

Estado  
actual y perspectivas  
de las políticas  
migratorias en el  
**MERCOSUR**

[1]

*Colección APORTES*



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la educación,  
la Ciencia y la Cultura

# Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR

# Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR

Coordinación  
*Cristina Zurbriggen*  
*Lenin Mondol*

**LOGOS**

Ilustración de la cubierta:

Diagramación:  Augusto Giussi

Título de la obra: **Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR**

Edición en español

© FLACSO Uruguay 2010

Paysandú 935-941

Oficina 303

Correo Postal 11200

Montevideo, Uruguay

Teléfono: (598-2) 901 86 61

[www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy)

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en Uruguay

Printed and made in Uruguay

Queda hecho el depósito que ordena la ley

Impreso en Uruguay - 2010

Tradinco S.A.

Minas 1367 - Montevideo.

ISBN: 978-9974-98-088-4

Depósito Legal:

Impresión:

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin previo consentimiento por escrito de FLACSO Uruguay.

# Índice

Prefacio .....	11
<i>Julio Carranza Valdés</i>	
Presentación .....	15
<i>Cristina Zurbriggen</i>	
Políticas públicas migratorias: consideraciones preliminares para su discusión .....	17
<i>Lenin Mondol López</i>	
I. Importancia de la migración .....	17
II. Entre luces y sombras: La política pública migratoria subregional .....	19
III. Las respuestas pendientes .....	21
IV. A modo de conclusión .....	22
Referencia bibliográfica .....	23
Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras .....	25
<i>Susana Novick</i>	
1. Introducción.....	25
2. Experiencias del pasado .....	27
3. Reformas actuales .....	34
4. Expectativas futuras .....	45
5. A modo de cierre .....	50
Referencia bibliográfica .....	52
Brasil: Estado actual de las políticas migratorias.....	55
<i>Helion Póvoa Neto - Marcia Anita Sprandel</i>	
1. Introducción y descripción del contexto migratorio .....	55
2. Líneas estratégicas .....	60
Referencias.....	72
La migración en Bolivia .....	75
<i>Carmen Ledo García</i>	
1. Introducción y descripción del contexto migratorio en Bolivia .....	75
2. La situación de Bolivia.....	76
3. La emigración internacional de bolivianos.....	94
4. Líneas estratégicas- Reflexionar sobre los siguientes aspectos:.....	100
5. Ejes de tensión y diálogo.....	103
6. Conclusiones.....	107
Referencia bibliográfica .....	110

<b>Política Migratoria en Chile.....</b>	<b>109</b>
<i>Carolina Stefoni</i>	
1. Introducción.....	109
2. Características de la migración actual en Chile.....	111
3. Principales problemas que enfrenta la población migrante .....	114
4. Instructivo presidencial .....	125
Referencia Bibliográfica.....	127
<b>Aspectos políticos de la inmigración y emigración internacionales en Paraguay al principio del siglo XXI.....</b>	<b>129</b>
<i>Sylvain Souchaud</i>	
1. Introducción.....	129
2. Las migraciones internacionales en Paraguay: tendencias históricas.....	129
3. Características recientes de la inmigración internacional en Paraguay.....	132
4. La emigración paraguaya actual .....	135
5. La política migratoria de Paraguay .....	137
6. Conclusión: las nuevas modalidades migratorias y sus implicancias políticas .....	139
Referencia bibliográfica .....	143
<b>Antecedentes y desafíos de las políticas de migración en Uruguay.....</b>	<b>151</b>
<i>Javier Taks</i>	
1. Introducción.....	151
2. Antecedentes de los flujos migratorios en Uruguay .....	153
3. Pasado y presente de las políticas migratorias.....	162
4. Desafíos para el MERCOSUR peregrino.....	170
5. Comentario final.....	174
Referencia bibliográfica .....	175
Conclusión.....	179
<b>El desafío de la innovar en la gestión pública.....</b>	<b>179</b>
<i>Cristina Zurbriggen</i>	
1. Las políticas migratorias: multidimensional, multinivel y multiactoral .....	180
2. Conceptualizando la transversalidad .....	181
3. Gestionando la transversalidad: Gestionando en Red .....	183
4. Desafíos pendientes .....	185
Referencia Bibliográfica.....	187

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

### CUADROS

#### *Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras*

<b>CUADRO No. 1</b> .....	<b>32</b>
Estrategias de desarrollo, políticas públicas, políticas de población y políticas migratorias.	
<b>CUADRO No. 2</b> .....	<b>37</b>
Cantidad de ciudadanos extranjeros presentados al Decreto 1169/2004, ordenados por continente y región.	
<b>CUADRO No. 3</b> .....	<b>38</b>
Patria Grande - Mercosur.	
<b>CUADRO No. 4</b> .....	<b>39</b>
Radicaciones por trámite ordinario.	
<b>CUADRO No. 5</b> .....	<b>39</b>
Total de Radicaciones 2006-2009 (al primer cuatrimestre) Trámites Ordinarios y Patria Grande.	
<b>CUADRO No. 6</b> .....	<b>44</b>
Participación de argentinos residiendo en el exterior, en los procesos electorales (1993-2005).	
<b>CUADRO No. 7</b> .....	<b>46</b>
Poblacion Inmigrante (no nativa) en Argentina 1869-2001.	
<b>CUADRO No. 8</b> .....	<b>47</b>
Nacidos en los países limítrofes, censados en Argentina por país de nacimiento. 1869-2001.	
<b>CUADRO No. 9</b> .....	<b>47</b>
Entradas y salidas de pasajeros argentinos por el aeropuerto internacional de Ezeiza (Buenos Aires), 1999-2006.	

#### *La migración en Bolivia*

<b>CUADRO No. 1</b> .....	<b>78</b>
Bolivia: Población Total Según Condición Migratoria 1992 – 2001.	

<b>CUADRO No. 2</b> .....	<b>80</b>
Bolivia: Condición Migratoria de la Población Según Grado de Urbanización y Contextos Ecológicos, 1992 – 2001.	
<b>CUADRO No. 3</b> .....	<b>82</b>
Bolivia: Distribución de los Migrantes Según Región Ecológica de Nacimiento. Por Contexto Ecológico de Destino, 1992 – 2001.	
<b>CUADRO No. 4</b> .....	<b>84</b>
Bolivia: Distribución de los Índices de Masculinidad de los Migrantes Según Región Ecológica de Nacimiento Por Contextos Ecológicos de Destino, 2001.	
<b>CUADRO No. 5</b> .....	<b>85</b>
Bolivia: Distribución de la Población Inmigrante en Edad de Trabajar (PET). Según Grado de Urbanización por Región Ecológica de Residencia y Sexo, 1992 – 2001.	
<b>CUADRO No. 6</b> .....	<b>86</b>
Bolivia: Distribución de la Población Inmigrante de 5 a 14 Años de Edad. Según Grado de Urbanización por Región Ecológica de Residencia y Sexo, 1992 – 2001.	
<b>CUADRO No. 7</b> .....	<b>88</b>
Bolivia: Distribución de la Población Inmigrante Reciente. Según Grado de Urbanización y Grandes Grupos de Edad por Región Ecológica de Destino, 2001.	
<b>CUADRO No. 8</b> .....	<b>93</b>
Saldo Neto Migratorio por Municipios de Residencia y Sexo, 1996 – 2001*.	
<i>Antecedentes y desafíos de las políticas de migración en Uruguay</i>	
<b>CUADRO No. 1</b> .....	<b>155</b>
Uruguay: Migración neta, 1950-2006.	
<b>CUADRO No. 2</b> .....	<b>158</b>
Uruguayos en el MERCOSUR ampliado.	



<b>CUADRO No. 3</b> .....	<b>163</b>
Uruguay: Población nacida en otros países del MERCOSUR, 1975-1996.	

*El desafío de la innovar en la gestión pública*

<b>CUADRO 1</b> .....	<b>186</b>
Políticas migratorias. Requerimientos de la gestión transversal.	

## GRÁFICOS

### *La migración en Bolivia*

<b>GRAFICO No. 1</b> .....	<b>77</b>
Bolivia: Población Migrantes de 5 años y mas, 1976-2001.	
<b>GRAFICO No. 2</b> .....	<b>95</b>
Inmigrantes según País de nacimiento, 2001.	
<b>GRAFICO No. 3</b> .....	<b>97</b>
Población nacida en Bolivia, censada en Argentina. Periodo 1868-2001.	
<b>GRAFICO No. 4</b> .....	<b>99</b>
Variaciones residenciales de Migrantes Bolivianos en España, 1995-2008.	

### *Aspectos políticos de la inmigración y emigración internacionales en Paraguay al principio del siglo XXI*

<b>GRÁFICO No. 1</b> .....	<b>147</b>
Pirámides de los nacidos en Brasil residentes en Paraguay, segundo los censos de 1992 y 2002.	

### *Antecedentes y desafíos de las políticas de migración en Uruguay*

<b>GRÁFICO No. 1</b> .....	<b>160</b>
Stock de retornantes por año (en porcentaje). Localidades de 5000 y más habitantes.	
<b>GRÁFICO No. 2</b> .....	<b>162</b>
Mapa esquemático de distribución espacial de los principales grupos de inmigrantes por nacionalidad.	

## MAPAS

### *La migración en Bolivia*

<b>MAPA No. 1</b> .....	<b>91</b>
Saldo Neto Migratorio por sexo, 1996-2001.	
<i>Aspectos políticos de la inmigración y emigración internacionales en Paraguay al principio del siglo XXI</i>	
<b>MAPA No. 1</b> .....	<b>148</b>
Inmigrantes brasileños y argentinos según distrito de residencia en 2000.	
<b>MAPA No. 2</b> .....	<b>149</b>
Población nacida en Brasil según distrito de residencia en 2002.	
<b>MAPA No.3</b> .....	<b>150</b>
Población nacida en Argentina. Según distrito de residencia en 2002.	
<b>MAPA No. 4</b> .....	<b>151</b>
Población retornada de Paraguay según municipio de residencia en 2000.	
<b>MAPA No. 5</b> .....	<b>152</b>
Población nacida en Paraguay. Según municipio de residencia en 2000.	

# Prefacio

*Julio Carranza Valdés<sup>1</sup>*

A través de la historia, las migraciones han sido una actividad constante de la sociedad, motivaciones diversas han incentivado a los hombres a moverse más allá de sus fronteras en busca de nuevos horizontes, más motivados por razones de carácter económico o político que por el espíritu de aventura y de exploración que también ha sido parte esencial de la naturaleza humana.

Como todo fenómeno social, las migraciones han dado lugar a fuertes conflictos y nuevas contradicciones, sobre todo cuando han sido motivadas por las ambiciones de expansión o dominación de las naciones más poderosas del planeta sobre otros territorios, pero también han sido fuente del mayor enriquecimiento cultural y la mayor integración de pueblos con orígenes diferentes que por diversas razones han coincidido en el mismo espacio en el mismo tiempo.

El impacto cultural de este proceso ha sido enorme, las culturas de muchos pueblos hoy son el resultado de la mezcla de civilizaciones distintas, sometidas a ese enriquecedor proceso que el gran historiador cubano, Fernando Ortiz, llamó transculturación.

Inspirado en una vieja frase se pudiera decir que la historia de la humanidad ha sido también la historia de las migraciones.

Durante la etapa actual de la así llamada globalización, muchos fenómenos han adquirido nuevas dimensiones e implicaciones, entre ellos el

---

<sup>1</sup> Doctor en Economía, Consejero Regional de Ciencias Sociales y Humanas en América Latina y el Caribe – UNESCO.

de las migraciones. Los avances en la tecnología de las comunicaciones y el transporte han facilitado la movilidad internacional y han estimulado la migración como solución a situaciones difíciles que por razones económicas o políticas enfrentan las personas en sus países de origen.

Paralelamente la acentuada división del mundo en países ricos y países pobres, enfatiza las presiones migratorias cuyo signo fundamental no es el movimiento de personas de un régimen político a otro sino el movimiento desde países menos desarrollados a países altamente desarrollados donde suponen encontrar mayores posibilidades de inserción laboral.

Los refugiados políticos, a veces de manera masiva, han caracterizado también los movimientos migratorios de nuestra época en la mayoría de las regiones del mundo. También, como un fenómeno más reciente y menos estudiado, aparecen los desplazados por el efecto del cambio climático y la crisis medioambiental que afecta al planeta.

La globalización, impulsada fundamentalmente por las naciones más desarrolladas, ha promovido la libre movilidad de mercancías y capitales por el mundo pero no la libre movilidad de personas. Quizás las regulaciones y restricciones legales a la migración son hoy más fuertes que nunca antes en la historia. Muchas fronteras se calientan y no aparecen soluciones suficientes a los conflictos que allí se presentan cotidianamente.

Obviamente, más allá de soluciones parciales que pudieran contribuir favorablemente a aliviar este problema, como la reforma migratoria que se demanda con fuerza en los Estados unidos, la solución definitiva pasa por reducir las desigualdades entre las naciones y avanzar en la lucha contra la pobreza y la marginalidad, lo cual supone importantes cambios en el actual orden internacional.

En la coyuntura de hoy estos problemas lejos de aliviarse parecen agudizarse, dado el impacto que sobre los países centrales tiene la actual crisis financiera internacional con fuertes reducciones en el empleo, tendencias a la desregulación de los mercados laborales y disminución de los recursos disponibles para gasto social. Situación que, como ha demostrado la historia, es caldo de cultivo para la xenofobia, el racismo y la discriminación.

Los estados miembros de la UNESCO han considerado el tema de las migraciones, así como el del racismo la discriminación y la xenofobia, como temas relevantes que deben ser incluidos en su programa regular. Diversos proyectos se desarrollan.

Dado que se trata de fenómenos complejos, las ciencias sociales tienen una contribución importante que hacer para conocer mejor sus causas, sus manifestaciones, sus características específicas en cada región y proponer diferentes opciones para contribuir al diseño y la implementación de políticas efectivas que contribuyan a aliviar las consecuencias negativas de las migraciones y estimulen sus consecuencias positivas referidas al encuentro de culturas, al enriquecimiento mutuo y al reforzamiento positivo de la diversidad que integra a la sociedad contemporánea.

Una de estas actividades, organizada conjuntamente con FLACSO-Uruguay, fue la realización de un seminario que tratara sobre la situación actual y perspectivas de las migraciones en los países que integran el MERCOSUR. Se revisan los casos de los países miembros de este tratado (Uruguay, Brasil, Paraguay y Argentina), así como los casos de los países vecinos Chile y Bolivia que tienen un impacto importante en la subregión. El seminario realizó un abordaje integral de esta problemática para contribuir a comprender mejor este fenómeno en toda su complejidad. Haciéndose particular énfasis en las políticas migratorias de los estados miembros del MERCOSUR.

Se ha afirmado, con razón, que el MERCOSUR ha avanzado más en sus dimensiones económicas y comerciales que en su dimensión social, de la cual el movimiento libre de ciudadanos forma parte esencial. Esta cuestión es tratada cada vez con mayor acento por los gobiernos y por las más diversas organizaciones de la sociedad civil en la región. La relevancia del tema demanda también el aporte de la comunidad académica que con sus análisis y propuestas deben contribuir al mayor conocimiento para el diseño e implementación de políticas más adecuadas. El presente volumen, que recoge los principales trabajos presentados en el seminario, tiene el propósito de servir a estos fines.

---

# Presentación

*Cristina Zurbriggen<sup>2</sup>*

**L**os desplazamientos migratorios en América Latina y el Caribe han sido una constante socio-histórica que ha contribuido a la configuración de una base endógena plural para la innovación, la transformación y el desarrollo de nuestros territorios.

