzoso se encuentran dentro de los beneficiarios colectivos, para los cuales se ha implementado un programa especial de reparaciones. Están comprendidos dentro de esta categoría:

- Las comunidades campesinas, nativas y otros centros poblados afectados por la violencia, que presenten determinadas características, tales como: concentración de violaciones individuales, arrasamiento, desplazamiento forzoso, quiebre o resquebrajamiento de la institucionalidad comunal, pérdida de infraestructura familiar y/o pérdida de infraestructura comunal;
- Los grupos organizados de desplazados no retornantes, provenientes de las comunidades afectadas en sus lugares de inserción.
- Las modalidades a través de las cuales se brindan los beneficios del programa son las siguientes:
- La consolidación institucional, que comprenden acciones de apoyo al saneamiento legal de las comunidades, la instauración de las autoridades y poderes locales, la capacitación en Derechos Humanos, prevención y resolución de conflictos internos e intercomunales;
- La recuperación y reconstrucción de la infraestructura económica, productiva y de comercio, y el desarrollo de capacidades humanas y acceso a oportunidades económicas;
- El apoyo al retorno, reasentamiento y repoblamiento, así como a las poblaciones desplazadas como consecuencia del proceso de violencia;
- La recuperación y reconstrucción de la infraestructura de servicios básicos de educación, salud, saneamiento, electrificación rural, recuperación del patrimonio comunal y otros que el colectivo pueda identificar.<sup>194</sup>

Como se aprecia, el Estado peruano ha ido desarrollando diversos programas que permiten implementar la política migratoria en los diversos ámbitos. Se han realizado programas tanto relativos a la migración interna como a la internacional, teniendo en cuenta la realidad migratoria del país.

Es fundamental realizar una evaluación de dichos programas que permita ir mejorando y ampliando el trabajo en este tema. Además es importante tener en cuenta el papel que ha jugado la sociedad civil para el desarrollo e implementación de dichos programas, tema que se abordará a continuación.

---

<sup>194</sup> Página web de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel: [http://cman.pcm.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=69&Itemid=54](http://cman.pcm.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=69&Itemid=54) (Revisado el 28 de agosto de 2012).

## TERCERA PARTE

### ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS

La visibilización del fenómeno migratorio y el involucramiento de los diversos actores sociales y gubernamentales, además de los organismos internacionales con las migraciones son recientes en el Perú. Esta creciente preocupación, probablemente, se deba a los montos importantes que representan para el PBI los ingresos registrados por las remesas enviadas por migrantes internacionales a sus familiares y, últimamente, por el impacto social y económico que representa el retorno de migrantes procedentes de países que tradicionalmente fueron atractivos para la migración internacional, hecho que tiende a incrementarse debido a la crisis económica que se vive en el escenario internacional.

La irrupción del fenómeno migratorio en la agenda política nacional conllevó a que el Estado peruano se viera obligado a diseñar una política migratoria que, según el informe emitido por la Defensoría del Pueblo en 2009, ha privilegiado la perspectiva de seguridad nacional, así como la protección y atención de nacionales que deciden migrar al extranjero.<sup>195</sup> En este sentido, habiendo analizado en el capítulo precedente las políticas públicas asumidas por el Estado peruano, en el presente capítulo analizaremos el rol de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas. Previamente, nos detendremos brevemente a analizar en qué consiste una política pública y los desafíos que ésta plantea; luego, considerando que muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) e instituciones eclesiales incluyen como uno de sus principales objetivos la promoción de incidencia política a favor de los derechos humanos de las personas migrantes, será necesario detenernos a reflexionar sobre las características de la incidencia política promovidas por la sociedad civil. Finalmente, analizaremos el rol propiamente dicho de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas migratorias a través de los diversos ámbitos de intervención en las que están involucradas.

#### 1. Políticas públicas y la participación ciudadana

Según Eugenio Lahera,<sup>196</sup> las políticas públicas son cursos de acción o flujos de información en relación a un objetivo público definido en forma democrática. Estos flujos son promovidos por el sector público, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado y pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, aspectos institucionales y previsión de resultados. El

---

<sup>195</sup> Defensoría del Pueblo (2009), *Migraciones y derechos Humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de las personas migrantes. Serie Informes Defensoriales – Informe Nro 146*. Defensoría del Pueblo, Lima.

<sup>196</sup> Lahera, E. (2004), *Introducción a las Políticas Públicas*. FCE, Santiago, Chile.



mismo autor hace una diferencia clara entre la administración pública y las políticas públicas, señalando que, las primeras corresponden a un concepto de equilibrio y estructura, y las segundas, a un concepto de dinámica, procesos y resultados.

*“Cuando hablamos de las políticas, nos referimos a las del gobierno nacional, pero cada nivel político-administrativo requiere diseñar, gestionar y evaluar políticas públicas o aspectos de ellas. (...) Las políticas públicas son diferentes a otros instrumentos de uso habitual en el sector público, como las leyes, metas ministeriales, prácticas administrativas y las partidas o glosas presupuestarias. Se trata de conceptos operativos distintos. Las políticas públicas corresponden a transacciones que hacen los actores de una sociedad, en un marco institucional dado. Este marco es determinante en la calidad de las políticas, ante un marco institucional inestable y volátil le corresponderá el mismo tipo de política pública”* (Lahera, 2004).

Los gobiernos son los actores principales para la realización de las políticas públicas y lo más importante para los gobiernos son los resultados de bienestar social. Las políticas públicas tienen su origen en demandas de la sociedad. En este sentido, una sociedad que asuma como prioridad el fenómeno migratorio impulsará el diseño de políticas públicas como respuesta a una situación que demanda la atención tanto del Estado como del conjunto de la comunidad política. Por el contrario, si el tema migratorio no es considerado importante o prioritario por la sociedad en su conjunto, ésta no se mostrará suficientemente interesada en generar políticas públicas sobre este tema, dándole importancia a otros temas que considere relevantes. En este último escenario, es posible incluso llegar a formular las políticas públicas, pero sin incluirlas en la agenda política, quedando encapetadas a la espera de su definición e implementación.

Lo anterior nos permite afirmar que las políticas públicas pueden originarse (o no originarse) en procesos participativos, donde la población organizada y la ciudadanía en general se expresan sobre estas, proponen modificaciones o se oponen a ella. Las políticas públicas son la interacción entre el gobierno y el sistema político. El Estado, por tanto, debe establecer espacios adecuados para garantizar la participación de la sociedad civil. Los movimientos sociales, como pueden ser las asociaciones de migrantes o de familiares de migrantes, aparecen en la escena pública como actores de la sociedad civil organizada, que no necesariamente responde a una ideología ni a un sólo interés, sino que pueden ir cambiando de acuerdo con la coyuntura y el comportamiento del Estado y las autoridades. En este sentido, los movimientos sociales aportan en la articulación de las agendas sociales y llenan el vacío que deja la ausencia y/o precariedad de partidos políticos institucionalizados. Al respecto Joan Prats<sup>197</sup> sostiene:

*“Los movimientos sociales han sido considerados tradicionalmente desviaciones de la norma, producto, básicamente de la atomización, alienación y frustración social. Pero un vistazo desde una nueva perspectiva permite captar individuos que son racionales, socialmente activos y bien integrados a la comunidad, pero ansiosos de hacer valer sus intereses a través de canales distintos a los que ofrecen las instituciones establecidas*

---

<sup>197</sup> Prats, J. (2001), “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco Conceptual y analítico”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 10.

*(...). Los movimientos sociales se han convertido en un actor político complejo e influyente. Las manifestaciones sociales podrían incluso convertirse en instrumento de una acción eficaz por parte de actores políticos que estén bien establecidos en el sistema político tradicional” (Prats, 2001).*

Haciendo una diferencia entre política pública y gestión pública podemos sostener que la primera responde al “qué hacer” y la segunda al “como hacerlo”. En efecto, una política “ideal” que carezca de credibilidad y no se ponga bien en práctica o se haga cumplir precariamente puede obrar un mayor efecto de distorsión que una política “menos óptima” que sea estable y que se aplique bien. Hay seis rasgos que inciden notablemente en la capacidad de las política de mejorar el bienestar general, ser sostenibles en el tiempo y contribuir al desarrollo general: estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de su implementación y cumplimiento, orientación hacia el interés general y eficiencia.

La elaboración de las políticas públicas requiere del dominio de ciertas técnicas, sin embargo no puede constituirse sólo a partir de un monopolio tecnócrata. La adopción de políticas públicas requiere también de la participación de un proceso político, donde lo técnico y lo político se integran. Al respecto Prats señala:

*“Los enfoques estrictamente tecnócratas del diseño de políticas suelen ignorar los pasos críticos del proceso de diseño, negociación, aprobación y aplicación de las políticas, procesos que alberga en su seno el turbulento mundo de la política. El proceso político es inseparable del proceso de formulación de políticas. Ignorar este vínculo entre ambos puede conducir, como en efecto lo ha hecho, a reformas inadecuadas y decepciones” (Prats, 2001).*

La preocupación sobre las políticas públicas está centrada en su eficacia y calidad, y, a decir de los actores sociales, ésta dependería de la manera como se discutan, aprueben y apliquen las políticas. El contenido es importante, pero la experiencia dice que el contenido puede modificarse. En cambio, el proceso que se desarrolla para elaborarlas, al parecer, resulta siendo más complejo. Lo anterior tiene que ver con la institucionalidad, un Estado fuerte, partidos políticos nacionales con legitimidad y vigencia, y una sociedad civil activa. Todo esto haría posible un desarrollo más adecuado de los procesos y les darían legitimidad.

El proceso de formulación de las políticas públicas es un juego dinámico entre actores que interactúan en escenarios diversos. Los actores van desde funcionarios con responsabilidad constitucional hasta actores de papeles menos definidos, pero influyentes y capaces de movilización y presión. Por un lado, se encuentran los actores vinculados al Estado: poderes del Estado, autoridades, funcionarios y partidos políticos. Por el otro, se encuentra todo lo que se agrupa con la denominación de sociedad civil: Iglesias, gremios, sindicatos, ONGs, empresas, medios de comunicación, entidades educativas y las organizaciones sociales. De todos estos actores, los más débiles son los partidos políticos. Estos están llamados a desempeñar un papel importante en la formulación de las políticas públicas. Los partidos políticos son importantes para el debate y la articulación de programas de políticas públicas, porque recogen los puntos de agenda desde la sociedad.

El grado de institucionalización de un sistema de partidos es importante por los efectos que tienen en el proceso de diseño de políticas públicas. Partidos institucionalizados y programáticos le dan mayor estabilidad al sistema político, mejor aún si estos son de ámbito nacional, porque se expresarán y actuarán en función de los intereses nacionales. Junto a los partidos políticos, aparecen otros actores importantes, aún no muy definidos, pero de mucha influencia, que son los movimientos sociales, los cuales se han convertido en instrumentos políticos poderosos, capaces de articularse con los medios de comunicación y generar cambios políticos en con gran rapidez.

Muchas ONGs definen a las políticas públicas como aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer o el conjunto de respuestas del Estado frente a diversas situaciones consideradas socialmente problemáticas. Otros actores sociales, en cambio, subrayan la idea procesual de las políticas públicas y afirman que son un proceso a través del cual un tema de la agenda sectorial o nacional se transforma en una problemática política que el Estado pretende resolver, a través de las políticas públicas. En nuestra opinión, podemos definir las políticas públicas como una serie de principios y lineamientos que el Estado elabora, gestiona y ejecuta a partir de una necesidad o problema nacional. Para ello, en un escenario ideal, la sociedad civil plantea sus demandas, que los partidos recogen y proponen en una agenda política nacional.

### **Desafíos**

- Los procesos de elaboración de políticas públicas son importantes y deberían asegurar que las políticas persigan el interés general. Es un desafío de las instituciones proponer creativamente mecanismos que aseguren la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la identificación de necesidades y elaboración de propuestas a las instituciones pertinentes;
- La población percibe que las políticas públicas no responden a las necesidades de todos los ciudadanos y dejan a gran parte de ellos sin el beneficio del crecimiento;
- El Estado debe generar un sentimiento de identidad nacional, una visión de futuro compartido. Es necesario fermentar el sentido de pertenencia a una comunidad política, pero para ello es necesario incluir a los grupos y sectores postergados;
- Tendremos procesos políticos eficaces y mejores políticas públicas cuando haya partidos políticos institucionalizados y programáticos. Las instituciones deben preguntarse por su rol ante los partidos políticos;
- Es importante promover liderazgos funcionales a la institucionalidad, de lo contrario los líderes acumulan poder que les permite lograr objetivos personales, pero a costa de la solidez de las instituciones.

## 2. Incidencia política

Las ONGs y las instituciones eclesiales, a partir de su quehacer institucional, han estado vinculadas a acciones y procesos de incidencia política a favor de las personas migrantes. Algunas ONGs e instituciones eclesiales han logrado más experiencia que otras, debido a su tiempo de existencia o a las temáticas en las que han ido especializándose. Salvo contadas excepciones, la incidencia en temas migratorios no es abordada directamente, sino a través de los temas en los cuales trabajan habitualmente, como puede ser el caso de los derechos de trabajadores, desarrollo local, mujeres, trata de personas, educación infantil. En todas ellas, se han ensayado metodologías de incidencia, algunas muy bien estructuradas, otras de manera más espontánea.

Para tener una somera aproximación sobre la metodología de la incidencia política podemos referirnos al “Manual básico para la incidencia política”.<sup>198</sup> En este manual se encuentra la siguiente definición de lo que se puede entender por incidencia política:

*“Incidencia Política es el esfuerzo de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos por medio de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. Consiste en un cúmulo de actividades dirigidas a ganar acceso y generar influencias sobre personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general” (WOLA, 2002).*

En sintonía con esta definición, podemos afirmar que las ONGs, asociaciones de migrantes y familiares de migrantes y las instituciones eclesiales tienen diferentes niveles de experiencia en relación al desarrollo de planes de incidencia política. Algunos de estos actores sociales han tenido la oportunidad de sistematizar y fortalecer sus experiencias y prácticas en incidencia política y otros no.