En las últimas décadas, las transformaciones políticas y económicas han generado un aceleramiento de la movilidad de personas en la región sudamericana. Esta dinámica condujo a su vez a nuevas formas y estructuras de las sociedades, repercutiendo directamente en los procesos de desarrollo de cada uno de los países y la región en su conjunto.

A partir de las transformaciones planteadas surge la necesidad de contar con políticas migratorias activas y coordinadas a nivel regional. Se trata, en definitiva, de construir iniciativas en la materia consistentes con la promoción de los derechos humanos y el desarrollo integral.

Sin embargo, y a pesar de la evidente repercusión que el fenómeno migratorio ha tenido en las diferentes dimensiones de vida contemporánea, hay una brecha cada vez mayor entre el conocimiento de estas dinámicas y las decisiones expresadas en políticas públicas en el espacio geográfico continental.

Atendiendo la problemática planteada y, particularmente, aquella que hace referencia a las dificultades de articulación entre los encargados de

---

<sup>2</sup> Doctora en Ciencia Política por la Universidad Eberhard-Karls (Tubingen, Alemania). Se desempeña como docente e investigadora en el área de Estado y Políticas Públicas en la Universidad de la República (Uruguay), y es Directora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Uruguay.

generar conocimiento científico social sobre el tema migratorio y las acciones que realizan los tomadores de decisión sobre política migratoria, es que FLACSO-Uruguay incorpora un área de investigación que enfatiza sobre procesos migratorios nacionales y regionales, con miras a fortalecer un conocimiento aplicado y contribuir a la participación de actores relevantes.

El presente libro es resultado de ese esfuerzo académico, expresado en el seminario-taller *“Estado Actual y Perspectivas de las Políticas de Migración en el MERCOSUR”* (Montevideo, 12 y 13 de noviembre de 2009), una instancia organizada por FLACSO Uruguay en conjunto con UNESCO que tuvo por objetivo central contribuir al diseño de políticas en el espacio MERCOSUR sobre el abordaje integral de la migración.

A partir de la promoción, comunicación y la reflexión conjunta sobre las transformaciones institucionales y políticas, el taller buscó promover un debate entre académicos, especialistas, tomadores de decisión, y grupos organizados vinculados al fenómeno migratorio, para ensayar respuestas integrales a la problemática migratoria y repensar las nuevas formas de gestionar las políticas públicas complejas.

Esperamos que esta publicación contribuya también a un mejor conocimiento de nuestra realidad y, en definitiva, a la construcción de sociedades más justas, diversas y libres.

---

# Políticas públicas migratorias: consideraciones preliminares para su discusión

*Lenin Mondol López*<sup>3</sup>

**A** la luz del aporte realizado por expertos nacionales en el marco del primer seminario- taller sobre políticas públicas migratorias del MERCOSUR, y el cual fue organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en el Uruguay (FLACSO-Uruguay) conjuntamente con la Consejería de Ciencias Sociales y Humanas para América Latina de la UNESCO<sup>4</sup>, el presente artículo pretende introducir algunas líneas generales para la discusión sobre la temática de la migración, las políticas públicas migratorias y su vinculación inexorable con el tema del desarrollo.

## **I. Importancia de la migración**

Quizás como nunca antes en la historia moderna, los procesos de migración humana han sido tan fundamentales para el sostenimiento del sistema económico capitalista.

Nos encontramos en un mundo cada vez más signado por la desigualdad y exclusión en sus más variadas formas, que denota repetidamente asimetrías en la distribución de los recursos capitales y una lógica de acumulación que finalmente termina por degradar al ser humano, abstrayéndolo de sus

---

3 Sociólogo costarricense, investigador adjunto del programa de Migración y Desarrollo de FLACSO-URUGUAY.

4 Dicho seminario, que a la vez da nombre al presente libro, se llevó a cabo los días 12 y 13 de noviembre del año 2009 en la ciudad de Montevideo.



condiciones históricas y sociales. Estamos pues, frente a la más depurada y racional cosificación de lo que hemos denominado condición humana, y es precisamente en este contexto que se desenvuelven las dinámicas migratorias.

Muchos son los factores que se le atribuyen al aumento de las migraciones en el siglo XX<sup>5</sup>, -particularmente de aquellas regiones a las cuales se les ha denominado como sub-desarrolladas- que van desde aquellas que comprenden las mismas como un fenómeno sociocultural, producto de una larga interacción entre pueblos más allá de las fronteras nacionales, hasta aquellas que tienen como impronta las situaciones coyunturales de política usualmente fuera de un contexto democrático y las que enfatizan en los cambios económicos que en el corto y mediano plazo favorecen nuevas configuraciones de mercados laborales.

Particularmente, América Latina registra variaciones demográficas por migración aunadas a todas las anteriores causas<sup>6</sup>, sin embargo, en estas tres últimas décadas los procesos migratorios obedecen fundamentalmente a desequilibrios y crisis económicas que han causado desempleo, bajos ingresos percibidos y la búsqueda de mejores condiciones de vida. De esta manera, contingentes de familias latinoamericanas se han dado a la tarea de buscar los mejores destinos posibles para vender su fuerza de trabajo.

En este sentido, los flujos migratorios en la subregión del Cono Sur, se han acelerado en correlación a la profundización de la crisis económica de inicios del presente siglo, siendo que la actual migración intrasubregional se basa mayoritariamente en dinámicas de atracción y expulsión de fuerza de trabajo caracterizada por una mayor proporción de personas con edad productiva<sup>7</sup> y una acelerada incorporación de la mujer a estas dinámicas<sup>8</sup>.

Asimismo, en lo concerniente a aquellos países que comparten una misma agenda política de integración subregional con la denominada plataforma MERCOSUR, observamos una clara distinción entre aquellos países que en mayor medida son receptores de migración (Argentina, Brasil, Chile), y aquellos que son expulsores (Bolivia, Paraguay, Uruguay)<sup>9</sup>.

---

5 Investigadores como César Aguiar señalan cifras importantes que respaldan la importancia del tema migratorio a nivel global: "estimaciones de la División de Población de las Naciones Unidas apoyadas centralmente en censos de población, se indica que el número total de migrantes internacionales aumentó de 75 000 000 en 1965 a 120 000 000 en 1990, a una tasa del 1,9%" (Aguiar, 2007:119)

6 En el contexto actual estadísticas de organismos internacionales señalan que alrededor de 25 millones de latinoamericanos se encuentran en situación de migrantes alrededor del mundo.

7 Nos referimos en su mayoría al grupo etáreo que va de los 18 a los 44 años de edad.

8 Esta tendencia a la feminización de la migración ha sido observada en el aumento paulatino de la fuerza de trabajo de la mujer en los servicios domésticos y de la maquila principalmente.

9 Desde nuestro punto de vista las migraciones han demostrado afectar más por su dimensión cualitativa que cuantitativa, por lo que no necesariamente aquellos países que reciben menos migrantes son

Es claro que los retos y problemáticas de la migración son diferentes para cada país<sup>10</sup>, pero también es fundamental señalar que las medidas domésticas de política no son suficientes en tanto no estén insertas en una lógica de desarrollo subregional, que permita finalmente alcanzar las condiciones básicas que potencien a sus habitantes como sociedades con mayor bienestar económico y equidad social.

## II. Entre luces y sombras: La política pública migratoria subregional

En los últimos años son múltiples las iniciativas bilaterales que promueven mecanismos intermedios para la solución de problemas domésticos y transfronterizos en materia migratoria. Iniciativas de regularización ciudadana entre Bolivia- Brasil (2005, 2006, 2007), Argentina- Brasil (2005), Brasil- Uruguay (2002, 2006) Paraguay y Brasil, así como los procesos de regularización implementados por el gobierno Chileno (2007, 2008), se podrían citar, entre muchas otras, como esfuerzos importantes que buscan resolver con urgencia el tema de la libre circulación.

Otros programas a nivel social buscan complementar la falta de legislación migratoria que proteja a la niñez, a las mujeres y trabajadores en general. Programas de educación bilingüe entre Brasil y Paraguay, la flexibilización de las medidas de acceso a los servicios de salud y educación en Argentina y Uruguay son también ejemplos de acciones parciales que intentan salvaguardar derechos sociales fundamentales.

Paralelamente a estas iniciativas y programas, algunos gobiernos han ido un poco más lejos y han impulsado la creación de nuevas leyes migratorias que subsanen las carencias de perspectiva de derechos que arrastraban en su entramado. Citamos como ejemplo las recientes leyes de Argentina y Uruguay, las cuales incluyen además mecanismos para la inclusión ciudadana, ya sea a través de programas de vinculación o retorno dirigidos hacia compatriotas que se encuentran en el exterior<sup>11</sup>

Tal y como se ha podido observar, las propuestas bilaterales, y nacionales en algunos casos, buscan remediar la falta de un consenso efectivo por

---

los menos afectados. Citamos a modo de ejemplo la importancia cualitativa que ha tenido la migración brasileña al Paraguay, entre otras.

10 Aunque cualquiera de los temas a tratar sobre migración son válidos para todos los países que integran el MERCOSUR, se debe señalar que los temas sobre remesas, emigración calificada, desplazamientos familiares, desarraigo sociocultural, migración por asuntos comerciales, entre otros, tienen un rango de importancia muy diferente para cada uno de los países.

11 Dichas leyes incluyen mecanismos para la promoción de medidas de vinculación y estrategias de retorno a través del denominado "Departamento 20" en Uruguay ó la "Provincia 25" en Argentina.

---

parte de los estados miembros del MERCOSUR y asociados<sup>12</sup>, que no han encontrado punto de encuentro en temas prioritarios.

Ahora bien, estas soluciones coyunturales, ó atomizadas si se quiere, ¿pueden remediar una situación estructural que afecta a todos los países del bloque?

La respuesta no es fragmentaria, pero sí se disemina. La respuesta la tienen las fuerzas sociales a nivel subregional.

Los actores en el tema de migración son múltiples, y trascienden gobiernos. Sin lugar a dudas todas estas iniciativas anteriormente señaladas, vienen en conjunto a connotar la fuerza propositiva de diversos actores sociales que buscan decididamente colocar en la agenda política subregional el tema de la migración, ya no solo como un tema vinculado a la creación de capital, sino a la fundamentación de los derechos humanos y sociales.

A medida que el avance de la globalización económica ha alcanzado parámetros cada vez más utilitarios y deshumanizantes, las demandas ciudadanas también se han venido globalizando sin importar nacionalidad o país de origen.

Es en este sentido que el MERCOSUR, como instancia política supranacional, refleja las demandas y contradicciones de múltiples actores a nivel subregional, y comienza a ser una respuesta legítima en la medida que avanza consustancialmente hacia una mayor democratización e inclusión de los diversos sectores sociales.

Dentro de esta perspectiva, podríamos decir que los acuerdos multilaterales de seguridad social del MERCOSUR (2006) así como de residencia del MERCOSUR ampliado (2009), son dos ejemplos del acervo de luchas ciudadanas y laborales por incluir mecanismos transnacionales para la vigencia de derechos fundamentales de los migrantes.

El devenir de otras iniciativas para la implementación de mecanismos válidos de legislación y de política pública migratoria a través del MERCOSUR dependerá, desde luego, de todos estos actores que se niegan a desfallecer en sus demandas. Los mismos migrantes, ONGs, centrales sindicales y organizaciones de derechos humanitarios ya se están sumando a la búsqueda de soluciones consensuadas<sup>13</sup>, y se colocan como los principa-

---

12 Para cada caso de los países miembros del MERCOSUR se observarán medidas tendientes a buscar amnistías en materia laboral o de procesos de regularización con la figura de Residencia Temporal, y que han tenido que reeditarse continuamente a falta de una legislación subregional. Al respecto véanse los casos de Brasil, Bolivia y Chile tratados con mayor detalle en los subsiguientes capítulos.

13 El profesor Javier Taks hace referencia a la importante participación de diversos sectores de la sociedad civil en la lucha por los derechos de los migrantes, así como de la última reunión subregional de

les críticos de los programas sociales y laborales complementarios, que no ahondan en el problema de raíz y que denuncian una falsa inclusión migratoria que finalmente ha terminado por transgredir normativas internacionales con obligación, como lo son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes<sup>14</sup>.

### III. Las respuestas pendientes

Finalmente, ¿qué falta por hacer?, ¿hacia dónde debemos ir en materia migratoria?, ¿a qué tipo de retos nos enfrentamos para que pueda lograrse una efectiva implementación de los acuerdos de política pública migratoria en la subregión?, ¿qué rol pueden tener los diversos actores sociales en este proceso?

La siguiente puntuación expresa sucintamente algunos de los principales nodos ó retos identificados con relación a la problemática de la política pública migratoria en la subregión, y que de manera ampliada y con mayor detalle abordan los especialistas que aportan su criterio en cada uno de los apartados que contiene el presente libro.

- Superar la atomización: la política migratoria se mantiene latente en diversos programas y acciones que no dejan de ser paliativos. Una verdadera profundización en el tema migratorio implica una perspectiva común desde la administración pública y más aún desde las instituciones encargadas de ejecutar las políticas respectivas.
- Acceder a la transversalización: Se hace necesaria la intersección y correlación de las diversas políticas públicas con la política migratoria.
- Superar la falsa dicotomía externo-interno: A diferencia de otro tipo de políticas públicas, la política pública migratoria al estar armonizada con un sistema regional de políticas públicas de migración posee un alcance que supera lo doméstico.

---

sindicatos a raíz de la Declaración de Montevideo. Ver el caso de Uruguay.

14 Al respecto recomendamos leer el artículo de Carolina Stefoni, para el caso de Chile.

---

- Fomentar un orden de la política: La política migratoria es un asunto prioritario en la subregión que debe ser agendada como tal por los gobiernos, y más aún, ser operativa a través de reglamentaciones y programas.
- Armonización y profundización: La implementación de la política migratoria no solo corre a nivel de países sino fundamentalmente a través de los gobiernos locales y provinciales. Para lograr una efectiva profundización de la política se debe avanzar en la participación multinivel incorporando a todos los sectores de la sociedad civil.
- Incorporar la lógica cultural: la política migratoria tiene el reto de incorporar las especificidades culturales, solo de esta manera puede conducir a una lógica de desarrollo generalizable.

#### **IV. A modo de conclusión**

Más allá de cualquier disenso suscitado alrededor de los diversos enfoques sobre el tipo de política y gestión de la misma, no cabe duda que el tratamiento de la política migratoria pasa inexorablemente por la discusión sobre la estrategia de desarrollo a la cual se adscribe un país ó un grupo de ellos.

De tal manera que para la subregión es imprescindible considerar y poner sobre la mesa la discusión sobre el tipo de sociedades que queremos construir, con quiénes y con qué recursos podremos lograrlo.

Esperemos que en el marco del MERCOSUR se avizoren tiempos políticos y sociales de inclusión, en donde la connotación de lo migratorio sea la que nos signe no como errantes, sino como todo un pueblo que reencontró finalmente su camino.

## Referencia bibliográfica

- Aguiar, César (2007): "Inmigración. Perspectivas y oportunidades para una política inmigratoria." en: Calvo, Juan José; Mieres, Pablo (comp.) *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay*. Montevideo: UNFPA/Rumbos.
- Castles, Stephen; Miller, Mark J. (2004): *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo entero*, UAZ/Porrúa.
- Delgado Wise, Raúl; Marquez Covarrubias, Humberto; Moctezuma Longoria, Miguel (2006): *Dimensiones críticas de la problemática de la migración y el desarrollo en México*. Revista Theomai, número 14, segundo semestre. En [http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numero 14/ArtLongoria.pdf](http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numero%2014/ArtLongoria.pdf)
- Mármora, Lelio (2002): *Las Políticas de Migración Internacional*, Buenos Aires, OIM, Editorial Paidós.
- Portes, Alejandro (2007): Migración y desarrollo: una revisión conceptual de la evidencia. En Castels, S. y Delgado, R., coordinadores: *Migración y desarrollo: perspectivas desde el Sur*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas / Organización Internacional para las Migraciones.