Se pueden señalar algunas limitaciones o problemas a tener en cuenta cuando se asocia el concepto de incidencia política sólo a la participación de la sociedad civil. La incidencia política desde la sociedad civil podría llegar a ser excesivamente fragmentada, esporádica y limitada en relación con su impacto para mejorar la calidad de un régimen democrático si es que no existen partidos u organizaciones políticas institucionalizadas. Al mismo tiempo, hay necesidad de reconocer las diferencias entre acciones de incidencia y un plan de incidencia, así como definir quiénes son los sujetos de esa incidencia y reafirmar claramente los objetivos finales de todas esas acciones.

Motivo de reflexión debe ser la definición de los actores de esta incidencia y del protagonismo de quien es el llamado a ser el actor principal en las acciones de incidencia. Algunas instituciones relacionadas con el tema tienden a pensar que las ONGs deben insertarse como aliados de las poblaciones y grupos sociales que están

---

<sup>198</sup> Mckinley, A. (2002), *Manual Básico para la Incidencia Política*. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Washington, DC.

tratando de incidir políticamente. Otras en cambio, consideran que las ONGs deben contar con planes de incidencia política en los cuales las propias asociaciones son los principales actores. En esta última perspectiva, hacer incidencia política implica la participación organizada y planificada de la población, teniendo en cuenta que no siempre es la sociedad civil quien hace la incidencia, ya que también lo hacen otras instituciones u organizaciones, como las ONGs, las cuales desarrollan procesos que tienden puentes entre la sociedad civil y el Estado, a través de espacios de concertación desde donde se impulsan políticas públicas. El hecho de que una ONG sea la que lidera el proceso no significa que ella sea la única protagonista, sino que, generalmente, ésta lidera el proceso en el que también acompañan otras organizaciones, asociaciones, instituciones y grupos.

En un esfuerzo por tratar de tener una definición común, se puede afirmar que la incidencia política es el conjunto de acciones políticas realizadas por la ciudadanía organizada con el objetivo de influir en los que toman decisiones sobre la formulación, desarrollo y ejecución de las políticas públicas. La incidencia política es un proceso intencional, deliberado y sistemático, mediante el cual se presentan propuestas que contribuyan a resolver problemas y generar cambios en lo público que beneficien a sectores específicos de la población involucrados en el proceso. En este sentido, la incidencia política complementa la democracia.

### **Desafíos**

- Tener siempre presentes las convicciones que llevan a plantearse los procesos de incidencia política;
- La planificación es importante. Dedicar tiempo y recursos al momento previo a la incidencia para asegurar la claridad de los objetivos y el diseño adecuado de estrategias y acciones que conduzcan al objetivo.
- Estar atentos a lo que sucede en el contexto local y mundial ayudará a plantearse procesos de incidencia pertinentes. Para ello será de gran ayuda promover la investigación sobre el tema que se desee incidir;
- Establecer alianzas y coaliciones asegurará un mayor éxito al momento de hacer incidencia política, al mismo tiempo, los aliados ayudarán a discernir si los objetivos y estrategias son los más adecuados;
- Los objetivos de la incidencia y los métodos que se usen en ella deben exigir creatividad y audacia, al mismo tiempo que discernimiento para conocer las fortalezas y limitaciones;
- La incidencia política puede llevar a la necesidad de afrontar oposición, lo cual debe reforzar una actitud tolerante para evitar caer en discursos confrontacionales que desvirtúen los planteamientos que se pretende sean asumidos como política pública.

La participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas no siempre está garantizada y muchas veces las ONGs y las instituciones eclesiales sirven de intermediarias para garantizar que los intereses de la población estén debidamente protegidos. Es necesario tener en cuenta que la participación en los espacios de definición de las políticas públicas demanda cierta preparación o experticia técnica del tema, la cual muchas veces es limitada entre los actores de la sociedad civil, especialmente en el tema migratorio. Sin embargo, su participación es fundamental, como sostiene el informe de la Defensoría del Pueblo de 2009:

*“La información proveniente de las organizaciones de la sociedad civil y de la población migrante es un insumo sumamente valioso para enriquecer el diseño de políticas vinculadas a las comunidades de peruanos en el exterior, pues ellos cuentan con la experiencia de haber conocido las diferentes etapas del proceso migratorio, además de conocer in situ, las particularidades de cada país”* (Defensoría 2009).

### **3. Organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema migratorio**

El incremento de las migraciones en Perú conllevó a que muchas de las organizaciones de la sociedad civil integraran en sus agendas el tema migratorio. Muchas de ellas lo hicieron desde las agendas temáticas particulares a las cuales estaban acostumbradas. Dos proyectos propiciaron que el tema adquiriera relevancia en los últimos años: El primero de ellos fue el programa “Perú: Promoción del Empleo, Emprendimiento de Jóvenes y Gestión de la Migración Laboral Internacional Juvenil 2009-2012”, desarrollado por el Fondo de Población para las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que tiene como contraparte a la Secretaría Nacional de la Juventud, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Este programa se enmarcó dentro de los objetivos del milenio, sobre todo con la erradicación de la pobreza y el hambre. El objetivo de este programa fue aumentar y mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes para que puedan encontrar un empleo decente, mediante la promoción del empleo, emprendimientos de jóvenes y gestión de la migración laboral internacional juvenil, con énfasis en las mujeres jóvenes. El ámbito de intervención del programa fue Lima Metropolitana (provincias de Lima), Callao, Arequipa (costa y sierra sur), Junín (sierra central) y La Libertad (costa norte).

El segundo es el “Proyecto MIGRANDINA”, impulsado por la Oficina Subregional de la OIT para los países andinos, que propone el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos y actores sociales para la gestión de las migraciones laborales y el establecimiento de mecanismos socio-laborales que faciliten el retorno voluntario de inmigrantes, mediante políticas adecuadas que les permitan insertarse rápidamente en la actividad productiva del país (Defensoría 2009).

*“El Proyecto Migrandina ha contribuido al diseño de mecanismos de gestión y coordinación de la política migratoria tanto en el Ministerio de Trabajo y Promoción*

*del Empleo (MTPE) como en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y a la vez ha fortalecido mecanismos de diálogo con los interlocutores sociales, introduciendo el nuevo concepto de gobernanza en la gestión migratoria laboral en el país. Los mecanismos creados por el Proyecto son:*

- (i) La Dirección de Migración Laboral en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que ha implicado el cambio de la estructura organizacional de mismo;*
- (ii) La Mesa Intersectorial de Gestión Migratoria, liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), donde se diseña con 19 Instituciones la política migratoria nacional; y*
- (iii) La Mesa Intersindical para las Migraciones Laborales, espacio de coordinación de las Cuatro Sindicales que trabajan para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes” (Informe Final- Proyecto OIT, 2012: 3).<sup>199</sup>*

Otro proyecto que ayudó a fortalecer el trabajo sobre las migraciones es el de “Fortalecimiento del Diálogo y de la Cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y El Caribe (ALC) para el Establecimiento de Modelos de Gestión sobre Migración y Políticas de Desarrollo”. Este proyecto es financiado por la Unión Europea y está siendo implementado conjuntamente por la Organización Internacional para las Migraciones-OIM (Misión de Bruselas), líder del proyecto, y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas-FIIAPP de España. Entre las actividades que le corresponde a la OIM se encuentra el desarrollo íntegro del primer componente, relativo a Datos Migratorios, y a la FIIAPP el desarrollo íntegro del segundo componente, relativo al Fortalecimiento Institucional, y el último componente, Remesas Productivas, viene siendo implementado por ambas instituciones de forma conjunta.<sup>200</sup> El desarrollo de estos tres componentes se basan en: (a) Datos Migratorios: las actividades de este componente tienen que ver con la recopilación, procesamiento e intercambio de datos en materia de migración. Lo anterior permite la actualización y desarrollo de perfiles migratorios para toda la región de América Latina y el Caribe (ALC) que complementarán los perfiles migratorios que actualmente existen o están siendo desarrollados por la OIM, en coordinación con la Conferencia Sudamericana en migración, alentando el conocimiento detallado sobre la situación migratoria en la región. (b) Fortalecimiento Institucional: en este componente las actividades se refieren a la construcción de capacidades para la promoción de una sólida gestión de la migración, a través de la implementación de políticas de reintegración. Este componente incluye también un mecanismo sólido entre los países de la Comunidad Andina y otros países que permita maximizar los impactos positivos de los flujos migratorios mejorando el vínculo entre la migración y la reintegración, a través de los mercados laborales nacionales. (c) Remesas Productivas: este componente se

---

<sup>199</sup> OIT (2012), *Programa Multilateral de Cooperación Técnica. Informe Final del Proyecto “Fortalecimiento institucional en materia migratoria para contribuir al desarrollo de los países de la región andina – Migrandina”*. OIT, Lima.

<sup>200</sup> Página web del proyecto: [http://www.migracion-ue-alc.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=96&Itemid=704&lang=es-ES](http://www.migracion-ue-alc.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=96&Itemid=704&lang=es-ES) (Revisado el 20 de julio de 2012).

propone promover la inversión productiva de remesas, consideran que a través del aumento de las capacidades de los migrantes y sus comunidades de origen se crearán las condiciones necesarias para promover y maximizar las inversiones de las remesas.<sup>201</sup>

Estos proyectos pusieron en evidencia el fenómeno migratorio en el país y han despertado el interés de muchas de las organizaciones que trabajan en el tema. Cabe señalar, sin embargo, que en la sociedad civil no existen ONGs o instituciones dedicadas a trabajar exclusivamente el tema de las migraciones, a excepción de algunas instituciones como la Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Peruana, los Misioneros de San Carlos Borromeo, Scalabrinianos, o las asociaciones de familiares de migrantes, que concentran sus esfuerzos en promover la defensa de los derechos fundamentales de las personas migrantes. Como hemos señalado anteriormente, las organizaciones abordan el fenómeno migratorio en tanto y en cuanto se relacionan con el trabajo que realizan.

#### **4. Acercándonos al fenómeno migratorio**

##### **4.1. Desde la reflexión**

El fenómeno migratorio ha quedado desapercibido entre la población hasta los últimos años en el Perú, cuando el país se ha convertido en un gran expulsor de migrantes. Esta invisibilidad no ayudó a que el Estado asumiera la migración como una prioridad al momento de definir sus políticas públicas.

La reflexión sobre las migraciones en el Perú es muy reciente. Los primeros estudios estuvieron orientados hacia la comprensión de los ciudadanos peruanos en el exterior, especialmente en España, Italia y USA.<sup>202</sup> La definición de las causas prioritarias por la cuales las personas decidieron salir del país y las dinámicas de inserción en los nuevos espacios de los países receptores, captaron inicialmente la atención de los pocos investigadores que se aventuraban a indagar sobre este tema, quienes se encontraban sin muchos interlocutores al momento de presentar las conclusiones de sus investigaciones y sus recomendaciones.

Con el paso de los años, las investigaciones se orientaron hacia la feminización de las migraciones, las remesas, la migración laboral y las familias de migrantes; asimismo, fueron cobrando especial importancia la situación de los menores que tienen a sus padres en el extranjero, y la gestión de políticas migratorias internacionales. Sin embargo, como bien señala Aldo Panfichi al presentar el libro *Migraciones Internacionales*, “la importancia del fenómeno contrasta con el escaso

---

<sup>201</sup> Página web del proyecto: <http://www.migracion-ue-alc.eu/index.php?lang=es-ES> (Revisado el 20 de julio de 2012).

<sup>202</sup> Altamirano, T. (1992, 1996, 2000); Berg, U. D; Paerregaard, K. (Ed.) (2005); Germaná, C.; Meneses, M.; Valencia, I.; Colletón, R.; Samamé, D. (2005).



número de estudios dedicados a esta problemática, no obstante los pioneros y aislados esfuerzos de profesores y estudiantes que en los últimos años han producido libros y tesis referidas al fenómeno migratorio”.<sup>203</sup>

Entre el 2011 y 2012 se han realizado algunas publicaciones, entre las que destacan: “El viaje de quien se queda: la otra cara de la migración”, editada por ASPSEM y la fundación Cariplo; el “Informe Sombra – Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, editado por CEDAL; “Madres e hijos/as de locutorio”, de Lucía Alvides. En 2009 se publicó el informe de la Defensoría del Pueblo sobre “Migraciones y Derechos Humanos - Supervisión de las políticas de protección de los derechos de las personas migrantes”, que permitió poner en agenda pública el tema de las migraciones en el país.

Cabe mencionar, asimismo, que el análisis del fenómeno migratorio en las fronteras es escaso; existen pocos estudios serios al respecto. Tratando de responder a esta deficiencia, el Departamento de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal del Perú, conjuntamente con la Oficina de Coordinación Social de la Compañía de Jesús en el Perú, realizó investigaciones en la zona de frontera, tanto del norte como del sur del país, sobre “Migración y Desarrollo. Diagnóstico de las migraciones en la zona norte del Perú” y “Dinámicas migratorias en la frontera Perú-Chile. Arica Tacna e Iquique”. Ambas publicaciones fueron editadas por el fondo editorial de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Asimismo, la OIM ha realizado importantes publicaciones de datos estadísticos de las migraciones internacionales y módulos de formación en gestión migratoria. Estas publicaciones complementan las publicaciones de índole informativa sobre el fenómeno migratorio realizadas por ONGs y asociaciones de familiares de migrantes.

## 4.2. Desde los medios de comunicación

Los medios de comunicación se han enfocado en informar sobre el fenómeno migratorio de forma coyuntural, haciendo eco de algunas noticias que han impactado a nivel internacional o cuando el Perú se ha visto cuestionado, por ejemplo, por la presencia significativa de unos haitianos en el país que intentaban pasar a Brasil, lo cual ocupó varias páginas de periódicos importantes del país y espacios en varios programas de televisión de señal abierta.

Los temas principales en los cuales los medios de comunicación han centrado su información en los últimos meses de 2012 están relacionados con el retorno, las remesas y la economía, el libre tránsito, la situación de los haitianos en el Perú, los derechos laborales de trabajadores migrantes, la representación de peruanos en el exterior, la trata y el tráfico de personas, entre otros.

---

<sup>203</sup> Panfichi, A. (2007), *Migraciones Internacionales*. PUCP, Lima.

A diferencia de otros países de la región, en el Perú no se encuentran indicios de fomento de discriminación o xenofobia hacia los inmigrantes extranjeros a través de los medios de comunicación. Ello se debe, posiblemente, al hecho de que muchos de los inmigrantes que han llegado al Perú en los últimos decenios proceden de países europeos, de Estados Unidos o de países de la región que vienen a ocupar puestos ejecutivos en empresas transnacionales. Por el momento, el inmigrante extranjero no es percibido como una amenaza para los ciudadanos peruanos. Por esta razón, su inserción en la sociedad es relativamente más fácil en comparación con los ciudadanos peruanos que migraron a otros países. Esta tendencia, sin embargo, puede cambiar, si persiste el crecimiento económico que viene experimentando el país en los últimos años y si continúa la crisis económica en los países desarrollados. Cabe recordar que los inmigrantes, tanto de la región latinoamericana como de Europa, Estados Unidos o Asia, suelen llegar al Perú con un perfil profesional que les permite trabajar en empresas transnacionales; y los ciudadanos peruanos podrían comenzar a percibir a esta población como una amenaza al mercado laboral nacional en puestos de trabajo bien remunerados.

Esto permite afirmar que la inmigración en el Perú, por el momento, no es vista como un problema; por el contrario, en el Perú, el riesgo principal de los medios de comunicación es mostrar la emigración como una gran posibilidad de lograr el desarrollo personal. Historias de peruanos en el exterior, que con mucho trabajo lograron salir adelante, sirven de aliento para incentivar a otros ciudadanos peruanos a dejar el país. Cabe señalar, sin embargo, que en estos últimos años, a consecuencia de la crisis económica internacional, los medios de comunicación han mostrado cada vez más las dificultades con las que tienen que lidiar los ciudadanos peruanos en el exterior, tanto a nivel laboral, cultural, familiar, así como de las dificultades existentes para la regularización de su estatus migratorio. Diferentes medios de comunicación han emitido reportajes sobre el sistema de coyotaje para cruzar las fronteras y las constantes vulneraciones de derechos fundamentales. Asimismo, problemáticas referidas a la discriminación que sufren los peruanos en el extranjero han sido presentadas en canales de televisión abierta y en medios de comunicación escrito. Estos reportajes han despertado la conciencia sobre la necesidad de brindar información adecuada y oportuna a las personas que desean migrar al extranjero.

Cabe señalar que los medios de comunicación están llamados a desarrollar una cultura de respeto de los derechos fundamentales de los migrantes. Asimismo, frente a la falta de información sobre los medios legales para migrar, los medios de comunicación pueden jugar un rol fundamental, pero no lo están haciendo en estos momentos, debido a razones prácticas de índole económica que se sostienen sobre la necesidad de dar información que impacte y venda.

Se debe considerar también que la inmigración, en el Perú, no es considerada aún un tema central, salvo que se trate de una noticia excepcional de crimen o situación extrema de vulnerabilidad, como es el caso de los haitianos que en su intento frustrado de entrar en territorio brasileño o chileno tuvieron que permanecer en territorio peruano por varios meses desprovistos de protección y ayuda humanitaria, hecho que los colocaba en situación de vulnerabilidad extrema.

Lo anterior nos permite afirmar que, por el momento, no hay una preocupación real sobre las migraciones por parte de los medios de comunicación, los cuales tratan el tema de manera tangencial. La migración, al no ser un tema de agenda, es presentada y analizada de manera fragmentada. Esto se puede observar en los espacios de formación de las escuelas de comunicación y periodismo, como, por ejemplo, en el caso de la Escuela de Periodismo Bausate y Meza, donde se han realizado esfuerzos por introducir en su propuesta curricular enfoques de promoción del respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, pero aún no se ha logrado que esta casa de estudios asuma un enfoque integral del fenómeno migratorio. La Escuela ha efectuado talleres de capacitación dirigidos a estudiantes y periodistas, cuyo objetivo era sensibilizar en el tema y ha proyectado, desde el centro de investigación, iniciar un grupo de estudios que reflexione y profundice en el tema de “Medios de Comunicación y Migraciones”.

## **5. Intervención de las ONGs en materia migratoria**

Como hemos sostenido, son escasas las ONGs que trabajan directamente el tema de las migraciones. Muchas de ellas se vinculan al fenómeno migratorio en tanto éste se relaciona con los temas propios de su institución, como por ejemplo, temas laborales y sindicales, económicos, mujeres, jóvenes, entre otros. A continuación enumeramos algunas de estas ONGs que están realizando una labor que tienen importancia desde la perspectiva de incidencia política en la definición y seguimiento de las políticas públicas migratorias en el Perú.

### **5.1. CEDAL – Centro de Derechos y Desarrollo**

El CEDAL fue creado el 11 de abril de 1977, con la misión de promover los derechos de las personas, en un entorno de desarrollo sustentable y justicia social en el Perú, en alianza con otros actores de la cooperación al desarrollo. El Centro brinda servicios multidisciplinarios, dirigidos al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil peruana, en general, y del mundo del trabajo, en particular. Entre otras líneas temáticas, el Centro trabaja en torno a los derechos laborales y sindicales, los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, los derechos de los pueblos indígenas, y los derechos de las personas discapacitadas. Dentro de esa agenda de trabajo, CEDAL promueve iniciativas de justiciabilidad en los sistemas regional y universal de promoción y protección de los derechos humanos.

En el ejercicio del derecho a la vigilancia sobre el cumplimiento de los derechos que emanan de los Tratados Internacionales, CEDAL preparó el informe sombra sobre la Convención Internacional sobre la Protección de Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares. Uno de los objetivos centrales de la elaboración del informe sombra fue lograr que el Estado peruano cumpliera con presentar un informe oficial que diera cuenta de las medidas realizadas para promover y respetar los derechos de los trabajadores migratorios en el Perú.

## 5.2. Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD)

En el ámbito de promoción de los derechos de los trabajadores migrantes es indispensable detenernos a presentar el trabajo que realiza el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD). Esta organización fue fundada en 1990 en el seno de la Unión General de Trabajadores de España (UGT), una de las más importantes confederaciones de trabajadores existentes en nuestros días en España. Gracias a la colaboración de la AECI se pudieron firmar convenios de cooperación al desarrollo en diferentes países de la región, como es el caso de Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Brasil y Uruguay. Estos convenios facilitaron la implementación de diversas líneas de acción, entre ellas, la de codesarrollo en migraciones.

ISCOD desarrolla iniciativas relacionadas con trabajadores sindicalizados, trabajadores independientes y trabajadores migrantes. Específicamente, en el 2008 ISCOD empezó a trabajar el tema de derechos laborales de trabajadores migrantes. En el mismo año inició un proceso de empoderamiento del tema de los derechos laborales de los migrantes a nivel de la sociedad civil, de la administración pública y las organizaciones sindicales en el Perú. “Para el caso del Perú, dada la problemática en materia de derechos que afecta a estas personas y al déficit en participación y diálogo social que aqueja a la formulación de políticas públicas, en el año 2008 las centrales sindicales iniciaron un proceso de unificación relacionado con el tema” (Revista Diálogos Migrantes, N° 7, 2011: 67).

Si bien en un primer momento surgieron muchos interrogantes respecto a la pertinencia de trabajar el tema de los trabajadores migrantes, estos interrogantes se fueron despejando gracias a las capacitaciones que recibieron las centrales sindicales de parte de ISCOD. Muchas de las reticencias estaban relacionadas con estereotipos respecto a las mejores condiciones laborales que gozaban los trabajadores migrantes en relación con aquellos que se habían quedado en el Perú. Eliminar los estereotipos implicó un trabajo de formación que permitió aclarar conceptos básicos relacionados con el fenómeno migratorio. De esta forma, ISCOD ofreció cursos de capacitación dirigidos a las cuatro centrales sindicales más importantes del Perú: la Confederación de Trabajadores del Perú (CGTP), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP) y la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP).

Estas capacitaciones permitieron al ISCOD, por un lado, tener acceso a la información sobre la realidad de los trabajadores y, por otro, conocer la percepción que tenían las centrales sindicales sobre el fenómeno migratorio en el país. Este acercamiento permitió discutir nuevas iniciativas para proteger los derechos laborales de los trabajadores migrantes. A partir del 2008, las centrales sindicales asumieron un rol activo en la formulación de propuestas de políticas públicas para proteger los derechos fundamentales de los trabajadores migratorios:

*“Desarrollan una mayor conciencia del rol clave que tienen en el debate y elaboración de la política pública nacional, y en la promoción y defensa de los derechos de los trabajadores/as migrantes. De este modo, deciden involucrarse en el análisis, debate y reflexión sobre el fenómeno migratorio laboral, con el fin de desarrollar competencias*

*en esta materia que redunden en el beneficio del trabajador migrante, proponiendo un accionar más articulado y con mejor impacto social” (Revista Diálogos Migrantes N°7, 2011: 68).*

Cabe señalar, sin embargo, que ISCOD siempre ha procurado no estar como protagonista del proceso, sino acompañar a las organizaciones sindicales en la conquista de sus derechos.

*“El trabajo de los sindicatos se ha dirigido a dar respuestas, principalmente, a los cambios laborales, además de los económicos y sociales, que se han ido tejiendo en el devenir histórico, buscando cómo amortiguar o mejorar la situación laboral de los trabajadores y trabajadoras que se han visto afectados por ellos, incluidos los y las migrantes” (Revista Diálogos Migrantes N°7, 2011: 67).*

Considerando que la migración laboral en el Perú es muy importante, las centrales sindicales entendieron que los sindicatos debían cumplir un rol clave en este proceso, “el movimiento sindical tiene un rol fundamental en las migraciones laborales y en toda definición y diseño de las políticas públicas que impliquen la protección de los derechos humanos y laborales de forma coherente y eficaz” (Revista Diálogo Migrantes N°7 2011: 67). Para lograr este objetivo, ISCOD realizó un fuerte trabajo de empoderamiento, para posicionar y visibilizar el trabajo de los sindicatos en materia migratoria.

Cabe recordar que las organizaciones sindicales no gozan de buena estima en el escenario nacional peruano, pues son consideradas por algunos como organizaciones de revoltosos que reniegan del sistema. Esta percepción es acentuada en espacios de gobierno, a partir de los cuales se miran con recelo las actividades que éstas realizan. Esta es la razón por la cual muchas veces las organizaciones sindicales son dejadas al margen de la definición de políticas públicas. El panorama descrito motivó al ISCOD a realizar un trabajo importante para cambiar esta imagen y la forma en que las organizaciones sindicales plantearan sus propuestas. En este sentido, el proceso de capacitación buscaba no sólo que las organizaciones sindicales conocieran y manejaran los temas relacionados con la situación laboral de las personas migrantes, sino, especialmente, se posicionaran como actores que intervienen en la definición de políticas públicas migratorias. Luego de varios años de formación, las centrales sindicales fueron incorporando el tema migratorio en la agenda sindical y empezaron a realizar actividades conjuntamente con la OIT y la Mesa de Gestión Migratoria, promovida por la Cancillería.

En el 2010 se hace de conocimiento público del Plan Intersindical para las Migraciones Laborales (PIM) 2010-2014, que es el primero en su estilo en la región latinoamericana. Como se señala en su presentación, el Plan Intersindical presta especial atención a la promoción del trabajo decente en las migraciones laborales, que incluye la promoción de los derechos del trabajo, la creación de más y mejores empleos, la protección social contra las situaciones de vulnerabilidad, el diálogo social y el tripartismo.<sup>204</sup> De igual manera, la equidad de género y la no

---

<sup>204</sup> El tripartismo integra a los agentes estatales, los empleadores/as y los trabajadores/as.

discriminación son consideradas como cuestiones fundamentales y prioritarias que hay que promover y proteger en el marco de las declaraciones de la OIT, especialmente las relativas a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 y la de justicia social y globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2008.<sup>205</sup>

El PIM está formulado para un período de tres años y se estructura en tres partes: la primera tiene un carácter expositivo sobre la situación de la migración laboral en el contexto internacional, regional y nacional, además de señalar las premisas, los principios y el objetivo general; la segunda presenta la justificación, los objetivos y acciones de los cinco ejes de acción; y la tercera parte contiene un eje adicional que identifica asuntos referidos a la gestión y evaluación del Plan Intersindical para las Migraciones Laborales. Para la elaboración del Plan se contó con el apoyo técnico y el acompañamiento de la OIT, con la coordinación del Consejero del Proyecto Migrandina y del especialista de ACTRAV para los países andinos (OIT, 2010).

Como institución, ISCOD trabaja a tres niveles: con migrantes y potenciales migrantes, retornantes y familiares de migrantes; fortalecimiento de las organizaciones sindicales; y, fortalecimiento de la sociedad civil, desde donde se llevó la secretaría técnica de la red PEMIDE y está a cargo actualmente de la línea de migración laboral. Asimismo, el ISCOD mantiene coordinaciones directas con la Cancillería, la OIT y el Ministerio de Trabajo en temas puntuales relacionados con sus líneas de acción. Para los temas de incidencia en políticas públicas, el ISCOD acompaña a las centrales sindicales, pero tienen claro su rol de acompañante. Las entes que tienen incidencia y participan en la definición de las políticas públicas son las centrales sindicales.