---

# Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras

*Susana Novick<sup>1</sup>*

## 1. Introducción

**E**ste artículo tiene por objetivo realizar una síntesis de la evolución de las políticas migratorias argentinas desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, analizada a partir de la producción normativa del Estado. Asimismo, se reflexiona acerca del futuro de las mismas, relacionando las tendencias de los flujos, el panorama político argentino y la evolución del proceso de integración regional.

Desde hace tiempo nos interesamos por indagar acerca de los aspectos político-sociales e ideológicos de los fenómenos poblacionales. Hemos utilizado la perspectiva histórica de largo plazo y con los años hemos podido apreciar la fertilidad de este campo de estudio; fertilidad no exenta de inconvenientes, pues como afirman Funtowicz y Ravetz no es fácil comprender los “problemas complejos, novedosos y variables”. El tema de las migraciones es uno de ellos. La complejidad esencial de esta temática abre “el camino para una nueva concepción de la ciencia, en la que el conocimiento y la ignorancia siempre interactúan de manera creativa”. Y en el caso específico del estudio de las políticas migratorias el horizonte se empaña aún más. Los mismos autores dicen: “...el estatus científico de la investigación

---

1 Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –CONICET-, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Esta ponencia resume algunos hallazgos del proyecto UBACYT titulado: “Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales”.

sobre los problemas relacionados con la toma de decisiones públicas es, en el mejor de los casos, dudoso” (Funtowicz y Ravetz, 1993).

En efecto, trabajar sobre textos - los jurídicos incluidos- no constituye una práctica obvia e inocente. El análisis del discurso tiene grandes dificultades para dominar su objeto, pues un discurso no es una realidad evidente, un objeto concreto ofrecido a la intuición, sino el resultado de una construcción (Mengueneau, 1980). El lenguaje y su uso no son neutros o transparentes, ni indiferentes al lugar desde el cual son realizados. Vasilachis de Gialdino, nos advierte sobre las posibilidades de los textos políticos, incluidos los jurídicos. La autora dice: “...dar cuenta de la capacidad de dichos textos tanto para construir la realidad social como además y fundamentalmente, para proveer a los actores sociales de los modelos interpretativos con los que comprender esa realidad social, interrogarse acerca de la posibilidad de modificarla y, consecuentemente, orientar la propia acción (Vasilachis de Gialdino, 1997).

Por su parte, la teoría crítica alude al derecho como una práctica social específica y como un discurso de poder, de allí que lo ideológico es considerado condición de producción necesaria del discurso jurídico (Ruiz, 1991; Cárcova, 1991). Adherimos a las teorías alternativas del derecho que afirman que las contradicciones profundas del sistema jurídico pueden servir a una praxis emancipadora (Barcellona y Coturri, 1976; Tygar y Levy, 1981).

La legislación, como parte del derecho, constituye un objeto de estudio apto para la comprensión de las relaciones sociales y los cambios producidos en la sociedad. El estudio de la norma jurídica nos resulta un camino adecuado para responder a ciertos interrogantes: ¿Cuál es el conflicto social?, ¿Quiénes pujan por resolverlo? ¿Cómo logran hacerlo? La ley es un fruto social, un hecho público, el punto final de un camino que podemos recorrer y estudiar. La norma configura para nosotros un relevante objeto de análisis pues ella resume y transparenta -hace más visibles- aquellos factores llamados genéricamente ideológicos, de manera que nos permite aprehender la riqueza y sustancia de la dimensión jurídica de lo social. Nuestra perspectiva considera al sistema jurídico como un sistema parcialmente incoherente, relativamente autónomo y paradójicamente contradictorio.

En la actualidad, las políticas migratorias se presentan con un fenómeno más complejo, dado que la Argentina, país tradicionalmente receptor de flujos migratorios, se ha venido perfilando desde la década de 1990 como país de emigración, un flujo compuesto mayoritariamente por jóvenes con alta calificación educativa. La coexistencia de ambas tendencias así como la participación de nuevos flujos y el desarrollo del espacio de integración regional -que fue lentamente avanzando desde lo estrictamente comercial



hacia cuestiones sociales y culturales, incluidas las temáticas poblacionales –se reflejan en la política reciente.

Pensar en las políticas migratorias en la Argentina, es pensar en uno de los temas esenciales de su historia como nación. Las migraciones constituyeron un fenómeno que marcó a nuestra sociedad desde aun antes del proceso de consolidación institucional. El Estado, por su parte, comenzó muy tempranamente a preocuparse por los problemas poblacionales, y dentro de su estrategia las migraciones fueron prioritarias: se necesitaba poblar rápidamente el país, modernizarlo y traer mano de obra indispensable para poner en marcha el proyecto dominante. Las migraciones internacionales constituyen así, uno de los procesos más importantes de nuestra historia y por ello uno de los más debatidos.

## 2. Experiencias del pasado

Partiendo de la hipótesis de que la evolución de los fenómenos demográficos es una variable dependiente de los procesos políticos, desde hace tiempo venimos analizado las políticas migratorias en Argentina, en cinco dimensiones:

- a) Legislación referida a fenómenos demográficos: migración, colonización, aborígenes, tierras fiscales;
- b) Constitución Nacional (1853, 1949, 1994);
- c) Convenios internacionales relacionados con la mujer y los inmigrantes;
- d) Planes Nacionales de Desarrollo;
- e) Documentos, informes oficiales y discursos de funcionarios públicos.

Nos interesamos por explorar el tratamiento que los diferentes gobiernos le dieron a la temática migratoria. Nuestro objetivo consistió en analizar la relación entre las políticas públicas, las políticas migratorias, las estrategias de desarrollo y los procesos políticos tal como se presentan en el ámbito normativo –leyes- del Estado<sup>2</sup>.

1. Durante la etapa agroexportadora (1870-1930) si bien no existió una política de población global y expresa, sí existió una política implícita que tiene correlación con un fenómeno destacado: la inmigración europea de

---

2 Las limitaciones de nuestro trabajo son varias: a) la recopilación de normas no ha sido total; b) se analizaron básicamente leyes a nivel nacional; c) el análisis no ha sido exhaustivo, pues un texto –los jurídicos incluidos- ofrecen siempre muchas y no solo una lectura posible; d) se identificó leyes con políticas, decisión que claramente reduce y recorta el análisis de un fenómeno mucho más complejo; e) se trabaja en un plano jurídico formal.

---

características masivas. Estos inmigrantes produjeron cambios importantes e irreversibles en la sociedad; y simultáneamente fueron influidos por fenómenos de índole económico, cultural, social y político. La política de “puertas abiertas” se estableció mediante la emblemática Ley Avellaneda, de 1876, que impulsaba el ingreso de europeos que llegaban a transformar en agrícolas nuestras extensas tierras. Ella define por primera vez qué es un inmigrante, especificando los derechos y deberes que ese estatus generaba. A nivel normativo coexisten en el período dos imágenes del extranjero: el civilizador y el subversivo. En relación con los derechos humanos, la ley de Residencia de Extranjeros (1902) puede ser considerada como la primera norma que legitimó un accionar discrecional por parte de las autoridades, y la Ley de Defensa Social (1910) tuvo un claro carácter represivo hacia la población migrante en general.

2. Primera Fase Estrategia industrializadora sustitutiva de importaciones. Gobiernos conservadores (1930-1945). A lo largo de esta etapa no existió una política de población expresa. Sí observamos algunos fenómenos: declinación del flujo migratorio europeo y aumento de las migraciones internas. La política migratoria se torna restrictiva -en el plano normativo-; pero la disminución del flujo parece ser más el resultado de la nueva situación económica internacional que consecuencia del cambio legal apuntado. Sin embargo, la crisis no afectó la ideología que asociaba inmigración europea con progreso nacional, aún fuertemente arraigada en la sociedad argentina. En relación a los derechos humanos, las restricciones impuestas asociadas a la selección de inmigrantes implicó dejar de lado el régimen absolutamente liberal de ingreso propuesto por la ley Avellaneda.

3. Primera Fase estrategia industrializadora sustitutiva de importaciones. Gobiernos peronistas (1946-1955). La experiencia planificadora del período (Primer y Segundo Plan Quinquenal) realizó diagnósticos previos acerca de los problemas demográficos del país, pretendiéndose actuar sobre la totalidad de los fenómenos. Asimismo, la variable población fue percibida como parte integrante de la política global de desarrollo, y como un elemento clave para la concreción del proyecto político. La Constitución Nacional sancionada por el peronismo -vigente a partir de 1949 hasta 1956- contenía referencias explícitas a algunos fenómenos demográficos. En relación con las migraciones- su artículo 17 establecía que “el gobierno federal fomentará la inmigración europea”. Por su parte, el artículo 31 disponía que los que entren al país sin violar las leyes gozan de todos los derechos civiles de los argentinos, y también de los derechos políticos luego de cinco años de haber obtenido la ciudadanía. El artículo 68 inciso 16 estipulaba como atribuciones del Congreso promover la inmigración. En

---

relación con la política migratoria, la idea de integración latinoamericana es uno de los argumentos que legitiman la política de amnistías iniciada por los gobiernos peronistas<sup>3</sup>. Las ideas de selección y encauzamiento orientan la nueva política.

4. Segunda Fase estrategia industrializadora sustitutiva de importaciones. Etapa concentradora. Gobiernos militares (1955-1962 y 1966-1973). Durante este período, que muestra una profunda crisis y un clima de protesta social creciente, las normas elaboradas poseen una visión de los inmigrantes como actores peligrosos para la sociedad, normas que implican un aumento de la violencia contra los extranjeros, facultándose al Poder Ejecutivo a expulsarlos. La disminución y fluctuación del flujo migratorio desde los países limítrofes observada durante esta etapa es el resultado de varias circunstancias: la política restrictiva ejecutada, la disminución de los salarios, la recesión económica y la exclusión y represión de los migrantes limítrofes indocumentados.

5. Segunda Fase estrategia industrializadora (1963-1966 y 1973-1976). Etapa distribuidora. Gobiernos democráticos. Esta etapa se caracteriza por una política generosa con los inmigrantes latinoamericanos (sendas amnistías), por una posición progresista en los ámbitos internacionales (Conferencia Mundial de Población de Bucarest, 1974) donde el fenómeno migratorio es considerado un factor de progreso y desarrollo; y por la creación de nuevos espacios institucionales. La experiencia planificadora del peronismo (Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, 1973) formula cuatro proyectos básicos: a) orientación de las migraciones internas; b) recuperación de la emigración argentina a otros países; c) integración de la inmigración latinoamericana; y d) promoción de la inmigración de ultramar<sup>4</sup>.

6. Estrategia de apertura y liberalización de la economía (1976-1999). Comprende tres etapas. La primera de inicio y penetración (1976-1983) llevada a cabo por el gobierno militar del general Videla, acompañado de su Ministro Martínez de Hoz, la más enérgica y sangrienta; la segunda de transición (1984-1989) durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, donde algunos sectores aún resisten la desregularización y apertura, generando

---

3 Se dictaron decretos de amnistía en los siguientes años: 1949, 1951, 1958, 1964, 1965, 1974, 1984 y 1992.

4 El Embajador Benito Llambí, entonces Ministro del Interior, pronunció un discurso donde expresamente sostuvo que era necesario modificar las condiciones de una escasa inmigración europea. "No es exagerado entonces afirmar que la Argentina cuenta con tierras que, con los debidos trabajos de incorporación, pueden dar asentamiento a quince millones de habitantes adicionales en los próximos treinta años".

---

un cierto impasse; y por último la tercera, de consolidación (1989-1999) durante el gobierno del Dr. Carlos S. Menem, donde ya no existe grupo alguno socialmente organizado, que pueda oponerse al nuevo proyecto neo-liberal instrumentado.

Durante la primera etapa, el gobierno militar sanciona en 1981 una nueva ley de migraciones (Ley 22439), -derogando la histórica Ley Avellaneda-, mediante la cual persiste en incentivar la inmigración europea asociada al proceso colonizador, dentro del objetivo de acelerar el crecimiento poblacional. La norma enuncia una política restrictiva, ampliándose las actividades de control y expulsión. En la nueva legislación subyace la 'doctrina de seguridad nacional', observándose el fenómeno migratorio desde una óptica casi exclusivamente policial.

Durante la segunda etapa, gobierno del Dr. Alfonsín, si bien se dictó un decreto de amnistía, tanto la normativa elaborada desde la Dirección Nacional de Migraciones, así como la reglamentación de la ley militar, nos muestran una posición ambivalente, poco respetuosa de los derechos de los inmigrantes limítrofes y que no coincidía con las expectativas generadas con el advenimiento de la democracia. Por otra parte, se formuló una política expresa tendiente a lograr el retorno de los argentinos exiliados<sup>5</sup>. Durante este período varias legislaciones provinciales otorgan el derecho al voto a los extranjeros en las elecciones municipales y/o provinciales, debiéndose cumplir algunos requisitos (mayoría de edad, saber leer y escribir en idioma nacional, años de residencia, poseer documento de identidad argentino, inscripción en un registro especial, etc.)<sup>6</sup>.

Durante la tercera etapa, gobierno del Dr. Menem, la temática aparece reiteradamente en la agenda pública: un decreto de amnistía, un nuevo reglamento de la ley militar, firma de convenios con países vecinos (Bolivia, Perú y Paraguay) y creación de nuevos espacios institucionales (Consejo Federal de Población y Comisiones de Población en las Cámaras de Sena-

---

5 Mediante el Decreto 1798/84, se crea la "Comisión Nacional para el retorno de los argentinos en el exterior" como órgano asesor del Poder Ejecutivo. En diciembre de 1984 se publican algunas instrucciones con el objeto de proporcionar información útil para quienes desean volver al país referida a: documentación, estudios, transportes, aduana, trabajo y otros tópicos relacionados con el regreso y reinserción en el país. Se citan dos programas especiales administrados y financiados por organismos internacionales: (a) de asistencia para la repatriación voluntaria de refugiados argentinos, coordinado por el ACNUR; y (b) programa ROT (Retorno de talentos), argentinos refugiados o exiliados que por sus calificaciones profesionales podrían tener posibilidad de ocupación inmediata, a cargo del Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM).

6 Los residentes extranjeros no pueden votar en elecciones nacionales (presidente, vicepresidente y legisladores), pero les está permitido sufragar en las provincias cuya legislación así lo dispone: Buenos Aires (1994), Ciudad de Buenos Aires (1996), Catamarca (1988), Misiones (1999), Neuquén (1994), Córdoba (1987), Corrientes (1993); Chaco (1995); Chubut (1994); Formosa (2003); Jujuy (1986); La Pampa (1989); Mendoza (1997); Río Negro (1988); Salta (1997); Santa Fe (1985); Santiago del Estero (1987); San Juan (1986); San Luis (1987); Tucumán (1983) y Tierra del Fuego (1991).

dores y Diputados). Si bien se presentaron numerosos proyectos de leyes<sup>7</sup> sobre migraciones –algunos de ideología muy xenófoba–, los resultados fueron poco fructíferos en cuanto a la derogación de la ley sancionada por el régimen militar. En relación con los emigrados, al igual que otros países latinoamericanos<sup>8</sup> que poseen un creciente flujo emigratorio, en 1991 se aprueba la Ley 24.007 que concede el derecho al voto a los argentinos que viven en el exterior, previa inscripción en un Registro de Electores. La primera vez que se aplicó esta norma fue en las elecciones legislativas de 1993, habiéndose empadronado 8.823 argentinos, de los cuales votó el 62%, dado que la ley establece un derecho voluntario<sup>9</sup>.