### 5.3. Fórum Solidaridad Perú

Otro actor importante en estos últimos años es el Fórum Solidaridad Perú, que viene implementando el proyecto Perú Migrante, que busca promover los derechos de las personas migrantes y fortalecer la lucha contra el tráfico ilegal de migrantes del Perú hacia la Unión Europea. El proyecto aspira a potenciar y fortalecer los mecanismos de protección de personas migrantes, regulares o no, articulando las acciones e iniciativas conducidas por las organizaciones de la sociedad civil y por entidades públicas vinculadas con el proceso migratorio. Como parte del proyecto se ha implementado un diplomado en Migraciones, Derechos Humanos y Políticas Públicas.

Según información de la página web de Perú Migrante, los socios del proyecto son los siguientes: (a) Fórum Solidaridad Perú, institución cuyas características principales son el trabajo en redes que promueven la articulación de organizaciones sociales con las que trabaja por incluir sus voces en el diálogo y la búsqueda de consenso, en la definición de las políticas de un desarrollo que tome en cuenta el

---

<sup>205</sup> OIT (2010), *Plan Intersectorial para las Migraciones Laborales, 2010-2014*. OIT, Lima.

enfoque de derechos humanos, intercultural, generacional y de género. (b) La Defensoría del Pueblo, órgano constitucional autónomo creado por la Constitución de 1993, cuya misión es proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, supervisar el cumplimiento de deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Desde su mandato constitucional y legal, la Defensoría del Pueblo viene desarrollando una línea de trabajo en torno a la vigilancia y protección de los derechos de las personas migrantes, tanto de los connacionales que emigran del Perú como de los extranjeros que llegan a residir a nuestro país. La supervisión que realiza la Defensoría del Pueblo incluye a todas las instituciones públicas peruanas, entre las que se encuentran los Consulados Peruanos en el exterior. (c) Progetto Mondo Mlal, fundado en 1966, con sede en Verona (Italia), una ONG de cooperación internacional que fomenta proyectos de desarrollo con el envío de cooperantes en América Latina y África, y con el apoyo de voluntarios en el territorio italiano. En Perú, Progetto Mondo Mlal opera desde 1974 y sus intervenciones abarcan la periferia de Lima y el sur andino, en áreas como desarrollo rural, procesos de urbanización, gobernabilidad democrática y promoción de la economía solidaria, entre otros. En la actualidad, esta institución trata temas de derechos humanos relacionados con la prevención del tráfico ilícito de migrantes y la participación de niños/as y adolescentes trabajadores en los procesos de formulación de políticas a nivel municipal. (d) Fondazione ISMU, una entidad italiana dedicada a la investigación que desde 2007 ha asignado especial atención a la migración de peruanos y peruanas a Lombardía (Italia) a través del “Proyecto Perú”, que involucró a los distintos actores locales interesados en el tema; además de desarrollar diferentes actividades que incluyen la creación de una red que crece con el tiempo. ISMU colabora con Progetto Mondo Mlal desde octubre del 2008, con el intercambio de conocimientos respecto a la migración y la cooperación internacional.

#### **5.4. Fundación Esperanza**

Cabe mencionar también a la Fundación Esperanza, que trabaja en la reivindicación y defensa de los derechos vulnerados de las personas en contextos migratorios y de movilidad humana, especialmente de las víctimas de la trata de personas, del tráfico de migrantes, desplazamiento forzado y de la explotación infantil. El accionar de la Fundación se basa en el desarrollo de estrategias de prevención-atención a la población vulnerable, tanto en la perspectiva social como en la jurídica; estrategias de incidencia política para movilizar la agenda social y legislativa en torno a la prevención y solución de los problemas que le atañen; y estrategias de investigación para conocer la magnitud y manifestación de estos problemas y así orientar certeramente la agenda que se ha propuesto frente a ellos. Su espacio de acción se centra en el área Andina sobre todo en los países de Colombia y Ecuador.<sup>206</sup>

---

<sup>206</sup> Página web de la Fundación Esperanza: [http://www.fundacionesperanza.org.co/joomla/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=2&id=7&Itemid=122](http://www.fundacionesperanza.org.co/joomla/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=2&id=7&Itemid=122) . (Revisado el 5 de agosto de 2012).

Actualmente la Fundación está ejecutando el proyecto Servicio Andino de Migraciones (SAMI). El objetivo de este proyecto es mejorar la gestión migratoria en la Región Andina, enfocándose en incrementar el conocimiento del tema migratorio, profundizar y proyectar las sinergias en la sociedad civil, incidir en la política pública, ampliar y fortalecer el sistema de atención, y contribuir a los programas existentes de beneficio para las personas retornadas.<sup>207</sup>

Otro programa interesante que cabe mencionar es la experiencia de Junín Global. Desde el año 2007 se está implementado el Programa Piloto de Codesarrollo en la Región Junín, a cargo de INMIGRA-Perú. Este programa se viene desarrollando mediante la vinculación de un colectivo de actores, a través de un convenio que fue firmado el año 2007 con el Gobierno Regional de Junín, los gobiernos locales de la zona, la Universidad Nacional del Centro del Perú y el gremio de empresarios, representado por la Sociedad Nacional de Industria (SIN) de Junín. Asimismo, hay otros actores institucionales de la sociedad civil que participan de este programa, como ONGs, redes de jóvenes y de personas emprendedoras.

Este programa parte de una visión que es utilizada por otros proyectos de codesarrollo, donde se mira a los emigrados y sus familias como agentes de desarrollo. Desde esta perspectiva, se trata de motivar e incentivar la participación de los miembros familiares de estos migrantes y aportar el desarrollo de sus comunidades, como un factor de generación de desarrollo individual para ellos.<sup>208</sup> En este sentido, el objetivo central del programa es incrementar los niveles de participación de las personas migrantes y sus familiares en los procesos de desarrollo de sus comunidades de origen, y facilitarles la inserción en sus comunidades de residencia a través de proyectos de codesarrollo.

## 6. Centros de investigación sobre migraciones

A pesar de la importancia que han ido adquiriendo las migraciones para la realidad social del país, las investigaciones sobre este tema no han sido tan abundantes como en otros países. Sin embargo, merece la pena resaltar la creación de centros de investigación sobre migraciones impulsados en diversas universidades:

---

<sup>207</sup> Página web de la Fundación Esperanza: [http://www.fundacionesperanza.org.co/joomla/index.php?option=com\\_content&task=view&id=279&Itemid=2](http://www.fundacionesperanza.org.co/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=279&Itemid=2) (Revisado el 5 de agosto de 2012).

<sup>208</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, OIT (2010), *Reunión Extraordinaria de la Mesa Intersectorial de Gestión Migratoria con la Comisión de Migración de la Unión Europea*. MRE, OIT, Lima, pp. 31-32.



### **6.1. Observatorio Socio Económico Laboral (OSEL) de la Universidad Católica Sedes Sapientiae**

El Observatorio Socio Económico Laboral (OSEL-Lima Norte), de la Universidad Católica Sedes Sapientiae nació como proyecto del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). En sus inicios, el Observatorio estudió el comportamiento de los distritos de Comas, Puente Piedra y Ventanilla; luego, en 2007, incluyó en el desarrollo de estadísticas los distritos de Los Olivos, Independencia y San Martín de Porres. Su objetivo es participar en el desarrollo integral de Lima Norte, produciendo y difundiendo información detallada, actualizada y oportuna sobre el mercado laboral y las características socioeconómicas de los distritos que la conforman.

El objetivo del Observatorio es proporcionar a los usuarios (gobiernos locales, gremios, entidades empresariales, instituciones que desarrollan programas sociales y público en general) información socioeconómica y laboral, que les permita mejorar el proceso de toma de decisiones. Entre sus líneas de investigación el Observatorio ha incluido el tema de la Inmigración y Codesarrollo, realizando estudios, entre los que cabe destacar los siguientes:

- “Remesas y Migración: los peruanos en la comunidad de Madrid”, publicado en el 2007, enfocado en los diferentes aspectos de la diáspora peruana en el mercado madrileño;
- “Remesas y Desarrollo Económico Local en Lima Norte: un enfoque territorial para políticas generales”, publicado en el 2008, que analiza el fenómeno migratorio y el envío de remesas y su importancia en la dinámica de codesarrollo y desarrollo local;
- “Migración y Remesas: ¿cómo es la inversión productiva en los hogares de Lima Norte?”, publicado en 2010, en el cual se analizan los efectos que tiene la recepción de remesas en hogares con experiencia migratoria, “el interés por analizar el proceso de migración, remesas y los efectos en las familias beneficiarias tiene su origen en la apreciación de cambios sustanciales en el desarrollo local de Lima Norte, principalmente en los distritos de Independencia, Los Olivos y San Martín de Porres” (OSEL 2010: 6).

### **6.2. Instituto de Investigación TUKUYMIGRA de la Universidad Católica del Perú**

Por su parte, la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), cuenta con el Instituto de Investigación TUKUYMIGRA, que promueve estudios e investigaciones sobre el fenómeno migratorio.

### **6.3. Instituto de Ética y Desarrollo (IED) de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya**

La Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM), desde el Instituto de Ética y Desarrollo (IED), actualmente viene desarrollando un estudio sobre Proceso Migratorio y Redes Familiares Transnacionales en los Migrantes Peruanos y está apoyando en la asesoría de diplomados en temas migratorios.

Estos institutos ayudan a profundizar en el análisis del fenómeno migratorio, lo cual complementa muy bien el acompañamiento a las personas migrantes que realizan las instituciones religiosas, las ONGs y las asociaciones de familiares de migrantes. Estos tres elementos pueden proporcionar un fuerte impacto para la incidencia política en materia migratoria.

## **7. Iglesia y el acompañamiento a las personas migrantes**

En el Perú, la Iglesia fue una de las primeras instituciones que comenzó a trabajar acompañando a las personas migrantes. Su labor se ha centrado principalmente en acompañar y servir a las personas migrantes en sus diversas necesidades; asimismo, ha impulsado espacios para la reflexión e investigación sobre la situación que viven los migrantes. La formación de agentes pastorales y la sensibilización de la sociedad civil es parte de su tarea.

En los últimos años, desde diferentes espacios vinculados a la Iglesia, se viene realizando un trabajo de incidencia política a favor de los derechos humanos de las personas migrantes, que integra una dimensión de acompañamiento e investigación. La experiencia de contacto directo que tienen las organizaciones de la Iglesia con los migrantes las coloca en una situación favorable a la hora de formular propuestas de políticas públicas en materia migratoria y, al mismo tiempo, las desafía a lograr un equilibrio entre el acompañamiento, la formación e investigación, y la formulación de planes de incidencia orientados a generar propuestas para el diseño y la implementación de políticas públicas en materia migratoria.

### **7.1. Departamento de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Peruana**

La Pastoral de Movilidad Humana (PMH) de la Conferencia Episcopal Peruana, por muchos años, ha abordado y animado y esta pastoral, especialmente en las zonas de frontera (con Ecuador, Chile y Bolivia, Brasil y Colombia), promoviendo y acompañando Redes Binacionales que permiten una mejor atención a las personas migrantes. Asimismo, la PMH se ha preocupado tanto por formar a los agentes pastorales como por sensibilizar a la sociedad en general sobre la importancia del hecho migratorio.

La PMH tiene como objetivo el contribuir, a la luz del Evangelio y del Magisterio de la Iglesia, en la construcción de una sociedad acogedora, fraterna, solidaria y justa, que respete a los migrantes, refugiados, desplazados y sus familias,

como signo y fermento del Reino de Dios. Sus líneas pastorales son, principalmente, la acogida y el acompañamiento, la sensibilización social y política, la promoción humana, cultural y religiosa.

En el transcurso de estos años ha logrado establecer equipos de pastoral migratoria en las diferentes diócesis del país desde donde se brinda servicios a personas migrantes y está actuando en coordinación con las otras áreas pastorales animadas por la Conferencia Episcopal Peruana, lo cual permite considerar el hecho migratorio como un fenómeno integral mejorando el servicio que se brinda.

*“En la actualidad, con la restructuración pastoral de la CEP, esta Pastoral forma parte de la Pastoral Social (diaconía), en forma conjunta con DEPASA, CEAS, Campaña Compartir y Caritas Perú; esto hace posible que el servicio a los migrantes sea compartido por todos los Departamentos del Área Social, tanto en la sensibilización, orientación y acompañamiento” (DMH, 2009).*

Podemos mencionar algunos hitos importantes en el accionar de la pastoral de movilidad humana:

A partir del año 2000, la Conferencia Episcopal Peruana cuenta con el apoyo de los Misioneros de la Congregación de San Carlos Borromeo - Scalabrinianos, cuyo trabajo específico es la atención pastoral de los migrantes y personas en movilidad, para la dirección ejecutiva de la Comisión de Pastoral de Movilidad Humana.

En Enero del año 2003, mediante Resolución N° 004-2003-CEP, la 82 Asamblea Ordinaria de la Conferencia Episcopal Peruana, aprobó la propuesta de crear el Departamento Pastoral de Movilidad Humana presentada por el Excmo. Mons. Lorenzo León Alvarado, O. de M. Obispo de Huacho y Presidente de la Comisión Católica Peruana de Migración. Durante este año la Pastoral fue visitando diversas zonas del país, en especial las fronteras norte y sur.

Del 14 al 21 de diciembre del 2003, se realizó una misión de visita a los migrantes peruanos en Chile (Arica e Iquique). Esta misión se llevó a cabo por un equipo de agentes de pastoral migratoria de las Conferencias Episcopales de Bolivia, Chile y Perú, con la finalidad de conocer la realidad de los migrantes, integrarlos a las comunidades y favorecer nuevos contactos de cercanía con los dos centros de pastoral migratoria que existen en estas dos ciudades. De igual modo, en 2003, se organizaron visitas a la pastoral de movilidad humana de Ecuador.

En el año 2004, la Conferencia Episcopal Peruana, a través de la PMH organizó la *Campaña Compartir* sobre el fenómeno de las migraciones. Con el tema: *“Globalicemos la Solidaridad con los migrantes” – Era migrante y me acogiste* (Mt 25, 35), esta campaña logró que, por primera vez en toda la historia de la Iglesia peruana, se reflexionase sobre la importancia de atender el fenómeno de la movilidad humana en sus diversas modalidades en cada una de nuestras Iglesias.

Durante el año 2007, en los encuentros binacionales con la Pastoral de Movilidad Humana de Ecuador, se tomó conocimiento de la publicación, en diciembre del 2006, por parte de los Estados de Perú y Ecuador del *Acuerdo para regularizar la situación laboral y migratoria de nacionales del Perú y del Ecuador*

*en la región de Integración Fronteriza Ampliada-zif*, que entró en vigencia el 21 de febrero de 2007 y tenía vencimiento el 10 de mayo de 2007. Durante las reuniones entre ambas pastorales se evidenció que el plazo de ejecución de dicho acuerdo era muy limitado para poder darlo a conocer en las zonas del sur de Ecuador. A partir de esta reunión se acordaron acciones de incidencia ante las autoridades de Relaciones Exteriores de ambos países a fin de lograr la ampliación de este acuerdo. Gracias a las acciones de ambas pastorales, en febrero de 2008 se consiguió que ambos Estados ampliaran este acuerdo, lo que se concretiza en la publicación del *“Acuerdo ampliatorio para regularizar la situación laboral y migratoria de nacionales del Perú y del Ecuador en la Región de Integración Fronteriza Ampliada”*.

La Pastoral de la Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Peruana ha venido capacitando a equipos pastorales en diversas Diócesis del país en temas de movilidad humana, trabajando en centros educativos de Lima y Callao con alumnos y profesores, con el apoyo permanente de los Misioneros Scalabrinianos y en alianza con el Sector Social de la Compañía de Jesús, aportando al conocimiento de la realidad migratoria de nuestro país con investigaciones sobre esa realidad.

### **7.1.1. Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos**

En el año 2000, con el aumento de la migración internacional y a raíz de la invitación de la Conferencia Episcopal Peruana, arribaron al Perú dos misioneros de la Congregación de San Carlos Borromeo - Scalabrinianos, procedentes de Brasil, el P. Marcos Bubniak, CS y el P. Isaldo Bettin, CS. Estos misioneros fueron acogidos por la Diócesis del Callao encargándoseles la parroquia “Nuestra Señora del Perpetuo Socorro”, donde comenzaron a atender a las personas migrantes y sus familiares, con el apoyo de un grupo de voluntarios de la jurisdicción parroquial. Posteriormente, se formó el grupo de *Laicos Scalabrinianos* y de la *Juventud Scalabriniana*, quienes, motivados por el carisma congregacional, llevan adelante la acogida a los migrantes y sus familias.

Desde un primer momento, la preocupación de la Misión Scalabriniana en el Perú fue el de promover un trabajo articulado para atender a las personas migrantes y sus familiares. En este sentido, fueron los primeros en impulsar un trabajo de sensibilización respecto a la importancia del hecho migratorio en el país. Este trabajo sentó las bases para pensar la pastoral migratoria en las diferentes diócesis del país, principalmente en aquellas jurisdicciones con alto índice de emigrantes. Asimismo, promovieron trabajos que favorecieron el acercamiento entre las diócesis de las fronteras de países limítrofes, como es el caso de Perú-Chile-Bolivia, Ecuador-Perú, Colombia-Perú-Brasil.

Habiendo asumido la dirección de la pastoral migratoria en la Conferencia Episcopal Peruana, han logrado conformar núcleos pastorales para la atención de personas migrantes, al mismo tiempo han desarrollado iniciativas de incidencia política que ha permitido alianzas con las diversas instituciones vinculadas al tema migratorio, como es el caso de la OIM, la Cancillería, la Mesa Intersectorial para la

Migraciones, y las diversas organizaciones no gubernamentales. Por otro lado, han desarrollado alianzas con sectores de la Academia para desarrollar investigaciones y cursos de capacitación a los agentes pastorales de las diferentes diócesis del país, como el caso del diplomado en Migración y Desarrollo, que se desarrolla en alianza con la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y la oficina de pastoral social de la Compañía de Jesús en el Perú.

Cabe señalar, también, que desde el año 2004, tienen una presencia importante en el aeropuerto Internacional “Jorge Chávez”, en la Capilla del segundo nivel, que ha pasado a ser un importante punto referencial para las diversas instituciones que actúan en dicho aeropuerto. Además, existen servicios específicos a grupos de trabajadores del aeropuerto para sus distintas celebraciones, como a funcionarios de la empresa Taca, de la Jefatura Central del aeropuerto y otras empresas. Esto ha comenzado a impulsar la Pastoral del Turismo.

Asimismo, ante la ausencia de un “Stella Maris” (casa para la gente del mar) en el Perú, un grupo de agentes pastorales continúan llevando adelante el Apostolado del Mar con pescadores artesanales a través de reuniones, celebraciones y visitas todos los sábados a los pescadores artesanales del Puerto del Callao. El objetivo de estas actividades es el de conseguir un espacio en este importante puerto marítimo para que la Iglesia se haga presente de forma concreta para el servicio a la gente del mar (marinos, trabajadores portuarios, sindicatos, pescadores artesanales y sus familias). En el último año se ha conseguido la aprobación de APM Terminals (operador del muelle norte) y de la Diócesis del Callao para empezar la atención pastoral en el puerto.

### **7.1.2. Jesuitas y las migraciones**

La Compañía de Jesús en el Perú ha tratado de responder al desafío de la realidad migratoria del país, organizando una red de trabajo para las migraciones desde la Coordinación del Sector Social de la Provincia. Aprovechando la experiencia del Servicio Jesuita para las Migraciones a nivel latinoamericano, ha centrado su intervención en la formación y la investigación en alianza con otras instituciones de la Iglesia y la Academia. Su intervención se realiza en articulación con otros espacios eclesiales e instituciones promovidas por la Compañía de Jesús en el Perú. En este sentido, se han realizado esfuerzos de articulación con la Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Peruana y con el Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, con quienes se viene implementando un programa de formación para agentes de pastoral de las diferentes diócesis del país, y las diócesis de frontera de Ecuador, Chile y Bolivia.

El programa de formación que se viene implementando actualmente es bajo la modalidad de diplomado semi-presencial, titulado “Migración y Desarrollo”, dirigido básicamente a agentes pastorales diocesanos. El objetivo de este plan es formar a los agentes en temas de migración, desarrollo y derechos humanos. El Diplomado está conformado por 8 grupos de estudio, situados en el Norte (Piura/Tumbes); Centro

(Lima y Callao); y Sur (Triple Frontera Tacna/Arica/Bolivia). En la implementación del plan de formación, los grupos de estudios están constatando las particularidades regionales del fenómeno migratorio. Las regiones del norte y centro enfatizan el problema de la trata de personas, la migración por la violencia política, jóvenes con familias en el extranjero, como las situaciones más sensibles del fenómeno migratorio. La región sur, Tacna, Arica y El Alto en Bolivia, enfatizan la gestión migratoria fronteriza y las violaciones de derechos humanos, incluyendo la discriminación, el tráfico de personas, el contrabando, el trato desigual en el trabajo, la explotación, el coyotaje, entre otros, como los principales problemas del fenómeno migratorio.

La formación va acompañada de investigación, que tiene un doble valor: primero, porque en el Perú todavía se carece de estudios y/o diagnósticos actualizados sobre esta problemática en las zonas de frontera; y, segundo, porque los estudios elaborados ayudan a replantear líneas de acción de la pastoral migratoria de las Diócesis de la frontera. A la actualidad se han realizado dos investigaciones, una en la frontera sur y otra en la frontera norte del Perú.

La labor de acompañamiento se ha centrado en Tacna, donde funciona desde abril de 2011 una oficina de atención al migrante, vinculada a Ciudadano Global-Servicio Jesuita para las Migraciones Arica. Tacna aúna dos fuertes flujos migratorios, uno interno (masiva presencia de población aymara procedente de Puno) y otro externo. En la migración externa, a su vez, hay dos flujos: latinoamericanos en tránsito hacia Chile y peruanos que aprovechan el *Convenio de los siete días* para trabajar en Arica.

El *Convenio Arica-Tacna* es un acuerdo entre los Estados de Chile y Perú por el cual, tanto chilenos como peruanos, tienen libre tránsito como turistas en Tacna y Arica. Sin embargo, los peruanos utilizan la facilidad del convenio para trabajar en Arica. Esta situación irregular, que ambos Estados consienten, genera diversas problemáticas a los peruanos: no disfrutan de derechos laborales, existe la posibilidad de deportación, pésimas condiciones de vida en Arica. Se calcula que entre 3.000 y 4.000 peruanos viven en esta modalidad de movilidad fronteriza. Asimismo, muchos menores quedan en situación de abandono en Tacna, mientras sus padres trabajan en Arica. La frontera con Chile es restrictiva y, frecuentemente, los migrantes son rechazados. Lo anterior genera el grave problema de tráfico de personas, unido al de trata de personas. Ambas actividades ilegales generan diverso tipo de mafias y estafadores que lucran con ellas.

Tratando de responder a esta situación, la oficina de atención al migrante brinda información sobre el proceso de migración. Asimismo, ofrece asesoría legal, atención social y espiritual. Hay también una presencia en los terminales terrestres, con la idea de informar a los migrantes antes de que éstos sean captados por las redes de traficantes o coyotes. En el caso de migrantes rechazados de Chile y que, por tanto, quedan varados en Tacna, se atiende la problemática según cada particularidad. Asimismo, en el colegio Fe y Alegría 42, se dan charlas informativas sobre migraciones e infancia a los padres de familia que trabajan en Chile. Los

menores que quedan solos durante la semana son atendidos en las actividades ordinarias de prevención del Centro Cristo Rey del Niño y Adolescente.

En 2011, junto con el Gobierno Regional de Tacna y la Defensoría del Pueblo, se consiguió visibilizar la problemática de las migraciones, organizando un foro sobre Migraciones y Trata, y se conformó una mesa intersectorial que aborda esta problemática. Estos espacios han servido para denunciar la impunidad con la cual las mafias actúan en los terminales. La vinculación permanente con el Ciudadano Global-Servicio Jesuita para las Migraciones Arica es fundamental para el acompañamiento y protección de los derechos humanos de los migrantes que cruzan la frontera de Tacna a Arica.

## 8. Participación en redes

Las organizaciones de la sociedad civil y de la Iglesia son conscientes de que el trabajo articulado con otras instituciones brinda mayores posibilidades de generar impacto y les permite introducir sus propuestas en la agenda local y nacional. Hay, por tanto, un énfasis en la construcción colectiva y la participación, que ha dado origen a una diversidad de redes.

*“Hay diferentes tipos de redes. Unas tienen sólo hilos de comunicación. Son redes afectivas, sin vínculos, intereses ni metas. Otras son redes que se conectan por la identidad, sentido de pertenencia, o misión. La situación se complica cuando las redes no son simplemente conexiones sociales de intercambio personal informal, sino que implican contratos, intereses, poder. Indudablemente las redes necesitarán canales para garantizar que están al servicio del crecimiento sano de la sociedad y no de fuerzas destructivas. Esto requerirá de una autoridad fuerte, que tenga peso sobre la diversidad infinita de nudos e hilos, pero que no interrumpa los espacios de libertad y creatividad” (Cela, 2012).<sup>209</sup>*

Muchas de las redes existentes en el Perú funcionan, unas mejor que otras, dependiendo del liderazgo y de los horizontes comunes que se trazan. Sin embargo, todavía persisten ciertas dificultades que no permiten avanzar debidamente.

*“No siempre el proceso de cambio cultural en las instituciones se da tan suavemente. Se mantienen estructuras de concentración de poder que se resisten a la invasión de las redes penetrando los ámbitos de la información reservada. Los procesos de cambio cultural a veces van más despacio que la tecnología, no encontrando las formas adecuadas de integrar ésta en nuevas estructuras y comportamientos sociales. Las estructuras tradicionales se sienten amenazadas por las fuerzas de cambio. En el mundo moderno nos encontramos con una creciente centralidad del conocimiento como factor clave del desarrollo, construido cada vez más desde redes de conexión e intercambio, pero, sin embargo, con una prevalencia de las tendencias a la concentración de poder en nudos que dificultan la expansión de las redes. Estos nudos tienden a detener los procesos de democratización de las redes intentando limitar el acceso, estableciendo controles y exclusiones” (Cela, 2012).*

---

<sup>209</sup> Cela, J. (2012), *Cómo trabajar en red sin diluirse en el intento*, formato electrónico en: <http://www.pedagogiaignaciana.com/admin/files/PDF/Cela%20Jorge.%20Como%20trabajar%20en%20red.%202012.pdf>

### **8.1. Red Peruana de Migraciones y Desarrollo (PEMIDE)**

La red Peruana de Migraciones y Desarrollo reúne un conjunto de entidades comprometidas con la temática migratoria desde una perspectiva multidisciplinaria, cuya finalidad es la generación de opinión pública que incida en procesos de formulación y seguimiento de políticas públicas con perspectiva de exigibilidad de derechos y enfoque de género, lo que se logrará a través de la sensibilización, generación de información, capacitación y difusión de las cuestiones migratorias que afectan al Perú.<sup>210</sup>

Las instituciones que conforman la red son: Capital Humano Social (CHS Alternativo); Comisión Andina de Juristas; PUCP TUKUYMIGRA; Centro de la Mujer Peruana FLORA TRISTAN; Centro de Derechos y Desarrollo (CEDAL); Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD); Conferencia Episcopal Peruana, Departamento Pastoral de Movilidad Humana; Observatorio Socio Económico Laboral (OSEL – Lima Norte) Universidad Católica Sedes Sapientiae; Instituto de Estudios por la Infancia y la Familia (IDEIF); Asociación Nacional de Periodismo / Centro de Investigación y Desarrollo; PERU EQUIDAD; Fórum Solidaridad; Universidad Jaime Bausate y Meza. Asimismo, participan de esta Red, brindando asistencia técnica, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); y, el Parlamentario Andino Alberto Adrianzén.