El Cuadro N° 1 que agregamos, resume y sintetiza las políticas migratorias elaboradas por el aparato estatal, desde fines del siglo XIX hasta el gobierno del Dr. Menem.

- 
- 7 Estas experiencias legislativas fueron analizadas en: NOVICK, S. "Inmigrantes y refugiados", Co-autor: Enrique Oteiza, en: *Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual 2000*. Eudeba, CELS, Buenos Aires, 2000, páginas 287 a 342; NOVICK, S. "Inmigrantes. Capítulo VII", en: *Derechos Humanos en la Argentina. Informe anual enero-diciembre 1998*, Eudeba, CELS, Buenos Aires, 1999, páginas 287 a 322; NOVICK, S. "Cambios en la política migratoria en el parlamento argentino", en: CELS, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina, 1997*, CELS, Eudeba, Buenos Aires, 1998, páginas 227 a 233; NOVICK, S. "Política inmigratoria. Inmigración real y derechos humanos en la Argentina. Capítulo VI", en: *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina*. 1995, CELS, Buenos Aires, 1996. Parte II de mi autoría, páginas 182 a 203.
- 8 Bolivia (2009), Brasil (1965), Colombia (1961), Ecuador (2002), Honduras (2001), México (2005), Panamá (2009), Perú (1979), República Dominicana (1997), Venezuela (1993), Puerto Rico (1977) y Belice (sólo para los diplomáticos) también han otorgado el voto a sus ciudadanos que residen en el extranjero.
- 9 El artículo 1 establece que "los ciudadanos argentinos que, residiendo en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina, sean electores nacionales de acuerdo a lo dispuesto en el Código Electoral Nacional y se inscriban en el Registro de Electores Residentes en el Exterior [...] podrán votar en las elecciones nacionales". La ley fue reglamentada por Decreto 1138/93, con las modificaciones introducidas por el Decreto 2010/93.
-

**Cuadro No. 1**  
**Estrategias de desarrollo, políticas públicas, políticas de población y políticas migratorias**

Estilo o estrategia de desarrollo	Período	Gobiernos	Característica General	Característica del Estado	Política Económica
Agroexportador	1870 a 1929	Conservadores Radicales	Capitalista Dependiente	Oligárquico liberal	- Exportaciones agropecuarias - Apertura inversión extranjera (ferrocarriles, frigoríficos, servicios) - Acumulación
I Fase Industrialización Sustitutiva de Importaciones	1930 a 1945	Conservador	Capitalista Dependiente	Oligárquico Intervencionista	- Inversión en EE.UU. (Industria textil y alimentos) - Acumulación
	1946 a 1955	Peronista	Capitalista Independiente	Benefactor	- Inversión Pública (servicios públicos, empresas) - Distribución
II Fase Industrialización Sustitutiva de Importaciones	1955-1962 1966-1972	Militar	Capitalista Dependiente	Burocrático Autoritario	- Empresas Multinacionales Monopólicas. Extranjerización Concentración - Acumulación
	1963-1966 1973-1975	Radical Peronista	Capitalista Independiente	Benefactor	- Inversión Pública. Control capital extranjero - Distribución
Apertura Económica y Liberalización de la Economía	1976-1983	Militar	Capitalista Dependiente	Liberal Represivo	- Desindustrializ. Concentración Extranjerización - Acumulación
	1983-1989	Radical	Capitalista Dependiente	Democrático Liberal	- Exportaciones no tradicionales - Acumulación
	1989-1995	Peronista	Capitalista Dependiente	Democrático Conservador	- Extranjerización - Concentración económica - Vertiginosas privatizaciones - Acumulación

Continúa Cuadro No. 1

Producción para	Ideología dominante	Evolución Demográfica	Política Migratoria
Mercado Externo	Liberalismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inmigración masiva europea</li> <li>- Declina mortalidad por desarrollo económico y social</li> <li>- Se inicia declinación fecundidad</li> <li>- Pirámide: población joven</li> <li>- Temprana y rápida urbanización</li> <li>- Concentración población urbana zona Metropolitana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción inmigración europea asociada a proceso colonizador</li> <li>- Exterminio población aborígen</li> </ul>
Mercado Interno Coyunturalmente	Liberalismo intervencionista	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento constante migraciones internas</li> <li>- Comienza proceso de vaciamiento de las provincias</li> <li>- Continúa declinación mortalidad</li> <li>- Continúa declinación fecundidad</li> <li>- Pirámide: población transición</li> <li>- Aumento población en la zona Metropolitana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restricciones entrada migrantes europeos</li> <li>- Puesta en duda política de puertas abiertas</li> <li>- Aparece problema migrantes limítrofes</li> </ul>
Mercado Interno	Nacionalismo Popular	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inmigración limítrofe numerosa</li> <li>- Leve declinación mortalidad</li> <li>- Continúa declinación fecundidad</li> <li>- Pirámide: población transición</li> <li>- Aumento migrantes internos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Selección y encauzamiento migración europea</li> <li>- Amnistía migrantes limítrofes</li> </ul>
Mercado Interno	Liberalismo Autoritario	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento constante migración interna</li> <li>- Aumento constante población zona Metropolitana</li> <li>- Continúa descenso fecundidad</li> <li>- Pirámide: estrechamiento por la base; ensanchamiento a partir grupo 55-59 años</li> <li>- Mortalidad estancada, Luego breve decrecimiento</li> <li>- Emigración de argentinos</li> <li>- Erraticidad flujo migratorio migrantes limítrofes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restricciones migrantes limítrofes</li> <li>- Represión migrantes ilegales</li> </ul>
Mercado Interno	Nacionalismo Popular	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento constante migración interna</li> <li>- Aumento constante población zona Metropolitana</li> <li>- Continúa descenso fecundidad</li> <li>- Pirámide: estrechamiento por la base; ensanchamiento a partir grupo 55-59 años</li> <li>- Mortalidad estancada, Luego breve decrecimiento</li> <li>- Emigración de argentinos</li> <li>- Erraticidad flujo migratorio migrantes limítrofes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amnistías migrantes limítrofes</li> <li>- Promoción migración</li> </ul>

Mercado Externo	Neoliberalismo Represivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leve reducción migración interna</li> <li>- Probable leve repunte fecundidad de momento</li> <li>- Pirámide: envejecimiento de la población</li> <li>- Estancamiento descenso mortalidad</li> <li>- Emigración de argentinos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restricciones migrantes limítrofes</li> <li>- Preferencia inmigración extranjera</li> </ul>
Mercado Externo	Liberalismo Democrático	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Probable aumento de emigración de argentinos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amnistía limítrofes</li> <li>- Restricciones limítrofes</li> <li>- Retorno exiliados</li> </ul>
Mercado Externo	Liberalismo Conservador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Continúa envejecimiento población</li> <li>- Desaceleración crecimiento de la población total</li> <li>- Tendencia declinante crecimiento migratorio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amnistía migrantes limítrofes</li> <li>- Restricciones migrantes limítrofes</li> </ul>

Fuente: Novick, S. 1992, 1997, 2000.

### 3. Reformas actuales

El gobierno del Dr. de la Rúa (alianza del Partido Radical y Frepaso) accede al gobierno mediante elecciones libre en diciembre de 1999. A partir de la profundización de la crisis económica y del creciente endeudamiento externo, la protesta social aumenta de tal forma que en diciembre de 2001 el presidente se ve obligado a renunciar a su cargo<sup>10</sup>. En relación con el tema migratorio, la ley sancionada por los militares en 1981, tenía ya más de 20 años y no resultaba fácil lograr su derogación. Fue el proyecto unificado consensuado en diciembre de 1999 en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, la base que tuvo en cuenta el Diputado Giustiniani al redactar su proyecto, presentado en el Congreso en diciembre del 2001 y nuevamente en marzo de 2003. Luego de diferentes avatares, como ya no daban los tiempos para obtener los dictámenes de todas las comisiones y los plazos legislativos se acortaban, se acordó el tratamiento del proyecto sobre tablas en la última sesión ordinaria del año 2003. Allí todos los diputados la votaron sin objeciones. Pocos días después -en diciembre- fue aprobada en la Cámara de Senadores, bajo el número 25.871. De la lectura de los Principios Generales de la nueva ley surge que la norma apunta a formular una nueva política demográfica nacional, a

10 Caracterizan el período: altas tasas de desempleo, escasez de recursos estatales para políticas sociales, mayor dependencia de los centros financieros internacionales, sucesivos planes de "ajuste económico", retroceso de la participación del Estado en áreas vitales de la sociedad, crecimiento de la pobreza, etc. Un nuevo actor social, los desocupados -piqueteros- comienzan a movilizarse en reclamo de sus derechos.



fortalecer el tejido sociocultural del país, y a promover la integración socio-laboral de los inmigrantes, manteniendo en alto la tradición humanitaria y abierta de la Argentina con relación a los migrantes y sus familias. Una de las más importantes reformas introducidas por la ley, es el reconocimiento del derecho humano a migrar. El artículo 4º dice: “El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”. Este artículo no sólo reconoce e introduce en el derecho interno lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino que establece la obligación del Estado de garantizar ese derecho. Esta circunstancia determina un límite fundamental en las políticas migratorias a nivel general e individual (Ceriani Cernadas, 2004).

La nueva ley, a diferencia de la normativa militar, consagra diferentes derechos a los inmigrantes. El esquema que se observa los resume:

Derecho a la migración	Artículo 4º
Derecho a la educación	Artículo 7º
Derecho a la salud	Artículo 8º
Derechos iguales para nacionales y extranjeros	Artículo 6º
Derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión	Artículo 61º y 70º
Derecho a la asistencia jurídica gratuita	Artículo 86º
Derecho a la asistencia de un intérprete	Artículo 86º
Derecho a la participación en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales	Artículo 11º
Derecho a la reunificación familiar	Artículo 10º

Asimismo, se introduce el principio del control judicial eficaz de todos los actos administrativos emanados de la autoridad de aplicación, poniendo punto final a “una situación denigrante para la condición humana”, como era la anterior ley, doblemente inconstitucional dado que traicionaba los principios de nuestra Constitución Nacional y de los textos internacionales de protección de los derechos fundamentales (Chausovsky, 2004)<sup>11</sup>.

Por otra parte, el artículo 17º invierte el criterio relacionado con la radicación de extranjeros. Mientras en la legislación militar el énfasis estaba

11 Con la nueva normativa, en el caso de expulsión, el inmigrante puede interponer recurso administrativo y por vía judicial. Así, la detención a los efectos de su expulsión solo puede ser decidida por el juez competente. Según la ley militar la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y la Policía Auxiliar podían detener y expulsar inmigrantes sin intervención alguna del Poder judicial.

colocado en el control policial de los inmigrantes indocumentados e incluso se los empujaba a la irregularidad al obstaculizar trámites, en la nueva ley se propende a su regularización.

En relación con el Mercosur, la nueva norma cita, por primera vez en la historia de la legislación migratoria en la Argentina, un proceso de integración regional, y otorga a los ciudadanos de los países miembros de la región un trato diferenciado. Esta nueva perspectiva queda confirmada en el decreto de amnistía elaborado por el Poder Ejecutivo<sup>12</sup>, mediante el cual se otorga a los extranjeros nativos de países fuera de la órbita del Mercosur, que al 30 de junio de 2004 residan de hecho en el territorio de la Argentina, la posibilidad de regularizar su situación migratoria en un plazo de 180 días. Así, se otorga la posibilidad de obtener una residencia temporaria por dos años, que luego puede convertirse en residencia permanente. Igualmente, las expulsiones para hacer abandono del país quedan suspendidas para aquellos extranjeros que puedan encuadrarse en los beneficios otorgados por este decreto. Se cita a la nueva ley migratoria como fundamento jurídico en el sentido de que el Estado debe proveer lo conducente para lograr la regularización de los extranjeros.

El Cuadro No.2 que a continuación agregamos, muestra que 12.065 personas se acogieron a los beneficios de esta amnistía. Obsérvese que la mayoría proviene del continente asiático, seguida por los latinoamericanos. Efectivamente, el grupo más numeroso está formado por personas originarias de China, al que siguen en importancia los ciudadanos coreanos y luego los colombianos y dominicanos.

---

12 En los Considerandos del Decreto 1169/2004, -publicado en el Boletín Oficial el 13 de septiembre de 2004-, se manifiesta que la nueva ley de migraciones -Ley N° 25.871-, crea los mecanismos de solución a los nativos de países parte del Mercosur ampliado; pero que existe un considerable número de extranjeros, -nativos de países fuera del espacio integrado-, que se encuentran residiendo de manera irregular en nuestro país, y que resulta un imperativo ético normalizar esa situación dado que ellos realizan actividades útiles y se encuentran arraigados desde hace largo tiempo. Por otra parte, la norma instaura una medida de carácter excepcional pues expresamente pretende elaborar una nueva política migratoria "realista que evite la generación de bolsones de irregularidad migratoria, encontrando el equilibrio entre control y facilitación en los controles fronterizos".

**Cuadro No. 2**  
**Cantidad de ciudadanos extranjeros presentados al Decreto 1169/2004,**  
**ordenados por continente y región**

Continentes	Región	Cantidad
Asia	Sudeste asiático	9932
	Medio Oriente	47
	Resto de Asia	115
América	América Latina y el Caribe	1025
	América del Norte	185
Europa	Europa Continental	398
	Europa del Este	135
	Gran Bretaña e Irlanda	86
	Países Nórdicos	27
África		98
Oceanía		17
<b>Total</b>		<b>12065</b>

Fuente: Dirección Nacional de Migraciones, octubre 2005.

Posteriormente, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) creó el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria el que tiene como objetivos: a) la regularización de la situación de los inmigrantes; y b) la creación de nuevas políticas tendientes a la inserción e integración de la población inmigrante (Decreto 836/2004). En junio de 2005, un nuevo decreto prorroga la emergencia administrativa de la DNM y se dispone la regularización migratoria de los extranjeros nacionales del Mercosur y países asociados (Decreto 578/2005). Este proceso implementado a partir de abril de 2006, conocido como Decreto Patria Grande, le posibilita a las personas provenientes de países del Mercosur obtener, con requisitos simplificados, una radicación temporaria por el plazo de dos años. Luego

de transcurrido ese plazo, las personas pueden optar por solicitar una radicación permanente en la Argentina si acreditan “medios de vida lícitos” (Cels, 2007).

Entre el 17 de abril de 2006 y 30 de abril de 2009, mediante el Programa Patria Grande han accedido a la residencia legal 423.712 inmigrantes. Como se observa, son los ciudadanos paraguayos la colectividad más activa, seguidos por los bolivianos y los peruanos.

**Cuadro No. 3**  
**Patria Grande - Mercosur.**

Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria Estado de Trámites de la Primera Etapa - Período 16/02/2006 hasta 30/04/2009 Aplicable a migrantes ingresados al país con anterioridad al 17 de Abril de 2006	
NACIONALIDAD	INICIADOS
BOLIVIA	105.017
BRASIL	4.600
CHILE	5.360
COLOMBIA	1.247
ECUADOR	930
PARAGUAY	248.086
PERU	47.464
URUGUAY	10.790
VENEZUELA	217
PANAMA	1
<b>TOTAL GRAL</b>	<b>423.712</b>

*Fuente:* Elaborado por Oficina Temas Internacionales. Dirección Nacional de Migraciones, septiembre 2009.