La Red se ha planteado dos objetivos: (a) Desde una perspectiva multidisciplinaria, la finalidad de la red es generar opinión pública que incida en procesos de formulación y seguimiento de políticas públicas migratorias con perspectiva de género y exigibilidad del ejercicio de los derechos de las/os peruanos en el exterior; (b) Sensibilizar, generar información, capacitar y difundir las cuestiones migratorias que afectan el país.

### **8.2. Red Andina de Migraciones (RAM)**

La RAM es un espacio plural y diverso donde las organizaciones que la conforman articulan sus acciones de información, formación, promoción, incidencia, y atención a las personas migrantes, con la finalidad de contribuir a una movilidad humana libre, segura e informada y la protección y garantía de sus derechos humanos.

Las instituciones que la conforman son las siguientes: Centro Andino de Educación y Promoción José María Arguedas (CADEP-JM), Centro de Derechos y Desarrollo (CEDAL), Centro de Apoyo a la Mujer “Agustina Rivas”, Centro AMAR, Comisión Andina de Juristas, Capital Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo), Movimiento El Pozo, Asociación de Familiares Migrantes Peruanos, Peruanas y Retornantes de la Región Lima (AFAMIPER de la Región Lima), Asociación de Familiares de Migrantes Peruanos de la Región La Libertad

---

<sup>210</sup> Tomado del Reglamento de la RED PEMIDE.



(AFAMIPER LL), Observatorio Socioeconómico Laboral de Lima Norte (Universidad Católica Sede Sapientiae), Observatorio Andino de Migraciones, TUKUIYMIGRA (Pontificia Universidad Católica del Perú), Paz y Esperanza, Sensibilización Diagnóstico y Análisis (SENDA) y Red Peruana de Migraciones y Desarrollo (Red PEMIDE).

Una de las preocupaciones principales de la RAM es la necesidad de fortalecer el debate con el Estado en torno a la gestión de la migración y las acciones prioritarias del Estado en la materia. En ese sentido, la RAM ha hecho esfuerzos por construir una agenda social migratoria, instrumento político y técnico que establece la posición de las organizaciones de la sociedad civil sobre el fenómeno migratorio y su gestión desde el Estado. Dicha agenda busca presentar la visión de la sociedad civil sobre el fenómeno migratorio, cómo la sociedad civil interpreta el fenómeno migratorio; asimismo, busca establecer las pretensiones de la sociedad civil frente a la acción del Estado en materia migratoria y sus compromisos como sociedad civil.

### **8.3. Redes Binacionales de Pastoral Fronteriza**

La realidad de las fronteras, espacio de vinculación entre dos Estados, hace necesario tener que impulsar trabajos de coordinación y de labores conjuntas entre las organizaciones existentes en los diversos lados de las fronteras. Es por ello que, para brindar una mejor y más eficaz atención a las personas migrantes y para poder realizar una mejor incidencia sobre la temática de la migración dentro del trabajo de la Iglesia en este ámbito se fueron desarrollando diversas redes que posibilitaban las acciones conjuntas.

#### **8.3.1. Pastoral Fronteriza Ecuador-Perú**

Ante la necesidad de coordinar las acciones de promoción integral de las personas migrantes en ambos lados de la frontera entre Ecuador y Perú, las Comisiones Nacionales de Pastoral de Movilidad Humana de ambos países constituyeron en 2004 la Pastoral Fronteriza Peruano-Ecuatoriana, que opera de manera coordinada con las jurisdicciones eclesiales fronterizas y realiza encuentros anuales. Estos encuentros han permitido compartir información sobre la realidad de la situación migratoria en la zona y definir planes de acción para brindar acogida, acompañamiento a las personas en situación de movilidad humana, particularmente a las más vulnerables, y a la vez, trabajar de manera concertada con redes, autoridades locales y los gobiernos, para modificar actitudes, prácticas, sistemas y políticas, de manera de garantizar los derechos y la dignidad de quienes se desplazan por esta frontera.

Se han logrado avances en aspectos de diagnóstico de situación migratoria, desarrollando una iniciativa para compartir información de las experiencias y el trabajo que realizan las jurisdicciones fronterizas. Se han realizado misiones pastorales e intercambio de experiencias para conocer la realidad en el trabajo con

los migrantes, además de socializar metodologías y realizar reuniones con representantes diplomáticos del gobierno del Perú y Ecuador.

La Pastoral Fronteriza Ecuador-Perú se estableció a través de un proceso iniciado en 2004 que contempló los siguientes pasos:

- Acercamiento a hermanos/as peruanos/as en Ecuador. De esta forma, se abrió la puerta a las múltiples demandas de los migrantes peruanos;
- Establecimiento de mecanismos de coordinación con las Defensorías del Pueblo de ambos lados de la frontera para atender los casos de defensa de derechos humanos;
- Organización de campañas de sensibilización a las autoridades;
- Establecimiento del primer contacto con la prensa escrita peruana y autoridades civiles de Tumbes, Chulucanas, Piura y Chiclayo para que difunda información;
- Promoción de diálogos e iniciativas conjuntas entre la Iglesia, entidades de la sociedad civil, organizaciones de peruanos y autoridades locales, para atender las necesidades del fenómeno migratorio.

En 2004 se inician los Encuentros binacionales para dar respuesta conjunta a los desafíos de las migraciones fronterizas, cuyos postulados se recogen en el primer Plan Binacional de la Pastoral Fronteriza Ecuador-Perú y cuyo objetivo fue promover la humanización del proceso migratorio en ambos lados de la frontera. La elaboración de planes estratégicos a partir del 2004 refleja la preocupación por la situación de vulnerabilidad de las personas en movilidad. Las principales líneas de acción que destacan en sus planes estratégicos están relacionadas con el acompañamiento, la sensibilización, la formación e investigación, y la incidencia política en temas migratorios.

Esta red pastoral binacional reconoce asimismo diferentes desafíos, entre los que se pueden señalar:

- Empezar procesos de sensibilización para vencer la concepción generalizada que criminaliza la migración, la resistencia xenófoba (pasiva o activa) a la presencia de los migrantes y la práctica frecuente de inobservancia de los derechos humanos;
- Empezar acciones de incidencia para disminuir la lentitud de los trámites o la suspensión de proyectos y programas, el cambio permanente de funcionarios, el oportunismo de los partidos políticos, la corrupción y el desentendimiento de las autoridades locales;
- Fortalecer espacios y redes de acción solidaria y técnica a nivel binacional;
- Fortalecer las mesas de discusión binacionales, donde se formulen propuestas de políticas públicas favorables a los migrantes;
- Conseguir información técnica sobre la realidad de los migrantes (línea de base).

- Fortalecer las destrezas necesarias de los equipos humanos locales para una intervención eficaz y oportuna;
- Mejorar la comunicación entre los equipos a nivel binacional;
- Apoyar en la formación de sacerdotes, religiosas y laicos en el tema migratorio.

### **8.3.2. Pastoral de la Triple Frontera Perú-Bolivia-Chile**

Considerando los constantes conflictos y denuncias de violaciones de derechos humanos de los migrantes, desde el 2000, las Comisiones de Pastoral de Movilidad Humana de las Conferencias Episcopales de Perú, Bolivia y Chile intensificaron su presencia y atención a los migrantes en el área de frontera entre estos tres países. Cabe señalar que los principales actores gubernamentales que intervienen frente al fenómeno de la movilidad de personas en esta zona fronteriza son los vinculados a la seguridad: policía de investigaciones, departamento de extranjería y migración, gobernaciones y registros civiles. A ellos se suman los consulados, que brindan servicios muy reducidos de información y asesoría jurídica.

En 2001 las Comisiones Nacionales de Pastoral de Movilidad Humana de Perú y Bolivia y el Instituto Católico Chileno (INCAMI) definieron un programa de acompañamiento pastoral y social a las comunidades de migrantes de la región fronteriza entre Chile, Perú y Bolivia. En coordinación con las Diócesis de frontera Tacna (Perú), Arica, Iquique (Chile) las tres Comisiones Nacionales realizaron dos misiones con migrantes, 2001 y 2003, y han organizado reuniones entre agentes de pastoral, representantes de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil.

En octubre de 2004, en la Diócesis de Tacna, se realizó el Primer Encuentro de Obispos de las tres Fronteras, que se realiza periódicamente para programar y evaluar las acciones conjuntas de acompañamiento pastoral y promoción integral de la dignidad y los derechos de los migrantes en esta región fronteriza. El último encuentro se llevó a cabo en Tacna en 2011.

Lo anteriormente expuesto sobre las diferentes formas de compromiso de los actores de la sociedad civil en materia migratoria, revela que la pregunta acerca de cuál es el rol de la sociedad civil en la definición de políticas públicas migratorias sigue aún vigente. Es indudable que el Estado no puede construir políticas públicas sin promover la participación de los actores involucrados. En este caso, no se pueden definir políticas públicas migratorias sin contar con la participación de las asociaciones que trabajan el tema migratorio y con las mismas personas involucradas o ignorando su participación.

La defensoría del Pueblo, en su informe sobre Migraciones y Derechos Humanos de 2009, señaló que “el Estado no cuenta con una estructura institucional adecuada para garantizar de manera articulada, coordinada y sostenida los derechos de los migrantes peruanos en cada una de las etapas del proceso migratorio” (Defensoría 2009). Asimismo, sostuvo que “no existe un plan de trabajo conjunto intersectorial ni lineamientos comunes que permitan definir las funciones y las

competencias de cada uno de los sectores involucrados en la tarea de garantizar dichos derechos” (Defensoría 2009).

Como repuesta, el Estado, a través de la Dirección General de los Derechos de los Peruanos en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, constituyó la Mesa Intersectorial para la Gestión Migratoria, con el objetivo de definir los lineamientos y principios que deben orientar la política migratoria desde una perspectiva integral. Esta Mesa está integrada por representantes de seis Ministerios y la coordinación ha sido asumida por el Ministerio de Relaciones Exteriores. En esta Mesa se han conformado siete grupos de trabajo sobre Inmigración, Salud, Previsión Social, Promoción y Protección de los Derechos de los Migrantes en el exterior, Educación y Cultura, Promoción del Empleo y Trabajo, Acceso a la Vivienda. Además, se han establecido dos comisiones de apoyo: la Comisión Interagencial de Cooperación Internacional, orientada a brindar apoyo técnico; y, la Comisión de Coordinación de Instituciones de la Sociedad Civil, mecanismo de consulta y colaboración con instituciones de la sociedad civil vinculadas al tema migratorio. A pesar de los intentos realizados para poner en marcha estas Comisiones, todavía no se ha logrado constituir espacios adecuados de colaboración.

Asimismo, se ha promulgado el Decreto Supremo N° 057-2010-RE, Reglamento de la Ley de los Consejos de Consulta de las Comunidades Peruanas en el Exterior, que reconoce a los Consejos de Consulta como expresión de los actores de la sociedad civil peruana residente en el exterior. La finalidad de los Consejos de Consulta, señala la Ley, es constituir un espacio de diálogo y cooperación con las oficinas consulares para sumar esfuerzos a fin de contribuir y orientar en la solución de los problemas que enfrentan los connacionales en el exterior.

Existen, por tanto, dos espacios importantes de consulta, diálogo y colaboración de la sociedad civil y el Estado que podrían orientar las políticas públicas en materia migratoria. Por el momento, estos espacios están en proceso de configuración y todavía no se ha logrado visualizar la importancia que estos tienen para dotar de un enfoque integral a la política migratoria en el país. La causa de ello no sólo radica en la falta de presupuesto y voluntad política por parte del Estado, sino también en la forma como la sociedad civil ha enfocado la incidencia política y su vinculación con los temas migratorios. Muchas veces se ha dejado la incidencia a la espontaneidad o al carisma de un personaje importante en la escena política nacional o, en el mejor de los casos, al peso que puede representar alguna asociación de la sociedad civil especializada en un tema particular vinculado a las migraciones. La falta de una política de intervención conjunta, reflejada, por ejemplo, en la ausencia de planes de acción conjunta de las redes, refleja la frágil intervención de la sociedad civil en estos espacios. Probablemente, el desafío mayor de los actores de la sociedad civil radique en adecuarse a las nuevas dinámicas de actuación en redes, donde las instituciones fuertes deben ceder espacios a la acción conjunta, pasando de un centralismo del poder a una lógica de participación conjunta, donde el liderazgo pueda hacer conjugar la flexibilidad y provisionalidad de las redes con la importancia de la comunicación horizontal y el sentido de cuerpo.

## **Desafíos**

- La participación de la sociedad civil y de los propios migrantes, a través de las ONGs, universidades, Iglesia, consejos consulares, entre otros actores sociales, resulta fundamental en la definición de las políticas públicas, en tanto permite abordar el fenómeno migratorio de manera integral y, al mismo tiempo, brinda la posibilidad de lograr un mayor impacto en la población. En este sentido, se deben fortalecer los espacios de participación, tales como la Comisión de Coordinación de Instituciones de la Sociedad Civil y los Consejos de Consulta de las Comunidades Peruanas en el Exterior.
- El trabajo en red de la sociedad civil debe verse reflejado en planes de acción conjunta, con objetivos claros y definidos, que permitan pensar la incidencia política como una herramienta para hacer propuestas de políticas públicas migratorias. Estos planes de incidencia deben incluir el acompañamiento a migrantes y la investigación para una mejor comprensión del fenómeno migratorio.
- El soporte técnico para la definición de las políticas públicas migratorias debería recoger el enfoque integral del fenómeno migratorio, proporcionado por la sociedad civil y los propios migrantes. El soporte técnico es una herramienta que ayuda a traducir en lenguaje de políticas públicas aquellas necesidades o urgencias cotidianas de los migrantes.

## QUARTA PARTE

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

La participación de la sociedad civil en la definición e implementación de políticas públicas es fundamental para lograr que el Estado responda eficaz y oportunamente a las problemáticas que atraviesan las personas migrantes y sus familias. Estas políticas deben garantizar el respeto de los derechos fundamentales, honrando los compromisos asumidos a nivel internacional y, al mismo tiempo, deben ayudar a fortalecer la institucionalidad del sistema democrático, buscando una mayor inclusión de todas aquellas personas que han quedado al margen de las preocupaciones y políticas promovidas por los diferentes gobiernos que han dirigido la vida política del país. En este sentido, una preocupación por identificar los espacios adecuados de participación ciudadana en la definición e implementación de políticas públicas sobre migraciones parte del reconocimiento de que aquel que se moviliza es una persona humana, portadora de derechos y obligaciones, una persona con rostro propio y portadora de una historia, de todo un conjunto de relaciones humanas, culturales y sociales.

Sería iluso pensar que las definiciones técnicas van a solucionar los problemas de todas estas personas, sin embargo, es preciso reconocer que políticas públicas bien orientadas y asumidas oportunamente pueden ayudar a que la vida de muchas personas se desarrolle dignamente y debidamente, evitando vulneraciones a sus derechos fundamentales. La implementación de estas políticas demandará una voluntad política por parte del Estado y la sociedad civil deberá estar vigilante para que ellas se implementen adecuadamente. Sin embargo, el rol de la sociedad civil no termina con la definición de políticas públicas, sino que ella, gracias al acompañamiento y contacto directo que tiene con las personas migrantes y sus familiares, está invitada a seguir reinventando constantemente las dinámicas de las políticas públicas, a fin de seguir respondiendo adecuadamente a las nuevas situaciones que se presenten en este campo.

En este acápite, se presentan algunas propuestas que pueden ayudar a mejorar los programas de acompañamiento a las personas migrantes y sus familias. Muchas de estas propuestas recogen iniciativas que ya se encuentran en marcha. Con estas propuestas no se pretende inventar nuevas iniciativas sino de fortalecer espacios e iniciativas ya existentes, reconocer las posibilidades de la colaboración interinstitucional, saber orientar los estudios e investigaciones que realizan las universidades. Estas propuestas están enmarcadas desde un compromiso compartido con otros, donde tanto las asociaciones de migrantes y sus familiares, las ONGs, las instituciones religiosas, así como el sector gubernamental y empresarial, deben aprovechar los espacios donde se encuentran y dialogar sobre el fenómeno migratorio, para mejor orientar las acciones del Estado.

## **1. Propuestas para el fortalecimiento de la incidencia política de la sociedad civil**

- Fortalecer las alianzas, redes y coaliciones existentes en la sociedad civil. Esto asegurará un mayor éxito al momento de hacer incidencia política, al mismo tiempo, los aliados ayudarán a discernir si los objetivos y estrategias son los más adecuados;
- El trabajo en red de la sociedad civil debe verse reflejado en planes de acción conjunta, con objetivos claros y definidos, que permitan pensar la incidencia política como una herramienta para hacer propuestas de política públicas migratorias. Estos planes de incidencia deben incluir el acompañamiento a migrantes y la investigación para una mejor comprensión del fenómeno migratorio. Hay necesidad de elaborar una propuesta de política migratoria integral por parte de la Sociedad Civil;
- Los objetivos de la incidencia y los métodos que se usen en ella requieren creatividad y audacia, al mismo tiempo que discernimiento para conocer las fortalezas y limitaciones de la misma incidencia. La planificación es importante. Dedicar tiempo y recursos al momento previo a la incidencia asegurará la claridad de los objetivos y el diseño adecuado de estrategias y acciones que conduzcan al objetivo trazado.
- La incidencia política puede llevar a la necesidad de afrontar oposición, lo cual debe reforzar una actitud tolerante, para evitar caer en discursos confrontacionales que desvirtúen los planteamientos que se pretende que sean asumidos como política pública migratoria.

## **2. Propuesta de espacios de participación ciudadana en la gestión gubernamental para la definición, implementación y monitoreo de políticas de migraciones**

- Emplear los siguientes espacios de participación ciudadana existentes para definir los marcos de la política nacional del Estado en materia de derechos humanos en general y de las personas migrantes y sus familiares en particular:
  - Participación en las audiencias de la consulta nacional para la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos 2012-2016<sup>211</sup> y la mesa de validación sobre el capítulo de medidas dirigidas a promover y proteger los derechos de las/los migrantes y sus familias;
  - Incidencia en las mesas regionales sobre migración, allí donde éstas existan, para promover los derechos de la población emigrada y/o su familia;<sup>212</sup>

---

<sup>211</sup> Ver en <http://www.minjus.gob.pe/plan-nacional>

<sup>212</sup> Por ejemplo en la *Mesa de Trabajo por los Derechos de las y los Migrantes - Región Junín*, creada en 2012 con la participación de funcionarios de las Direcciones Regionales de

- Apoyo a la realización de una *Encuesta Nacional Migratoria*, de carácter periódico, que permita disponer de información estadística acerca de las características sociodemográficas y económicas de las y los migrantes y sus familias, para la adecuada formulación de políticas públicas migratorias;
- Participación coordinada de las organizaciones vinculadas a la promoción de los derechos de las personas migrantes en iniciativas como CERTIJOVEN, INFOMIGRA, la Encuesta de Juventud, Empleo y Migración, entre otras, implementados en el marco del Programa Conjunto “Promoción del Empleo, el Emprendimiento de Jóvenes y Gestión de la Migración Laboral Internacional Juvenil” (implementado por la OIT, UNFPA, OIM y el PNUD) y financiado con recursos del Fondo para los Objetivos del Milenio (F-ODM).<sup>213</sup>
- Hacer uso de los recursos de participación previstos en los artículos 2º y 31º de la Constitución Política, en la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley N° 26300), la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806) para promover políticas públicas relativas a la promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias:
  - La LDPYCC regula el ejercicio de los derechos de participación y control ciudadanos de conformidad con la Constitución (art. 1º). Los canales de esta participación son: (i) la iniciativa de *Reforma Constitucional*; (ii) la iniciativa en la *formación de las leyes* (con las firmas comprobadas de no menos del 0.3 por ciento de la población electoral nacional); (iii) el *Referéndum* (con las firmas comprobadas de un número de ciudadanos no menor al 10 por ciento

---

Trabajo y Comunicaciones; Defensoría del Pueblo, la Municipalidad Provincial de Huancayo, así como organizaciones locales como Inmigra, Instituto REDES, Flora Tristán y el Centro de Iniciativas para el Desarrollo Humano – CEIDHU.

<sup>213</sup> El tercer resultado del Programa “Promoción del Empleo, el Emprendimiento de Jóvenes y Gestión de la Migración Laboral Internacional Juvenil” preveía aportar a la gestión pública de la migración laboral juvenil internacional desde un enfoque de políticas de migración laboral juvenil, que incluyera actividades anticipatorias y de preparación previas de la migración, dirigidas a potenciar las trayectorias laborales juveniles. El Programa cuenta con un portal de internet “*Perú Infomigra*” (<http://www.mintra.gob.pe/migrante/infomigra.php>) y, en coordinación con la Dirección de Migración Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), apoyó el diseño y conceptualización de la “*Plataforma de Orientación e Información Perú – Infomigra*”, cuyo fin es proveer atención presencial y virtual, facilitar información y orientación oportuna, veraz y confiable sobre el proceso de la migración laboral internacional y retorno, para promover decisiones informadas. La plataforma virtual posee información sobre el mercado laboral en los principales países de destino, los trámites administrativos que se deben realizar antes de viajar y guías para facilitar la integración, entre otra información dirigida a potenciales migrantes, posibles retornantes, peruanos/as en el exterior y trabajadores migrantes andinos e inmigrantes. Se ha implementado también un Programa de Capacitación para 193 funcionarios de 65 gobiernos locales y regionales denominado “*Gestión de la migración laboral desde los gobiernos regionales y locales. Una alternativa de generación de desarrollo*”.



del electorado nacional); (iv) la iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales; y, (v) otros mecanismos de participación establecidos por la ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales (art. 2);<sup>214</sup>

- Procede el Referéndum para (i) la reforma total o parcial de la Constitución; (ii) la aprobación de leyes, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales; (iii) la desaprobarción de leyes, decretos legislativos y decretos de urgencia, así como de las normas anteriores; y (iv) en las materias relativas a la descentralización referidas en el artículo 190° de la Constitución (art. 38°). Cabe, consecuentemente, con arreglo a este marco, que la población organizada se movilice en favor de una reforma de la Constitución para introducir un artículo que establezca los derechos humanos de los migrantes y sus familias y genere, con ello, la necesidad de desarrollo normativos infraconstitucionales que materialicen los mandatos que la Constitución enuncie en este aspecto; o a favor de la aprobación de una ley, por ejemplo, para la aprobación de los derechos de los retornantes; o a favor de una ley u ordenanza regional o local, respectivamente, para la creación e institucionalización de espacios de cooperación público-privada en materia de política migratoria de ámbito nacional, regional o local;
- En cuanto a las iniciativas legislativas, si éstas fueren rechazadas o modificadas sustancialmente por el Congreso, sus promotores podrán solicitar la iniciación del procedimiento de referéndum, adicionando las firmas necesarias para completar el porcentaje de ley (art. 41°);
- La Ley Orgánica de Municipalidades, por su parte, también contempla el referéndum y añade el *cabildo abierto*, la participación en las *juntas vecinales* y los *comités de gestión*. Instancias todas en las que también se puede canalizar la promoción de medidas de política pública en materia migratoria;
- La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública puede emplearse, asimismo, como mecanismo de *accountability* (rendición de cuentas) sobre este tópico en el ámbito municipal.

---

<sup>214</sup> Entre estos se encuentra la denominada “*demanda de rendición de cuentas*”, por medio de la cual los ciudadanos (representados por un mínimo de 20 por ciento o por un máximo de 50.000 firmas de la población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción territorial) interpelan a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios de su respectivo ámbito. La autoridad está obligada a dar respuesta (art. 31°). Es importante destacar la diferencia entre la “*demanda de rendición de cuentas*” y la “*rendición de cuentas*”. La “rendición de cuentas” ocurre cuando una autoridad explica a los ciudadanos las acciones realizadas durante su gestión y cómo ha ejecutado el presupuesto, lo que debe ocurrir antes de que se inicien los talleres del presupuesto participativo. En cambio, la “demanda de rendición de cuentas” constituye un mecanismo de control regulado en la Ley 26300, mediante el cual los vecinos de una localidad interpelan a sus autoridades sobre el uso de los recursos públicos. Esta demanda debe acompañarse de un pliego de preguntas y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) le otorgará a la autoridad un plazo de 60 días para responder.

- Participar en los procesos de formulación de los presupuestos participativos (Constitución, artículo 199° y Ley Marco del Presupuesto Participativo y su reglamento, Ley N° 28056 y Decreto Supremo N° 142-2009-EF) para generar o ampliar la base de recursos disponibles para desarrollar políticas (programas, proyectos y actividades) a favor de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias:
  - Postulando representantes que promuevan proyectos a favor de las personas migrantes y sus familias;
  - Formulando y promoviendo *proyectos de desarrollo social* ligados a la promoción y/o protección de los derechos de las personas migrantes y sus familias;
  - Formulando y promoviendo *proyectos de inversión productiva y local*, ligándolas o no al empleo de las remesas derivadas al país por las personas migrantes;
  - Posicionando los *Consejos de Coordinación* local como espacios de concertación, donde se debatan los proyectos antes mencionados, especialmente en localidades con una significativa presencia de población migrante.

### **3. Propuesta para la participación ciudadana en el fortalecimiento de una información objetiva, oportuna y pertinente sobre las causas, características y efectos de las migraciones**

- Promover la investigación sobre el fenómeno migratorio, a fin de generar datos que permitan definir políticas públicas migratorias que respondan a las necesidades de las personas migrantes y sus familias. Las alianzas de las ONGs, Iglesias y universidades permitirán integrar las dimensiones de *acompañamiento-investigación-incidencia política* en beneficio de los derechos fundamentales de las personas migrantes y sus familias;
- Las asociaciones de migrantes y sus familiares, tanto como las ONGs y las instituciones eclesiales, debieran sugerir temas para la investigación en materia migratoria, ayudando a las universidades a que sus investigaciones puedan aportar a al proceso de definición de las políticas públicas migratorias, así como a mejorar la calidad del servicio que se brinda a las personas migrantes;
- Las ONGs, instituciones eclesiales y los medios de comunicación deben ofrecer espacios para brindar información objetiva sobre medios legales para migrar y, al mismo tiempo, promover una cultura de respeto de los derechos fundamentales de las personas migrantes y sus familias;
- Las ONGs, instituciones eclesiales y asociaciones de migrantes y sus familiares deben colaborar con las entidades encargadas de recopilar información sobre las migraciones, a fin de armonizar las fuentes de datos migratorios.

#### **4. Propuesta para la participación ciudadana en una mayor sensibilización al conjunto de la sociedad sobre el impacto positivo de las migraciones y los derechos humanos de los migrantes**

- Continuar con el acompañamiento a las personas migrantes y sus familiares. Este acompañamiento, promovido por las entidades de la sociedad civil, es la fuente de legitimidad para sugerir y proponer políticas públicas en materia migratoria. En este sentido, las semanas de migrantes promovidas por la Iglesia Católica deben ser fortalecidas, en tanto se tratan de espacios adecuados para mostrar el lado humano de las migraciones y las ventajas para el desarrollo humano, tanto a nivel social, cultural, económico, espiritual.
- Continuar con la implementación de planes o programas de desarrollo de capacidades para repercutir en la calidad de la participación ciudadana relativa a la gestión gubernamental de políticas de migración:
  - Diplomados, talleres o seminarios para potenciales migrantes, familiares de migrantes, organizaciones sociales, organizaciones comprometidas con la promoción y protección de los derechos humanos.
  - Maestrías, diplomados, talleres o seminarios para funcionarios públicos, de todos los niveles y sectores, vinculados a la definición, implementación y monitoreo de políticas de migración.