Según se desprende del Cuadro No.4, los inmigrantes radicados por trámite de nacionalidad, ascienden a 257.123, pero aquí son los bolivianos los más activos, seguidos por los paraguayos y peruanos.

**Cuadro No. 4**  
**Radicaciones por trámite ordinario**

Período 2006-2009 (excluye trámites por Patria Grande)	
NACIONALIDAD	Período 2006-2009 (excluye trámites por Patria Grande)
BOLIVIA	97.790
BRASIL	9.727
CHILE	12.311
COLOMBIA	13.538
ECUADOR	4.495
PARAGUAY	55.519
PERU	53.625
URUGUAY	7.003
VENEZUELA	3.115
<b>TOTAL</b>	<b>257.123</b>

*Fuente:* Elaborado por Oficina Temas Internacionales. Dirección Nacional de Migraciones, septiembre 2009.

Finalmente, la sumatoria de ambos procesos nos da un total de 680.834 inmigrantes regularizados, constituyendo los paraguayos la primer colectividad, seguidos por los bolivianos y peruanos.

**Cuadro No. 5**  
**Total de Radicaciones 2006-2009 (al primer cuatrimestre)**  
**Trámites Ordinarios y Patria Grande**

NACIONALIDAD	T. Iniciados
BOLIVIA	202.807
BRASIL	14.327
CHILE	17.671
COLOMBIA	14.785
ECUADOR	5.425
PARAGUAY	303.605
PERU	101.089
URUGUAY	17.793
VENEZUELA	3.332
<b>TOTAL</b>	<b>680.834</b>

*Fuente:* Elaborado por Oficina Temas Internacionales. Dirección Nacional de Migraciones, septiembre 2009.

A diferencia de los decretos de amnistía que se fueron dictando en la Argentina desde 1949 por todos los gobiernos democráticos, este Programa plantea la regularización permanente de inmigrantes. Ha sido un plan ideado por el gobierno con la colaboración, por primera vez en este tipo de trámites, de organismos municipales, asociaciones de inmigrantes y de la sociedad civil. El gobierno enfatiza el éxito de la iniciativa<sup>13</sup> y lo exhibe como un modelo en América Latina. Sin embargo, existen críticas sobre la implementación del mismo, así como sobre su contradictorio fundamento ideológico (Nejamkis y Rivero Sierra, 2007; Doménech, 2009).

Por nuestra parte consideramos que el Programa es un paso hacia adelante, a pesar de los obstáculos y problemas acacidos. No obstante resulta esencial señalar que oculta una omisión que el propio Poder Ejecutivo se resiste a cumplir: reglamentar la nueva ley migratoria. Ya han pasado más de cinco años desde su sanción, y aún está pendiente esta tarea. Con el Programa Patria Grande el Ministerio del Interior – a través de la DNM – se reserva un poder concentrado que lo convierte en actor principal de la política migratoria.

### 3.1. Acuerdos Mercosur

La maduración en el proceso de integración regional influyó para que en el año 2002 se firmara entre los cuatro países del Mercosur, más Bolivia y Chile, un acuerdo sobre la regularización permanente de nacionales, que tendía a “procurar en instrumentos jurídicos de cooperación la facilitación de los trámites migratorios”, en el sentido de permitir su regularización sin la necesidad de regresar a su país de origen (Acta No. 02/02-Anexo IV, octubre del 2002).

Unos meses después, el 6 de diciembre del 2002, se firma en Brasilia un acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur ampliado. Este instrumento fue aprobado por la Argentina el 9 de junio de 2004, mediante la Ley 25.902. Dicho acuerdo reafirma “el deseo de los Estados Partes y Asociados del Mercosur de fortalecer y profundi-

---

13 “El programa tiene como pilar fundamental la intervención directa en la toma de las inscripciones a tres organismos sociales, las provincias, los municipios y las organizaciones sociales, quienes los remiten a la Dirección Nacional de Migraciones. Hoy interactúan con el gobierno 98 bocas de tomas de datos directamente en contacto con el inmigrante. Es de destacar que para que ello sucediera fue necesario una convocatoria gubernamental y la respuesta colaborativa de la Iglesia, sindicatos, organizaciones representativas de los inmigrantes y ONG nacionales que dejaron de actuar como meros denunciantes o defensores de los derechos de los inmigrantes para pasar a ser actores fundamentales del proceso. Sin la intervención de las instituciones mencionadas en el párrafo anterior la Dirección Nacional de Migraciones no hubiera podido legalizar en 60 días a las 184.351 personas ya regularizadas bajo el Programa Patria Grande, hubiera necesitado aproximadamente 667 días”. Discurso del Director de la DNM en el Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, Madrid, julio 2006. Disponible: [http://www.mininterior.gov.ar/migraciones/Patria\\_Grande](http://www.mininterior.gov.ar/migraciones/Patria_Grande); 12 de octubre de 2007.

zar el proceso de integración así como los fraternales vínculos existentes entre ellos”. Y sostiene “que la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la consecución de esos objetivos”. Asimismo, se pretende “solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Partes y Asociados en la región a fin de fortalecer los lazos que unen a la comunidad regional”. El acuerdo procura establecer reglas comunes para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los diferentes países citados. Se permite a los ciudadanos de un Estado parte que se encuentra en su país, o ya viviendo en otro Estado, solicitar una residencia temporaria por dos años, cumpliendo algunos requisitos (presentación de pasaporte válido, partida de nacimiento, certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales, penales o policiales, certificado médico y pago de una tasa). La residencia temporaria podrá transformarse en permanente mediante la presentación del peticionante ante la autoridad migratoria del país de recepción, dentro de los noventa días anteriores al vencimiento de la temporaria.

El 20 de mayo de 2004 el Congreso Brasileiro aprobó este histórico Acuerdo<sup>14</sup>. El Acuerdo excede la simple libre circulación de bienes e inicia una trayectoria rumbo a la libre circulación de personas, y busca asimismo ampliar el concepto de derechos humanos. Se intenta simplificar trámites para alentar un intercambio entre los países a fin de crear una real formación comunitaria, facilitando la entrada y garantizando los derechos fundamentales de los migrantes de un país a otro. Aparte de las libertades cívicas –derecho de ir y venir, de trabajo, de asociación, de cultos, etc.– se consagra el derecho a la reunificación familiar y a la transferencia de recursos. En el caso del derecho de los trabajadores, se define claramente la igualdad en la aplicación del derecho laboral, además del compromiso de acuerdos recíprocos en relación con la legislación previsional. Asimismo, los hijos de los inmigrantes gozarán de idénticas condiciones respecto de la educación. La misma garantía que un Estado otorga a sus ciudadanos deberá extenderla a cualquier ciudadano perteneciente a los países del Mercosur que habiten su país. El artículo 11º incluye un criterio de interpretación general: ante la duda, siempre se aplicará la norma más favorable para el inmigrante<sup>15</sup>. Finalmente, el acuerdo está vigente desde agosto de 2008. Fue aprobado en Argentina 2004; Brasil 2004; Bolivia 2004; Uruguay 2005; Chile 2005 y Paraguay 2008<sup>16</sup>.

14 Decreto Legislativo Nº 210, de 2004, que aprueba el Acuerdo fue publicado en el Diario Oficial el 24 de mayo de 2004, Sección 1, página 1, columna 3.

15 João Paulo Santos “O Brasil firma compromisso pela integração humana no MERCOSUL”, Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH, Brasília, [www.migrante.org.br](http://www.migrante.org.br)

16 Asimismo, por Ley Nº 25.900 sancionada el 9 de junio de 2004 y promulgada de hecho el 13 de julio de ese mismo año, se aprueba el Acuerdo sobre exención de la traducción de documentos administrativos

### 3.2. Programa Raíces

En octubre de 2003, en el ámbito del Ministerio de Educación, se elaboró un programa denominado R@ICES (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior), con el propósito de impulsar políticas de vinculación con investigadores argentinos en el exterior, así como acciones destinadas a promover su permanencia en el país y el retorno de aquellos interesados en desarrollar sus actividades en la Argentina. En noviembre de 2008, mediante la Ley 26.421, dicho programa adquiere el estatus de política de Estado, ubicado ahora en el recientemente creado Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva<sup>17</sup>

Desde su inicio se repatriaron aproximadamente 600 investigadores –mayoritariamente de las ciencias exactas– por medio de los Subsidios de Retorno y las Becas de Reinserción del CONICET. Francia, Estados Unidos de Norteamérica y Gran Bretaña son los principales países desde donde regresan, siguiéndoles en importancia Italia, Alemania y Canadá<sup>18</sup>.

### 3.3. Nueva ley de refugiados

Desde hacía tiempo el ACNUR y las ONG relacionadas con la protección de los inmigrantes y los refugiados solicitaban la aprobación de una ley sobre refugio, puntualizando la necesidad de un marco normativo claro y concreto que sitúe legalmente a los refugiados y los peticionantes. La sanción de la nueva Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado, la N° 26.165, aprobada por el Congreso Nacional el 8-11-2006, legisla generosamente acerca del refugio, basándose en el derecho internacional

---

para efectos de inmigración entre los Estados partes del Mercosur y las Repúblicas de Bolivia y Chile, suscripto en Florianópolis el 15 de diciembre de 2000.

17 El artículo 2° de la Ley 26421, dice: "El Programa RAICES, en su carácter de política de Estado, tendrá los siguientes objetivos principales: a) Desarrollar redes de vinculación con investigadores argentinos residentes en el exterior, incrementando así la vinculación con los investigadores residentes en el país; b) Difundir las actividades científicas y tecnológicas del país en el exterior; c) Mejorar la calidad y disponibilidad de la información acerca de los investigadores y profesionales argentinos altamente capacitados que residen en el exterior; d) Integrar a investigadores argentinos, residentes en el exterior a las actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación promovidas por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, el CONICET y los restantes organismos públicos de promoción científica y tecnológica; e) Facilitar el retorno al país de aquellos investigadores, tecnólogos y profesionales altamente capacitados que deseen reintegrarse y continuar su actividad profesional en instituciones del país; f) Involucrar al sector productivo del país, fundaciones y ONG en las acciones del Programa.

18 El Programa ha realizado seminarios y conferencias, convocatoria para la conformación de redes, contactos con fundaciones de empresas privadas, llamados a concursos, publicación de un Boletín, vinculaciones con las embajadas y consulados argentinos en el exterior, etc. Fuente: [http://www.secyt.gov.ar/noti\\_raices.htm](http://www.secyt.gov.ar/noti_raices.htm)



de los derechos humanos. Asimismo, crea en el ámbito del Ministerio del Interior, la Comisión Nacional para los Refugiados, organismo de aplicación de la ley. Resulta interesante señalar que si bien esta institución estará formada por 5 miembros pertenecientes al gobierno nacional<sup>19</sup>, también estarán allí -con voz pero sin voto- un miembro del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otro de las asociaciones (ONG) de refugiados.

### 3.4. Convención internacional

Un hecho trascendente, ha sido la reciente aprobación -el 13 de diciembre de 2006, mediante la Ley 26.202- de la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares<sup>20</sup>. Culmina así un largo proceso en que el Estado argentino busca coherencia ideológica con la consagración del derecho a migrar como un derecho humano esencial. En cuanto a los alcances internacionales de la convención, debemos aclarar que en la actualidad 57 países la ratificaron, pero los industrializados, receptores de inmigrantes aún no la han hecho. No obstante, en América Latina, son 15 países los que la han ratificado y resulta significativa la adhesión de Chile y Argentina, dado que aún son países receptores<sup>21</sup>.

### 3.5. Iniciativas del Ministerio del Interior

El 12 de marzo de 2007, por Resolución 452, se crea en el ámbito del Ministerio del Interior un ambicioso Programa, denominado Provincia 25 - a cargo de la Secretaría de Provincias-, con el objeto de fortalecer los vínculos y la comunicación del Estado con los argentinos residentes en el exterior, “asistiéndolos en todo lo relacionado con el ejercicio de sus derechos políticos, con la generación de espacios de representación política sectorial y con la optimización de los trámites y gestiones que le corresponden a este Ministerio”. La normativa se legitima en el incremento de este flujo, que

19 Ellos son: un representante del Ministerio del Interior, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, un representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, un representante del Ministerio de Desarrollo Social y un representante del Instituto Nacional Contra la Discriminación y Xenofobia. Ejercerán sus funciones en el ámbito del Ministerio del Interior. Todos los integrantes de la Comisión Nacional para los Refugiados deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida idoneidad en la materia (artículo 18).

20 Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 45/158 del 18 de diciembre de 1990. El proyecto de ley solicitando esta adhesión fue presentado en julio de 2004 por los senadores Rubén H. Giustiniani, perteneciente al Partido Socialista (Santa Fe) y los senadores radicales Miriam B. Curlétti (Chaco) y Carlos Prades (Santa Cruz).

21 Hasta el 2009 la habían ratificado los siguientes países latinoamericanos: Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

calcula -según estimaciones de la Dirección Nacional de Migraciones- en 1.053.000 personas “cifra muy superior al padrón electoral de varias provincias argentinas”. Sin embargo, la participación electoral de éstos ha sido escasa y decreciente como se percibe en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 6**  
**Participación de argentinos residiendo en el exterior, en los procesos electorales (1993-2005)**

Año	Tipo de elección	Ciudadanos inscriptos	Votos emitidos	% de concurrencia
1993	Diputados nacionales	8.814	5.337	60,55%
1995	Presidenciales	18.118	9.576	52,85%
1997	Diputados nacionales	23.405	5.737	24,51%
1999	Presidenciales	26.013	8.824	33,92%
1999	Diputados nacionales	25.138	7.862	31,28%
2001	Diputados nacionales	28.158	3.589	12,75%
2003	Presidenciales	29.293	6.420	21,92%
2005	Diputados nacionales	35.704	2.992	8,38%

Fuente: Resolución 452/07, Ministerio del Interior

Por otra parte, la Resolución sostiene que el sistema, como está planteado, representa un alto costo operativo para el Estado, retrasos en el cómputo electoral y a la vez, implica un significativo esfuerzo para los electores. Por ello, se sostiene la necesidad de crear la institucionalidad política que los represente y dé cuenta de los intereses que le son propios.

Coincidente con esta perspectiva, en agosto de 2009, se presentó a la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley de “Creación del Distrito Exterior y Representación Parlamentaria”<sup>22</sup>. La iniciativa establece que los ciudadanos argentinos residentes en el exterior tienen derecho a elegir 5 diputados para ser representados en la Cámara. Los partidos políticos que cuenten con la personería jurídica como partido nacional, podrán presentar candidatos por el Distrito Exterior. De esta forma, los argentinos no solo pueden votar en las elecciones, sino que también tienen representación en el Parlamento. En los fundamentos, se citan las legislaciones europeas (Francia, Italia y Suiza) y latinoamericanas (Colombia y Ecuador) que ya han otorgado este derecho a sus emigrados, como experiencias positivas. Y asimismo, se manifiesta que si bien se ha reconocido el derecho al voto en la década de 1990, “en la práctica tuvo un carácter casi testimonial dado la

22 Expediente 3841-D-2009.

poca cantidad de ciudadanos que efectivamente ejercieron ese derecho”. La causa, entre otras, residiría en la falta de una representación propia de aquellos ciudadanos; “carencia que el proyecto de ley intenta enmendar”. En la actualidad, la iniciativa se encuentra en trámite ante las Comisiones de Asuntos Constitucionales y Relaciones Exteriores y Culto. Para nosotros constituye un paso notable en el reconocimiento de derechos políticos.

#### 4. Expectativas futuras

¿Cómo evolucionarán los flujos migratorios? ¿Continuará siendo la Argentina un foco de atracción para los ciudadanos de países vecinos? ¿Seguirá creciendo el flujo de emigrados argentinos? ¿La legislación referida a migraciones extenderá su protección y amparo de los derechos de los inmigrantes?

Antes de contestar, resulta necesario recurrir a la perspectiva demográfica, que nos permite observar un panorama de la evolución a largo plazo. Los estudios sostienen que la actual dinámica demográfica argentina se caracteriza por: un crecimiento total bajo, una temprana reducción de la fecundidad, un temprano envejecimiento de la población, un estancamiento en el descenso de la mortalidad, una declinación del aporte inmigratorio (Mazzeo, 1993), un incremento de la emigración de población joven y una fuerte concentración urbana.

Si bien esta descripción presenta profundas diferencias por regiones y clase social, nos da una idea sobre la importancia que las migraciones han tenido y aún tienen en nuestro país. La variable migratoria puede constituir en el futuro un recurso asociado al desarrollo del país.

Obsérvese el Cuadro No.7, donde se consigna el porcentaje de extranjeros sobre el total de la población, profundizándose en la actualidad la tendencia decreciente. En efecto, la población extranjera disminuye censo a censo a partir de 1914, de forma continua, hasta llegar a un 4,2 % en el 2001. Esto es consecuencia de la interrupción del flujo europeo -a pesar del leve repunte observado en la postguerra-, su envejecimiento y muerte. En relación con los extranjeros provenientes de países limítrofes, su aporte ha sido estable, pero no han podido compensar la pérdida citada. Su peso sobre el total de la población extranjera alcanza hoy a un 60%

**Cuadro No. 7**  
**Poblacion Inmigrante (no nativa) en Argentina 1869-2001**

<i>(Porcentaje de extranjeros sobre la población total y de originarios de los países limítrofes sobre el total de extranjeros)</i>				
Año del Censo	Población Total	Porcentaje de Extranjeros sobre la Población Total	Porcentaje de los países limítrofes sobre la Población Total	Porcentaje de los países limítrofes sobre el total de extranjeros
1869	1.737.076	12,1	2,4	19,7
1895	3.954.911	25,4	2,9	11,5
1914	7.885.237	29,9	2,6	8,6
1947	15.893.827	15,3	2,0	12,9
1960	20.010.539	13,0	2,3	17,9
1970	23.390.050	9,5	2,3	24,2
1980	27.947.446	6,8	2,7	39,6
1991	32.615.528	5,0	2,5	50,2
2001	36.260.130	4,2	2,5	60,3

Fuente: Censos Nacionales de Argentina, INDEC

Obsérvese el Cuadro No.8, donde se consigna la evolución de los diferentes países limítrofes: los bolivianos han aumentado su aporte, posiblemente a causa de la grave crisis que vive su país, mientras los chilenos, brasileños y uruguayos han disminuido su presencia. Los paraguayos, por su parte, continúan representando el grupo más numeroso.

**Cuadro No. 8**  
**Nacidos en los países limítrofes, censados en Argentina por país de nacimiento. 1869-2001**

Años	1869	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001
Total nacidos en los países limítrofes	41.360	115.892	206.701	313.264	467.260	533.850	753.428	841.697	923.215
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bolivianos	15,0	6,4	8,8	15,3	19,1	17,3	15,7	17,8	25,3
Brasileños	14,3	21,3	17,7	15,0	10,4	8,4	5,7	4,2	3,8
Chilenos	26,3	17,8	16,7	16,5	25,3	24,9	28,6	30,3	23,0
Paraguayos	7,9	12,6	13,8	29,8	33,2	39,7	34,9	31,1	35,2
Uruguayos	36,5	42,0	42,9	23,5	12,0	9,6	15,1	16,6	12,7

Fuente: Censos Nacionales de Argentina, INDEC

En relación con la emigración, si bien a principios de la década de 1960 el flujo de emigrantes aparecía relacionado a los avatares políticos de nuestro país –sucesivos golpes de Estado– y podía considerarse como un fenómeno meramente coyuntural, en la actualidad los movimientos migratorios de argentinos hacia el exterior parecen adquirir un carácter estructural. Una tendencia de este flujo se observa en el Cuadro No. 9 que agregamos.

**Cuadro No. 9**  
**Entradas y salidas de pasajeros argentinos por el aeropuerto internacional de Ezeiza (Buenos Aires), 1999-2006**

Año	Entradas*	Salidas*	Diferencia*
1999	1.539.077	1.540.390	-1313
2000	1.670.485	1.745.295	-74.810
2001	1.481.717	1.546.591	-64.874
2002	859.640	946.852	-87.212
2003	976.782	997.368	-20.586
2004	1.066.398	1.096.219	-29.821
2005	1.234.639	1.394.334	-159.695
2006	1.336.231	1.349.458	-13.227

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC, Buenos Aires, 2004. Dirección Nacional de Migraciones, abril de 2006, abril 2007. \*Cifra en cantidad de personas.

La incertidumbre del futuro nos lleva a preguntarnos si las transformaciones demográficas que hemos detallado, han sido una consecuencia de las políticas aplicadas. Respecto del período 1900-1929, los historiadores nos han señalado que a pesar de existir legislación restrictiva –ley de Residencia y ley de Defensa Social- estas normas parecen no haber influido, dado que el flujo migratorio alcanza para esa época sus cifras más altas (Halperín Donghi, 1976). Durante la etapa posterior (1930-1945), si bien la política se vuelve restrictiva, –pero ya no contra las ideologías subversivas que portaban los inmigrantes, sino intentando defender el mercado interno caracterizado por una gran desocupación-, la disminución del flujo parece ser más el resultado de la nueva situación económica internacional que consecuencia del cambio legal. Durante los dos primeros gobiernos peronistas (1945-1955), el incremento del flujo migratorio procedente de Europa se debió más a la situación bélica internacional –finalizaba a Segunda Guerra Mundial- que a la nueva política migratoria que dejaba de ser de “puertas abiertas” para convertirse en una política más selectiva y dirigista. Durante los gobiernos militares posteriores, la disminución y fluctuación del flujo de inmigrantes –ya claramente de origen latinoamericano- se debió en parte a la política aplicada –control policial, expulsiones, etc.- pero también a la recesión económica acaecida y a la disminución de los salarios internos. Durante los gobiernos democráticos de Illia y Perón, las políticas hospitalarias de amnistía y promoción migratoria parecen no haber afectado la tendencia del flujo que continúa descendiendo. Durante la etapa de liberalización económica, la política restrictiva formulada por los militares influyó en el crecimiento de los migrantes “indocumentados”, pero no en la tendencia del flujo.

Según los demógrafos –dentro de los países del Mercosur- la Argentina es la única que en la dos últimas décadas no perdió población, gracias al aporte de los migrantes latinoamericanos (Maguid, 2005). Circunstancia que se explicaría por la mayor crisis socio-económicas de los países vecinos, mientras la aplicación del plan económico menemista (un peso argentino igual a un dólar) alentaba la migración y el envío de remesas.

Las política más reciente, –a partir del 2004, con la sanción de la nueva ley migratoria- que consagra del derecho a migrar, no nos garantiza un incremento en el flujo. Por el contrario, los efectos de la mundialización/globalización traen como consecuencia que en la actualidad un número creciente de latinoamericanos migre hacia Europa, destino más tentador que la Argentina. No obstante, las restricciones crecientes en las políticas migratorias europeas, podrían ser un obstáculo al incremento del flujo hacia ese destino; en forma coincidente hacia Estados Unidos de Norteamérica, a partir de 2001.

Por otra parte, a pesar de que las recientes transformaciones legislativas han avanzado en relación a la protección y respeto de los derechos de los inmigrantes, estudios puntuales realizados nos muestran que los inmigrantes en la Argentina son discriminados y explotados; en muchos casos perseguidos y maltratados. Existen cuestiones culturales, económicas e ideológicas que explican ese fenómeno. Lo que aún está en debate es en qué medida los inmigrantes sufren ese trato por ser extranjeros o por ser pobres. Serían necesarios nuevos estudios que profundizaran la relación entre ambos aspectos y sus mutuas influencias.

Asimismo, los cambios en la legislación no se reflejan mecánicamente en los actores sociales que deben aplicar cotidianamente esas normas. Por el contrario, décadas de ideología autoritaria influyen en las contradicciones que a diario ocurre entre lo normado por la ley y las prácticas de la política.

No obstante el extraordinario impulso que la nueva ley migratoria significa para nuestro país, quedan aún obstáculos. El primero de ellos es obtener la sanción de un Reglamento de la ley –el Director de la DNM ha enviado un proyecto de decreto, pero aún no ha sido firmado –, que respete puntualmente el espíritu amplio de la nueva norma. Asimismo, será un reto para la sociedad toda transformar la mentalidad de los actores sociales encargados de aplicar cotidianamente la nueva ley. El Estado deberá implementar programas de capacitación laboral adecuados para los agentes de las DNM y su policía auxiliar, campañas de información y difusión. Asimismo, se deberán eliminar obstáculos legales derogando aquellas normas nacionales, provinciales y municipales que se contradicen con la nueva ley.

Y el tercer reto lo constituye el convencer a algunos sectores de nuestra sociedad de las bondades de la nueva norma, y así neutralizar algunos proyectos de ley presentados ante la Cámara de Diputados que pretenden modificarla restringiendo derechos y garantías<sup>23</sup>.

23 Como antecedentes, el proyecto de ley presentado el 16 de junio de 2004. Solicita la modificación de varios artículos de la ley 25871 -Expediente 3573-D-, firmado por los diputados: Roberto R. Iglesias, Aída Maldonado, Silvina Leonelli y Gracia Jaroslavsky. De la lectura de los fundamentos presentados por los legisladores se concluye que ellos entienden que la ley otorga demasiadas garantías y derechos a los inmigrantes, y que el Estado asume demasiados compromisos. Los autores citados en los fundamentos: Gordillo, Ekmekdjian, etc. poseen una clara perspectiva conservadora, que sostiene el tradicional "peligro" representado por los extranjeros: perturbar el orden público, competir con la mano de obra argentina, etc. Todo el proyecto de ley –en cada una de las modificaciones propuestas- recorta y restringe derechos y garantías y nos remite a la ideología militar que ha estado vigente por décadas.

El 12 de marzo de 2007, se presenta un proyecto de ley, firmado por el diputado Diego Horacio Sartori, -Expediente 0510-D-2007-, quien solicita se arancelen los servicios de salud que se prestan en los hospitales públicos. Dice: "Existe un alto porcentaje de extranjeros sin ningún tipo de recursos económicos que ingresan al país "exclusivamente" para acceder a su atención médica en nuestros hospitales públicos generando por tal motivo no sólo la situación de dejar sin lugares a nuestros ciudadanos sino también el agotamiento de los recursos del gobierno destinados a la salud".

Sin embargo, ya hay avances concretos en la aplicación de la nueva ley. Un ejemplo lo constituye la sentencia de la Cámara Federal de Apelaciones de la ciudad de Paraná, Provincia de Entre Ríos, que dispuso la inmediata libertad de tres ciudadanas chinas que habían sido detenidas en Concordia, en un operativo realizado por personal de la Subprefectura Naval Argentina <sup>24</sup>.

## 5. A modo de cierre

La nueva ley migratoria aprobada por el Congreso Nacional en diciembre de 2003 representa una transformación substancial en la política migratoria argentina y un logro histórico: derogar la ley de la dictadura militar después de veinte años de gobiernos democráticos.

La aprobación de la Convención Internacional que protege los derechos de los trabajadores inmigrantes, la nueva ley de refugiados que viene a llenar un vacío legal largamente pedido por los organismos involucrados y las asociaciones de refugiados, la amnistía a inmigrantes extra-Mercosur, la implementación del programa de regularización permanente Patria Grande, la aprobación del acuerdo sobre residencia en el Mercosur, la participación de las asociaciones de inmigrantes y refugiados previstas en la nueva legislación, los discursos de los funcionarios a cargo de la política migratoria, son todos referencias que nos muestran un giro ideológico en el plano formal.

No obstante, existe un panorama contradictorio que de algún modo erosiona esos logros apuntados. Una de las cuestiones es la tensión que existe entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación y aplicación de la política, especialmente la relacionada con los emigrados. Esta tensión, agudizada durante la década de 1990, refleja la posición de cada uno de esos espacios y sus tradicionales posturas. Podemos apuntar, que con la sanción de la nueva ley, la balanza se ha inclinado hacia el Ministerio político. La norma incluye por primera vez la temática emigratoria y como la autoridad de aplicación de la ley es la DNM, pertene-

---

24 Sentencia de fecha 10 de diciembre de 2004, en autos caratulados ALI YUN, LINGYAN ZHENG Y YU JUNYUN S/HABEAS CORPUS, Expediente. N° 4-15.201-14.318-2.004. La sentencia, basada en las disposiciones de la nueva ley dice: "Téngase en cuenta que las ciudadanas chinas (que, cabe recordar, no son indocumentadas dado que portaban sus pasaportes aparentemente en regla)... No son delinquentes ni deben ser tratadas como tales. A todo evento, obsérvese la situación paradójica que se produce, quienes están involucrados en causa penal por delitos migratorios pueden ser excarcelados en la mayoría de los supuestos tipificados (ver artículos. 116 a 121), mientras que a quienes a lo sumo puede achacárseles una infracción puramente administrativa, se pretende retenerlas para su expulsión en base a un procedimiento administrativo con serios signos de estar viciado, apartado del cumplimiento de las reglas del debido proceso y derecho de defensa, sin causa alguna que justifique su retención".



ciente a este último ministerio, Cancillería se ve de algún modo afectado en un área que era de su exclusiva competencia<sup>25</sup>. Esta circunstancia podría representar una puja coyuntural entre áreas políticas dentro del Poder Ejecutivo o quizá una contradicción estructural de la organización institucional. Nos inclinamos por la primera opción, dado que muy recientes experiencias muestran una tendencia al trabajo en conjunto entre ellas.

Asimismo, la política se ha vuelto más compleja, en varios sentidos: a) en relación al origen de los flujos, al regular procedente de países vecinos y Corea, se suma ahora el de China, fantasma que agita la mente de los funcionarios; b) en relación al doble carácter de país receptor y expulsor que caracteriza hoy a la Argentina, circunstancia que implica una doble y novedosa mirada sobre el fenómeno; c) en relación a los nuevos actores involucrados en la formulación y aplicación de las políticas: creciente participación de sectores sociales –organizaciones de la sociedad civil– y también de otros gobiernos de países donde residen argentinos, de donde provienen los inmigrantes, o con los cuales se construye un espacio de integración regional. El Estado y sus funcionarios especializados ya no son los únicos encargados de la cuestión.

Por último, sabemos que la política migratoria argentina ha sufrido los avatares de los gobiernos y su relación con el poder. No existe una tradición en la clase dirigente argentina que respete las políticas formuladas por los gobiernos que le antecedieron. Lo habitual es gestionar en sentido contrario. Así, no resultará extraño que si accede al gobierno un grupo de diferente extracción, se produzca un cambio en la política migratoria. La retórica de los derechos humanos y la regularización e integración de los inmigrantes puede ser reemplazada.

---

25 El Ministerio se mostró activo para la resolución de los problemas concretos de los argentinos en España, no sólo firmando convenios con otros ministerios, sino también llevando adelante gestiones diplomáticas.