## Bibliografía

- Abusada *et al.* (2000), *La Reforma Incompleta. Rescatando los noventa*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Instituto Peruano de Economía, Lima.
- ACNUR (2011), *Un año en crisis. Tendencias Globales 2011*, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8850>
- Altamirano, T. (2006), *Remesas y nueva “fuga de cerebros”. Impactos transnacionales*. PUCP, Lima.
- (2000), *Liderazgo y organizaciones de peruanos en el exterior. Culturas transnacionales e imaginarios sobre el desarrollo*. PUCP, Lima.
- (1996), *Migraciones. El fenómeno del siglo. Peruanos en Europa, Japón, Australia*. PUCP, Lima.
- (1992), *Éxodo. Peruanos en el Exterior*. PUCP, Lima
- Álvarez, R. (2009), *UNASUR: Desde la perspectiva subregional a la regional*. FLACSO CHILE. Serie Documentos Electrónicos Numero 6. Octubre 2009, Programa Seguridad y Ciudadanía, disponible en: [http://www.comunidadandina.org/unasur/unasur\\_rodrigo\\_alvarez\(flacso\).pdf](http://www.comunidadandina.org/unasur/unasur_rodrigo_alvarez(flacso).pdf)
- Ansion, J.; Mujica, L., y Villacorta, A. M. (2009), “Perú: En el aeropuerto me dijo que cuide a mi madre”, en Ansión, J.; Aparicio Gómez, R. y Medida, P. N. (Editores), *Más allá de las remesas. Familias de migrantes en América Latina*. CISEPA PUCP, Lima, pp. 25-85.
- ASPEC y Fondazione Cariplo (2012), *El viaje de quien se queda: la otra cara de la migración*. ASPEC y Fondazione Cariplo, Lima.
- Berganza I., y Purizaga, J. (2011), *Migración y desarrollo. Diagnóstico de las migraciones en la zona norte de Perú. Regiones de Tumbes, Piura, Cajamarca y Lambayeque*. UARM, Lima.
- Berganza, I., y Serna, M. (2011), *Dinámicas migratorias en la frontera Perú-Chile. Tacna, Arica e Iquique*. UARM, Lima.
- Berg, U. y Paerregaard, K. (2005), *El Quinto Suyu: transnacionalidad y transformaciones diaspóricas en la migración peruana*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- CEDAL (2012), *Informe Sombra. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. CEDAL, Lima.
- Cela, J. (2012), *Cómo trabajar en red sin diluirse en el intento*, disponible en: <http://www.pedagogiaignaciana.com/admin/files/PDF/Cela%20Jorge.%20Como%20trabajar%20en%20red.%202012.pdf>
- CEPLAN (2011), *Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021*. CEPLAN, Lima.
- Conferencia Sudamericana de Migraciones (2010), *Plan Sudamericano De Desarrollo Humano De Las Migraciones, Contexto y Perspectivas*, disponible en: [http://www.oim.conosur.org/varios/conferencia\\_x/3%20Documentos%20oficiales/5%20Plan%20SDHM.pdf](http://www.oim.conosur.org/varios/conferencia_x/3%20Documentos%20oficiales/5%20Plan%20SDHM.pdf)

- Consulado General de Atlanta (2011), *Atención Consular Itinerante. Experiencia que postuló a las buenas prácticas gubernamentales*, disponible en la página web del Consulado de Atlanta: [www.consulperuatlanta.com](http://www.consulperuatlanta.com) (Revisado el 28 de setiembre de 2012) y en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores: <http://nuevoportal.rree.gob.pe/servicioalciudadano/Documents/Atencion%20itinerante.%20C-Atlanta.pdf> (Revisado el 28 de setiembre de 2012).
- Coral, I. (1994), *Desplazamientos por violencia política. 1980-1992. Documento de trabajo n° 58*. IEP, Lima.
- Defensoría del Pueblo (2009), *Migraciones y Derechos Humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes. Informe Defensorial n 146*. Defensoría del Pueblo, Lima.
- Degregori, C. I.; Blondet, C.; Lynch, N. (1986), *Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*. IEP, Lima.
- Deng, F. (1995), *Comisión de Derechos Humanos. 52° período de sesiones, Tema 9 del Programa Provisional*. Naciones Unidas, Nueva York.
- Ecuador- Perú (2011), *Cartilla Binacional para la Ejecución del Estatuto Migratorio Permanente Ecuatoriano – Peruano*. Disponible en la Página web de la OIM-Perú: [http://www.oimperu.org/oim\\_site/documentos/Cartilla%20Ecuador-Peru.pdf](http://www.oimperu.org/oim_site/documentos/Cartilla%20Ecuador-Peru.pdf) (Revisado el 28 de agosto de 2012).
- Franco, C. (1991), “Exploraciones en “otra modernidad”: de la migración a la plebe urbana”, en Franco, Carlos, *Imágenes de la sociedad peruana. La otra modernidad*. CEDEP, Lima, pp. 79-109.
- Frente Político Gana Perú. Plan de Gobierno 2011 – 2016 (2011) Disponible en la página web del Partido Nacionalista Peruano: <http://www.partidonacionalistaperuano.net/propuestas/plan-de-gobierno-gana-peru-2011-2016.html> (Revisado 25 de setiembre de 2012).
- Gamarra, C. (2000), *Declaración de Lima de 1999 y seguimiento*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Lima.
- Germaná, C.; Meneses, M.; Valencia, I.; Colletón, R.; Samamé, D. (2005), *La migración internacional. El caso peruano*. UNMSM, Lima
- Geronimi, E. y Taran, P. (2005), *Globalización y migraciones laborales: importancia de la protección*. Programa de Migraciones Internacionales Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra
- Hansen, R. (2010), *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*. OIM, Ginebra.
- INEI (2009), *Perú: migraciones internas 1993-2007*. INEI, Lima.
- (1995), *Migración interna en el Perú*. INEI, Lima.
- INEI, OIM (2010), *Perú: Remesas y Desarrollo*. INEI, OIM, Lima.
- (2009), *Migración Internacional en las familias peruanas y perfil del peruano retornante*. INEI, OIM, Lima.

- (2008) *Perú: Características de los migrantes internacionales, hogares de origen y receptores de remesas*. INEI, OIM, Lima.
- INEI, UNFPA, PNUD (2008), *Censos nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Perfil sociodemográfico del Perú. Segunda Edición*. INEI, UNFPA, PNUD, Lima.
- INEI, DIGEMIN, OIM (2010), *Perú: Estadísticas de la migración internacional de peruanos, 1990-2009*. INEI, DIGEMIN, OIM, Lima.
- INEI, CEPAL, UNFPA (2011), *Perú: Migración interna reciente y el sistema de ciudades, 2002-2007*. INEI, CEPAL, UNFPA, Lima.
- Lahera, E. (2004), *Introducción a las Políticas Públicas*. FCE, Santiago, Chile.
- Mckinley, A. (2002), *Manual Básico para la Incidencia Política*. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Washington DC.
- MERCOSUR (2008), *Actualización Normativa de la Cartilla del Ciudadano del MERCOSUR*. DOCUMENTO SAT 05/2008.
- Ministerio del Interior (2012), *Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior*, disponible en:  
[http://dggi.mininter.gob.pe/dggi/doc\\_mofrof/3\\_mofrof.pdf](http://dggi.mininter.gob.pe/dggi/doc_mofrof/3_mofrof.pdf) (Revisado el 20 de septiembre de 2012).
- MINRREE (2011), *Contenidos Mínimos de un Programa Presupuestal con enfoque de Resultados: optimización de la política de protección y atención a las comunidades peruanas en el exterior. Anexo 2*. MINRREE, Lima.
- (2009) *Lineamientos de la Política Exterior Peruana*, disponible en:  
<http://www.rree.gob.pe/portal/p exterior.nsf/1AA43027D97D4C52052567930078A768/9D9836B8E66438D805256E52005304B9?OpenDocument> (Revisado 20 setiembre 2012).
- (2005), *Política de Reforma Consular, de Protección, Asistencia y Promoción de las Comunidades Peruanas en el Exterior*. MINRREE, Lima.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (2009), *Plan Nacional de Población 2010-2014*. Fondo de Población de la Naciones Unidas. Lima.
- Núñez-Melgar, M. (2010), *Las Migraciones Internacionales ¿Problema o Posibilidad?* OIM, Lima.
- OCDE (2010), *Perspectivas Económicas de América Latina*. Centro de Desarrollo, Paris.
- OIM- CAN (2012), *Avances y Recomendaciones para la Implementación de la Normativa de la Comunidad Andina en Materia de Migraciones para Países Andinos*. OIM, Lima.
- OIT (2012), *Programa Multilateral de Cooperación Técnica. Informe Final del Proyecto "Fortalecimiento institucional en materia migratoria para contribuir al desarrollo de los países de la región andina – Migrandina"*. OIT, Lima.
- (2010), *Plan Intersectorial para las Migraciones Laborales, 2010-2014*. OIT, Lima.
- (2005), *Marco Multilateral para las Migraciones Laborales*. OIT, Ginebra.

- OIT-Migrandina (2012a), *Fortalecimiento institucional en materia migratoria para contribuir al desarrollo de los países de la Región Andina- Migrandina: Informe final*. Programa Multilateral de Cooperación Técnica, Ginebra.
- (2012b), *Plan de Actuación de Fortalecimiento a los Gobiernos Regionales y Locales en el Marco de la Gestión de Migración Laboral. Evaluación del Plan de Actuación*. Proyecto Migrandina-OIT, Lima.
- (2012c), *Evaluación del Proyecto Migrandina. Resumen*. Proyecto Migrandina-OIT, Lima.
- (2012d), *Proyecto Migrandina: Elaboración del Plan Operativo Anual. Sistematización de actividades de la Mesa de Trabajo Intersectorial de Gestión Migratoria*. Proyecto Migrandina-OIT, Lima.
- (2012e), *Sistematización Proyecto Migrandina*. Proyecto Migrandina-OIT, Lima.
- (2009a), *Migraciones Laborales y Tripartismo*. OIT – Migrandina Oficina para Países Andinos, Lima.
- (2009b), *Taller Nacional sobre Gestión de la Migración Laboral*. Oficina para Países Andinos, Lima (documento sin publicar)
- Panfichi, A. (2007), *Migraciones Internacionales*. PUCP, Lima.
- Prats, J. (2001), “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco Conceptual y analítico”, en *Revista Instituciones y Desarrollo N° 10*, pp. 103-148
- Parlamento Andino (2011), *Informe. Política Pública del Estado Peruano hacia los Peruanos/as en el Exterior y la Trata de Personas*. Despachos de Parlamentarios andinos Alberto Adrianzén e Hilaria Supa, Lima.
- PNUD (2011), *Inventario de iniciativas relacionadas con Seguridad Humana en América Latina*. 2011
- Rodríguez, G. (2005) *Grupos e Individuos Específicos: Trabajadores Migrantes. Informe Presentado por la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos. Visita al Perú*. Comisión de Derechos Humanos 61° período de sesiones. Tema 14 a) del programa provisional, disponible en: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/02/Informe-relatora-sobre-migrantes-visita-enero-2005.pdf>
- Romagnoli, G. (1995), *Estudio comparativo de la legislación migratoria en los países del Pacto Andino*. Editora, Ginebra.
- Tamagno, C. (2010), *La Implementación de la Decisión 545 en el Perú. Hacia la Gestión Migratoria Laboral y el Fortalecimiento de la Integración Andina*. OIT, Proyecto Migrandina, Lima.
- Torales, P.; González, E y Pérez Vichich, N. (2003), *Migraciones laborales en Sudamérica: la Comunidad Andina. Programa de Migraciones Internacionales*. OIT, Ginebra.
- Tribunal Constitucional del Perú (2009) EXP. N. ° 00065-2008-PA/ TC, fundamento 3. Lima
- Velásquez, N. (2012), *La Gestión de la Migración Laboral desde los gobiernos Regionales y Locales. Una alternativa de generación de desarrollo. Manual para los Gobiernos. Observatorio de Desarrollo Territorial – ODT. Colección Investigación y Desarrollo*. Universidad Católica Sedes Sapientiae, OIM, Lima.

**Páginas web**

Página web del Acuerdo Nacional: <http://www.acuerdonacional.pe/>

Página web de Andina: <http://www.andina.com.pe>

Página web de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones: <http://www.cs.migraciones.info/>

Página web del Consulado de Perú en Atlanta: [www.consulperuatlanta.com](http://www.consulperuatlanta.com)

Página web de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel <http://cman.pcm.gob.pe>

Página web de FLACSOANDES: <http://www.flacsoandes.org/>

Página web del INPE: <http://www.inpe.gob.pe>

Página web de la SBS: <http://www.sbs.gob.pe>

Página web de la Defensoría del Pueblo: <http://www.defensoria.gob.pe/>

Página web de la DIGEMIN: [http://www.digemin.gob.pe/normatividad\\_marco\\_legal.html](http://www.digemin.gob.pe/normatividad_marco_legal.html)

Página web del ISCOD: <http://www.sindicatoseinmigracion.org>

Página web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: [www.minjus.gob.pe/](http://www.minjus.gob.pe/)

Página web del MININTER: <http://dggi.mininter.gob.pe>

Página web del MTPE: <http://www.mintra.gob.pe/migrante/>

Página web del MRE: <http://www.rree.gob.pe>

Página web de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/>

Página web de la OIM – Perú: <http://www.oimperu.org>

Página web de la OIM- Cono Sur: <http://www.oimconosur.org/>

Página web de la Organización de Estado Americanos: <http://www.oas.org>

Página web de Perú Migrante: <http://www.perumigrante.org/>

Página web de Perú-Infomigra: <http://www.mintra.gob.pe/>

Página web de la UNESCO <http://www.unesco.org/>

Página web del *United States Department of Labour*: <http://www.dol.gov/>