---

## Referencia bibliográfica

- Barcellona P. y Cotturri, G. (1976) *El Estado y los juristas*. España: Ediciones Fontanella.
- Cárcova, C. M. (1991). “Acerca de las funciones del derecho”, en Marí, Enrique y otros. *Materiales para una crítica del derecho*. Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot.
- Ceriani Cernadas, P. (2004) “Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración”, en Giustiniani, R. *Migración. Un derecho humano*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- CELS. (2007). *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*, CELS. Buenos Aires: Siglo XXI, Editores de Argentina.
- Chausovsky, G. (2004) “Apuntes jurídicos sobre la nueva ley de migraciones”, en Giustiniani, R. *Migración: Un derecho humano*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Funtowicz, S. y Ravetz, J. R. (1993) *Epistemología política. Ciencia con la gente*. Buenos Aires: CEAL.
- Halperin Donghi, T. (1976) “¿Para qué la inmigración. Ideología y política inmigratoria y aceleración del proceso modernizador: el caso argentino (1810-1914)”, en *Jahrbuch Fur Geschichte Von Staat Wirtschaft und Gesellschaft Latinoamerikas*. Koln, Wieu: Band 13, Bohlan Verlag.
- Maguid, A. (2005) *La migración internacional en el escenario del Mercosur: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias* (inédito).
- Maguid, A. (2001) “Migración e integración en el cono sur: la coexistencia de patrones intra y extraregionales”, en *V Jornadas argentinas de estudios de población: Universidad de Luján, Provincia de Buenos Aires, 1999*. Buenos Aires: Asociación de Estudios de Población de la Argentina.
- Marmora, L; Pérez Vichich, N. (1997) “Elementos de políticas migratorias para el Mercosur”, en *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Buenos Aires: Honorable Senado de la Nación.
- Mazzeo, V. (1993) “Dinámica demográfica de Argentina en el período 1947-1991. Análisis de sucomponentes y diferenciales”. Ponencia presentada a las II Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Buenos Aires, 4 al 6 de agosto de 1993.
- Mengueneau, D. (1980) *Introducción a los métodos de análisis del discurso*. Buenos Aires: Editorial Hachette.
- Nejamkis, L. y Rivero Sierra, F. (2007) “Patria Grande: Consonancias ¿y disonancias? entre políticas públicas, prácticas políticas y discursos”, en ponencia presentada a las IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población, AEPa, Huerta Grande, Córdoba, 31 de octubre al 2 de noviembre de 2007.
- Novick. S. (1992) *Política y Población. Argentina 1870-1989*. Buenos Aires: CEAL.

- Novick, S. (2000) "Política migratoria en la Argentinas", en Oteiza, E. Novick, S. y Aruj, R. *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*. Buenos Aires: Trama Editorial/Prometeo Libros (2ª Edición).
- Novick, S. (2004) "Argentina: país receptor? Aproximación a un fenómeno migratorio reciente", en *Studi Emigrazione*, del Centro Studi Emigrazione, Roma, Año XLI, No. 154, junio 2004.
- Novick, S. (2004) "Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso", en Giustiniani, Rubén (editor) *La migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Ruiz, A. (1991) "Aspectos ideológicos del discurso jurídico", en Enrique Marí y otros, *Materiales para una crítica del derecho*. Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot.
- Tygar E. M. y Levy M. (1981) *El derecho y el ascenso del capitalismo*. México: Editorial Siglo XXI (2ª edición).
- Vasilachis de Gialdino, I. (1997) *Discurso político y prensa escrita*. Barcelona: Gedisa.

---

# Brasil: Estado actual de las políticas migratorias<sup>1</sup>

*Helion Póvoa Neto<sup>2</sup>*  
*Marcia Anita Sprandel<sup>3</sup>*

## 1. Introducción y descripción del contexto migratorio

**B**rasil, tal como los demás países vecinos del MERCOSUR, se constituye social, económica y demográficamente, a lo largo de su historia, con la contribución de grandes flujos migratorios internacionales. Tales flujos fueron fuertemente apoyados y subsidiados por el gobierno, a lo largo de un período histórico que se extiende desde el siglo XIX hasta aproximadamente la Segunda Guerra.

Durante el período llamado “histórico” de la inmigración en el Brasil, este proceso contó con el apoyo oficial, con políticas de direccionamiento de los inmigrantes para el mercado de trabajo y para áreas de colonización. Había una directriz, muchas veces explícita, de promover la “europeización” de una sociedad salida de una situación colonial donde se contara con el trabajo esclavo de africanos e indígenas.

- 
- 1 Traducción realizada por Jessieh Toledo. El análisis contenido en este texto retoma muchas informaciones de Póvoa y Sprandel (2009), un texto de evaluación de la política migratoria brasilera en los últimos años.
  - 2 Profesor del Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ); coordinador del Núcleo Interdisciplinario de Estudios Migratorios (Niem) y de GT de Migraciones Internacionales de la Asociación Nacional de Pos-Graduación e Investigación en Ciencias Sociales (Anpocs).
  - 3 Consultora de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); asesora técnica en el Senado Federal; integrante de GT de Migraciones Internacionales de la Asociación Brasileira de Antropologia (ABA).
-

La promoción de la inmigración europea puede ser entendida, así, también desde una perspectiva de promoción de una mayor influencia de la civilización de elementos culturales tenidos como más “deseables” en términos de la composición étnica y cultural de la población brasilera. La única excepción importante de inmigración no- europea promovida por el Estado fue la de la venida de inmigrantes japoneses, inicialmente para la labranza del café y atendiendo a los problemas de carencia de fuerza de trabajo debido a la caída de otros flujos de inmigrantes europeos.

Cerrada la etapa de las políticas explícitas de atracción, promoción y regulación de la venida de los inmigrantes, después de la Segunda Guerra, las leyes dedicadas explícitamente a este proceso se redujeron en lo que se refería a la explicitación de los objetivos específicos de la política inmigratoria.

A partir de los años 1950 y 1960, la inmigración tendió a ser, cada vez más, de carácter espontáneo y direccionada para las áreas urbanas. También los inmigrantes llegados comienzan a tener, progresivamente, un predominio de trabajadores calificados, insertos en sectores específicos de la economía nacional, para los cuales había todavía carencias debido a los problemas de la formación de la mano de obra nacional.

Las modificaciones de la pos-Guerra en las áreas tradicionales de emigración para Brasil, sujetas a los nuevos procesos de desarrollo económico, reducían sensiblemente la venida de inmigrantes. Al mismo tiempo, en el plano nacional, los flujos migratorios internos, en especial aquellos de la Región Noreste para el Sureste, fueron paulatinamente suplantando la demanda de esta rap por fuerza de trabajo menos calificada.

A partir de la segunda mitad del Siglo XX, la inmigración dejó de tener, para Brasil, el peso demográfico y económico que tuviera en el período anterior. Las políticas

de Estado no apostaban más a la venida de inmigrantes como estrategia de desarrollo o de atención a las prioridades de la economía nacional.

En la vigencia del régimen autoritario militar, a partir de los años 1960, la presencia del extranjero pasó a ser preferentemente tomada como relacionada a la esfera de la seguridad nacional. En concordancia con tal situación, la legislación referente al inmigrante destacó más los aspectos relacionados a su organización como trabajador, y organización política, que a la atención a sectores de la economía nacional donde su presencia pudiese representar un activo importante.

La preocupación por la seguridad afectó no solo a los llamados “migrantes económicos” sino también a los exilados y solicitantes de asilo, en su mayoría provenientes de otros países del Cono Sur dirigidos por regímenes autoritarios. El refugio a los mismos fue hecho principalmente por organizaciones caritativas y religiosas, en sociedad con misiones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Tal recepción se dio, con la rebeldía del régimen militar brasileiro, al menos con su omisión, ya que mantenía relaciones de colaboración y complicidad con los gobiernos

vecinos. En la mayoría de las veces, los necesitados de protección humanitaria no pudieron contar con el apoyo de las autoridades brasileiras, sufriendo la hostilidad de las mismas.

Posteriormente, la legislación brasileira en cuanto a refugiados y solicitantes de asilo pasó – como se verá más adelante- por importantes reformulaciones en referencia al refugio humanitario. El mismo no se dio, en la misma medida, que la legislación que regula la venida de inmigrantes, la llamada Ley de los Extranjeros, la cual, todavía hoy en vigor, es heredera del período autoritario, en la que la presencia del inmigrante, además de no ser más explícitamente estimulada, llegaba a ser objeto de preocupaciones en cuanto a la seguridad nacional. Tal ley se encuentra, en el momento, en proceso de reformulación.

Aproximadamente a partir de los años 1980, tres cambios importantes se hacen sentir, en cuanto a la inserción de Brasil en el contexto migratorio internacional. Son ellos: nuevos flujos migratorios distintos geográfica y culturalmente de la inmigración “histórica”; la llegada de refugiados y solicitantes de asilo; el inicio y consolidación de un inédito movimiento migratorio de brasileiros para el exterior.

El primero de estos cambios se refiere a la creciente, en los últimos treinta años, inmigración de latinoamericanos, asiáticos y africanos. La llegada de trabajadores con perfil cultural diferenciado (comparado con la inmigración europeos), originados geográficamente en el llamado “Sur” del mundo, sugiere repensar los significados tradicionalmente atribuidos a la inmigración en el país, como a las políticas a ella volcadas.

No se trata de una inmigración de carácter supuestamente para “civilizar”, como postulado, desde el XIX, por los defensores de la venida de los europeos. La recepción, por Brasil, de migrantes oriundos de países fronterizos de América, como la de asiáticos y, en menor medida, de africanos, presenta un significado bastante diferente. Pues parece indicar, en primer

lugar, la creciente permeabilidad de las fronteras sudamericanas, asociada a la complementariedad de la economía de los países del continente. Indica también, aparentemente, el ascenso, de una nueva escala de la inmigración internacional sustentada por grandes redes familiares y comerciales, como sugiere el ascenso, en el país, de la inmigración china y coreana. Finalmente, la presencia africana apunta tanto a un fenómeno de ascenso de redes comerciales de la inmigración en cuanto a la imbricación con flujos de desplazamiento forzado asociado a guerras civiles y situaciones de conflicto étnico.<sup>4</sup>

El segundo cambio en los flujos recibidos por Brasil durante las tres últimas décadas representa una expresión numérica inferior a la inmigración antes referida, pero merece destacarse por su carácter nuevo en términos de la historia migratoria brasilera y de las medidas del gobierno que las acompañan. Se trata de la llegada de refugiados y solicitantes de asilo, con mayor expresión del continente africano y, con importancia creciente, de la propia América Latina.

La experiencia histórica brasilera contó con la llegada de desplazados, refugiados e inmigrantes forzados desde los años treinta, casi exclusivamente desde el continente europeo. En la pos-Guerra, hubo una acentuación de tales flujos, en consonancia con el contexto internacional. En los años 1960 y 1970, el cierre político en diversos países sudamericanos provocó nuevos flujos de exilados, para los cuales Brasil fue uno de los destinos, aún padeciendo también de un régimen políticamente autoritario.

La aceptación de la llegada de refugiados, con la opción gubernamental por acogerlos, no solo de llegadas espontáneas de países limítrofes, sino igualmente de desplazados por conflictos localizados en otros continentes, parece representar cambios simbólicamente significativos. El país asume progresivamente, en la recepción de desplazados por conflictos próximos y en el reasentamiento de refugiados venidos de otros continentes, un nuevo protagonismo condeciente con su dimensión económica y demográfica<sup>5</sup>.

El tercer y último cambio aquí señalado en cuanto a la inserción de Brasil en la realidad migratoria internacional es el hecho de que el país pasó a

---

4 La bibliografía sobre los "nuevos inmigrantes" en Brasil ya cuenta con una producción significativa, que viene creciendo en la misma medida que el fenómeno en sí. Algunos títulos pueden ser citados, como los de Aydos (2009), Buechler (2004), Petrus (2001), Petrus (2005), Silva (2006), Souchaud & Carro (2007).

5 El análisis de la llegada y recepción de angolanos, el grupo numéricamente más significativo de refugiados en Brasil, pero también integrando el contingente de inmigrantes (documentados e indocumentados) se encuentra en Aydos, Baeninger y Domínguez (2008) y en las obras ya citadas de Petrus (2001, 2005).

presentar, a partir de los años 1980, una emigración rumbo al exterior como elemento marcado de su dinámica poblacional.

Al contrario de lo que ocurrió en algunos países sudamericanos durante los períodos autoritarios, en el caso brasileiro el número de exiliados por razones políticas no llegó a constituir un contingente significativo en términos de población nacional. Mucho menos, dio origen a un movimiento que se articuló con una migración posterior de motivaciones migratorias. Brasil pasó a tener una emigración, en el período señalado, en volumen creciente, y definida claramente por razones ligadas a la perspectiva de aumento del desempleo y del deseo de ascenso social.

Aunque se hable, genéricamente, de “brasileros en el exterior”, es posible distinguir

situaciones bastante diversificadas, tanto en términos de las causas de la emigración, como en cuanto al punto de vista de las modalidades concretas asumidas por cada movimiento, así como en lo que se refiere al carácter documentado o indocumentado.

Así, existe desde la emigración que se articula con un mercado de trabajo en situación de plena legalidad (aunque con problemas de otras naturalezas), como es el caso de los brasileros en Japón, hasta la emigración con fuerte presencia y predominancia de individuos en situación irregular, como el verificado en el caso norteamericano y en el de muchas comunidades en Europa Occidental.

De la misma manera, cabe destacar la emigración de escala transcontinental, dinamizada por las redes sociales (legalizadas o no) para el desplazamiento a larga distancia del movimiento migratorio que representa una prolongación, más allá de la frontera terrestre, de los procesos de expansión poblacional situados en el interior mismo del territorio brasileiro. Ese principio permite una clara distinción entre los procesos migratorios con destino a América del Norte, Europa y Asia, por un lado, y aquellos que implican atravesar la frontera, como en los casos de la expansión brasileira para Paraguay, Bolivia y países de la frontera norte amazónica<sup>6</sup>.

---

6 La lista de los trabajos ya publicados al respecto de la emigración brasileira es extensa. Dos investigaciones inaugurales sobre los emigrantes en EUA son las de Margolis (1994) y Sales (1999). Sobre la emigración transfronteriza, en el caso de los brasileros en Paraguay, está los trabajos de Souhad (2007) y Sprandel (2000). Para un análisis de la promoción de la emigración brasileira para la provincia canadiense de Quebec, ver Accioly (2009).

---



## 2. Líneas estratégicas

### 2.1. Estado de situación y rumbos estratégicos en materia de políticas de migración

Las políticas migratorias son frecuentemente analizadas, en el plano internacional, en su aspecto de medidas de intervención y control estatal en cuanto al ingreso de inmigrantes o ciudadanos extranjeros en los diversos territorios nacionales. Es más común su comprensión en cuanto a las políticas inmigratorias, no obstante del hecho de que numerosos Estados implementaran, en el pasado, pero con continuidad y algunas innovaciones en el presente, políticas de intervención también en referencia a la salida de sus territorios nacionales, o sea, más propiamente emigratorias que inmigratorias.

Si se prefiere una comprensión menos restricta a los sentidos de los movimientos, y más atenta a las realidades de tránsito por los territorios, habrá que admitir también que las políticas de Estado pueden interferir en las migraciones internacionales mismo cuando éstas no tienen como origen o destino un territorio en cuestión, sino que apenas hacen uso del mismo como punto de pasaje o estrategia para alcanzar otros espacios.

El concepto de política migratoria, en un sentido amplio, se refiere a la prerrogativa estatal de ejercer control sobre los flujos que llegan a, se originan en, o atraviesan un determinado territorio. Coherentemente con la ausencia de correspondencia entre los derechos de emigración y de inmigración, afirmada en el párrafo anterior, son también asumidas como de diferentes grados de legitimidad las iniciativas estatales conforme intervengan al ingreso o a la salida de migrantes. En cuanto a esta última, aunque con el reconocimiento, de la mayoría de los Estados, del derecho de dejar el territorio nacional y de a él retornar, caben acciones de política migratoria en términos de apoyo a los ciudadanos en el exterior, de la defensa de sus derechos y del apoyo en el caso de su regreso a la sociedad de origen.

Para los objetivos de este texto, se entiende como política migratoria, en su ámbito internacional, como el conjunto de actividades del Estado que buscan intervenir en los flujos migratorios con origen o destino en un país, en cuanto a la regulación del ingreso, permanencia e integración a la sociedad de inmigrantes, así como en el apoyo a los ciudadanos emigrantes en su permanencia en el exterior, o en los casos de retorno.

Cabe observar que también las políticas no explícitamente volcadas al fenómeno migratorio pueden actuar para favorecer, direccionar o contex-

tualizar a los movimientos poblacionales. Así, sería posible verificar qué políticas pueden buscar tanto objetivos específicos para la intervención sobre las migraciones, como otros objetivos que menos inespecíficos a la política migratoria, actúan sobre las dinámicas y los procesos que acarrearán efectos, deseados o no, en ese campo social<sup>7</sup>. De esa forma, políticas, como la de cambio, al intervenir en la convertibilidad de la moneda nacional (y, por lo tanto en la rentabilidad de las remesas de los inmigrantes en el país o de los emigrantes en el exterior); la laboral, al intervenir sobre las condiciones de contratación de la fuerza de trabajo, nacional o no; la de derechos humanos, al influir en el tratamiento de las minorías y grupos desfavorecidos, etc., aún sin ser políticas migratorias *stricto sensu*, repercuten -más o menos fuertemente- en la dinámica de la inmigración, de la emigración y de la migración internacional de pasaje.

Un desarrollo reciente de la política migratoria brasilera estuvo materializado en el seminario, realizado en 2008, titulado “Diálogo Tripartita sobre Políticas Públicas de Migración y Trabajo”, organizado por el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg) del Ministerio de Trabajo y Empleo y por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con la participación de órganos del gobierno, sindicatos patronales y de trabajadores, representantes de asociaciones de apoyos a migrantes y académicos.

De este encuentro, fue aprobado un documento con una serie de recomendaciones generales, orientadoras de las políticas públicas para migraciones en procesos de construcción en el país, las cuales enumeramos a continuación:

1. Es urgente la adopción de una nueva Ley que discipline la temática migratoria de forma coherente con la actual Constitución Federal brasilera, a la vista de que la norma no está pautada en los derechos humanos de las/los migrantes y tampoco contempla la temática de la emigración;
2. La legislación brasilera, en especial el anteproyecto de ley que sustituirá el actual Estatuto del Extranjero (Ley 6.815/1980), de ahora en adelante llamado “APL Migraciones”, necesita ser adecuada a los instrumentos internacionales de protección a la trabajadora y al trabajador migrante y sus familias;

---

7 La distinción y el último término destacado fueron sugeridos por Vainer (1986, p. 19-25), en un texto dedicado específicamente a las políticas migratorias internas en Brasil

---

3. Las políticas migratorias deben adoptar como paradigma la protección de las trabajadoras y de los trabajadores migrante y sus familias, con especial atención a la situación de la mujer, de los niños y de los adolescentes;
4. Es preciso considerar la centralidad de la temática del trabajo en lo que concierne al fenómeno migratorio, bien como a la importancia del diálogo social en el establecimiento de políticas públicas volcadas a las migraciones;
5. Es necesaria la simplificación de los procedimientos burocráticos relativos a los migrantes y la calificación de los servidores públicos para una adecuada atención a las trabajadoras y los trabajadores migrantes y sus familias;
6. Es necesario producir informaciones estadísticas y estudios calificados que aprehendan las especificidades de lo cotidiano de las trabajadoras y de los trabajadores migrantes y de las redes involucradas;
7. Los acuerdos del MERCOSUR en las áreas migratorias y laboral deben ser ampliamente divulgados y conocidos, apuntando a fortalecer la integración regional;
8. Las políticas públicas volcadas a la inserción de inmigrantes en el mercado de trabajo, así como de brasileras/os que regresen del exterior, debe tener en consideración la necesidad de programas que atiendan la multiplicidad y diversidad de los flujos migratorios;
9. Las políticas públicas de trabajo, empleo y renta deben prever estrategias específicas para las familias de brasileras/os que retornaron.
10. Es preciso ampliar el acceso a las políticas públicas de trabajo, empleo y renta a los territorios donde haya una mayor emigración de brasileras/os;
11. Es necesario realizar campañas informativas y de esclarecimiento sobre los derechos y deberes de inmigrantes, apuntando a favorecer la integración en el Brasil, así como sobre las providencias necesarias para la migración laboral de ciudadanas/nos brasileras/os al exterior.

12. Es necesario hacer reflexión, aclaración y aplicación del lenguaje adecuado en las discusiones sobre migraciones, evitando la utilización de términos con connotación de “criminalización”.<sup>8</sup>

También desde el punto de vista de la política migratoria, tiene importancia la promoción de la adecuada disponibilidad de informaciones demográficas en las que puedan basarse debidamente las acciones del gobierno. En lo que atañe a la recolección y diseminación de informaciones sobre migraciones, se destaca las iniciativas del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE), responsable por el Censo y por la recolección de informaciones estadísticas en general, en el sentido de perfeccionar la percepción de la diversidad étnica y de la presencia de inmigrantes en el país, así como de aquilatar, incluso indirectamente, la presencia en el exterior de integrantes de las unidades familiares.

Aún en el campo estadístico, con el apoyo de la Comisión Nacional de Población y Desarrollo (CNPD) y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), está siendo finalizado el Proyecto Perfiles Migratorios. La OIM ya apoyó la realización del Perfil Migratorio de Argentina y de Ecuador, y la elaboración del perfil migratorio brasileiro tiene también el apoyo del Consejo Nacional de Inmigración (CNIg) que lo sitúa como desdoblamiento de las recomendaciones del Diálogo Tripartito. Será una primera tentativa de contabilizar y problematizar las informaciones disponibles sobre brasileiros en el exterior y extranjeros en Brasil, políticas públicas y remesas.

## **2.2 Principales compromisos en materia migratoria asumidos por Brasil en el nivel regional y global**

Fue aprobado en el 2009, por los congresos nacionales de Brasil y de los demás países del bloque, un acuerdo de Libre Residencia de Nacionales del Mercosur, así como diversos acuerdos bilaterales de regularización migratoria celebrados por Brasil con los países fronterizos.

Cabe, además, hacer referencia a la falta de firma y ratificación por parte de Brasil, hasta el presente momento, de la Convención Internacional para la Protección de los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias, aprobada por la asamblea de ONU, el 18/12/1990. A pesar del parecer favorable del Consejo Nacional de Inmigración, permanece pendiente, sien-

---

8 Brasil (2008), p. 3-5

do Brasil el único Estado del Mercosur y países asociados que no la ha ratificado hasta la fecha.<sup>9</sup>

Se sabe que la Convención sólo será efectiva cuando un número significativo de países de inmigración la haya ratificado. En el momento actual, los pocos más de 40 países que la ratificaron (sumadas las firmas sin ratificación), casi todos países de emigración,<sup>10</sup> no garantizan su aplicación. Se puede argumentar, aún, que la ratificación de un país con contingente significativo de emigrantes, como Brasil, y que también recibe inmigrantes, sería un hecho político importante en términos de posición del país en el contexto internacional, inclusive en cuanto a la situación de los brasileros en el exterior.

## **2.3 Prioridades definidas o estrategias nacionales de gestión gubernamental y diferencias jurídicas y administrativas para su implementación en el país**

### **2.3.1 Apoyo a ciudadanos emigrantes**

Algunos desarrollos notables de la política migratoria internacional brasileras pueden ser buscados en las políticas recientes de apoyo a los brasileros en el exterior o en tránsito en las áreas de frontera. Ejemplos en ese particular son las gestiones del Ministerio de Relaciones Exteriores en el sentido del reconocimiento de la presencia de expresivas comunidades de emigrantes fuera del país, creando nuevos puestos consulares de atención, estimulando el registro de brasileros indocumentados junto a los mismos y promoviendo foros de debate y organización de tales comunidades.

En la estructura de la Cancillería existe una División de las Comunidades Brasileras (DBR), ligada al Departamento Consular y de Brasileros en el Exterior, para de la Subsecretaría General de las Comunidades Brasileras en el Exterior (SGEB). Las principales atribuciones de la DBR son: compilar y procesar datos sobre las comunidades brasileras en el Exterior; establecer canales de comunicación entre ellas y con Itamaraty; ayudarlas a organizarse y asociarse, acompañar y negociar acuerdos internacionales que las beneficien, coordinar, junto a los demás órganos del gobierno brasiler, acciones y políticas en su apoyo. La DBR es división de la SGEB con la responsabilidad principal por la implementación del sistema de Conferencias

---

9 Venezuela no está incluida en este elenco de países. Para una lista actualizada de las firmas y ratificaciones en el mundo ver en:

<<http://www.december18.net/web/general/page.php?pageID=79&menuID=36&lang=EN#eleven>>.

10 Hay todavía, entre los que ratificaron, países que se caracterizan por importante situaciones de tránsito de migrantes, como México y Marruecos, y que no por eso dejaron de adherir a la Convención.

---

“Brasileros en el Mundo”, que constituye uno de los principales canales de diálogo entre el gobierno de Brasil y sus nacionales en el exterior.<sup>11</sup>

### **2.3.2. Apoyo a medidas de protección para migrantes contra la explotación laboral y tráfico**

Se ha destacado la necesidad de la protección de grupos como de las mujeres y los niños migrantes, frente a su particular vulnerabilidad, en cuanto a la protección de la unidad de la familia, por medio de políticas adecuadas de reunificación familiar.

Cabe aquí la referencia a la Política (2006) y al Plan Nacional de Enfrentamiento al Tráfico de Personas - PNETP (2008), que establecieron un conjunto de directrices en cuanto a la prevención y represión al tráfico, con responsabilización de sus autores y apoyo a las víctimas. Tales acciones integran el proceso de implementación de las recomendaciones del Protocolo resultante de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, en Palermo, en el año 2000.

En la introducción del documento de lanzamiento de la Política, el ministro de Justicia apuntaba a lo que debería ser enfrentado:

“No resta duda de que para enfrentar el tráfico de personas, precisamos considerar el contexto más amplio de prostitución y de emigración, muchas veces irregular, en el cual él está inserto. Pero, si quisiéramos reducir el lucro y la atracción del tráfico de personas por parte de las redes criminales, precisamos entender en qué medida una política dura de contención de la inmigración, como aquella practicada por gran parte de los países llamados de destino, contribuye para aumentar la vulnerabilidad de las víctimas. Pues, a medida que los Estados restringen cada vez más las posibilidades de entrada regular en su territorio se amplía el abanico de “negocios y servicios” pasibles de ser ofertados por las redes criminales. Por eso, debemos tener la consciencia de que enfrentar el tráfico de personas pasa por la protección integral a los derechos del trabajador migrante”.<sup>12</sup>

El PNETP ha avanzado mucho en términos de producción de conocimientos, capacitación y campañas de sensibilización. Uno de sus mayores desafíos fue reunir en una sola política los tres aspectos del tráfico de per-

---

11 La División de las Comunidades Brasileiras del Ministerio de Relaciones Exteriores presenta un portal en Internet, con datos la asistencia consular, organizaciones de brasileros en el exterior y un a recopilación bibliográfica sobre la producción académica al respecto de la emigración de brasileros (<http://www.brasileirosnomundo.mre.gov.br/>).

12 Brasil, 2007, p. 7.

sonas previsto en los Protocolos de Palermo: trabajo forzado, explotación sexual y emigración.

### 2.3.3. Apoyo a inmigrantes

La ley de extranjeros vigente en Brasil se encuentra desfasada, está basada en los presupuestos de seguridad nacional de los tiempos del gobierno militar. Una actualización de la política migratoria brasilera ha sido posible en función de las decisiones del Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), unido al Ministerio de Trabajo. Sus decretos y recomendaciones vienen modernizando la cuestión y tuvieron un papel fundamental para que, en julio del 2009, el gobierno enviase al Congreso Nacional una nueva legislación migratoria, basada en la defensa de los derechos humanos, resultado de consulta pública y del amplio y extenso debate intergubernamental.

La postura del gobierno brasilero en los foros internacionales ha sido la de defender el derecho de ir y de venir de los migrantes. Internamente, eso se traduce en el estímulo a los Acuerdos de Libre Residencia del Mercosur, Bolivia y Chile. El 31 de julio último, el gobierno paraguayo, el único del bloque que no ha ratificado aún el acuerdo de residencia del Mercosur y países asociados, remedió esta laguna, abriendo el camino para que estos países pasen a tener reglas comunes en cuanto a los flujos migratorios.

La demora de la entrada en vigor de los acuerdos de libre residencia llevó a la bilateralización entre Brasil y algunos de los países del bloque. En el caso específico de los bolivianos, uno de los grupos más numerosos y vulnerables de extranjeros en el Brasil, hubo un Acuerdo de Regularización Migratoria firmado el 15 de agosto del 2005, entre los gobiernos boliviano y brasilero, cuya vigencia fue ampliada hasta el 14 de setiembre de 2007, mediante el Ajuste Complementario firmado por Notas Reversales del 6 de setiembre de 2006. Posteriormente, hubo una prórroga del referido Acuerdo de Regularización Migratoria y de su Ajuste Complementario, por el período adicional de un año, a partir del 15 de setiembre de 2007, con el objeto de alcanzar la regularización efectiva de nacionales en los territorios de ambos países.

En enero de 2009, el Decreto N<sup>o</sup> 6.737 promulgó el acuerdo entre los gobiernos de Brasil y Bolivia para el permiso de residencia, estudio y trabajo a nacionales fronterizos brasileros y bolivianos, celebrado en Santa Cruz de la Sierra, el 8 de Julio de 2004. La experiencia de acuerdo fronterizos comenzó en el 2004, cuando el Decreto N<sup>o</sup> 5.105 promulgó el acuerdo entre los gobiernos brasilero y uruguayo para el permiso de residencia, estudio y trabajo a nacionales fronterizos brasileros y uruguayos, el 21 de agosto

de 2002. Un tercer acuerdo fronterizo se está tramitando en régimen de urgente en el Congreso Nacional, celebrado en Puerto Iguazú, el 30 de noviembre de 2005, entre la República Federativa de Brasil y la República Argentina, sobre las localidades fronterizas vinculadas.

En lo que refiere a la actuación del CNIg, tenemos la resolución 9/2008, para que el MRE promueva la firma por parte de Brasil de la Convención Internacional para la Protección de los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias; la Resolución Normativa 80/2008, que facilitó la obtención de visa permanente para pequeños emprendedores sudamericanos en el Brasil, el encaminar la ratificación de la Convención N<sup>a</sup> 143 de la OIT (Trabajadores Migrantes – Disposición Complementaria); la recomendación para la bilateralización del Acuerdo de Residencia entre Brasil y Bolivia; y el apoyo a la amnistía para inmigrantes indocumentados.

La amnistía fue aprobada en julio de 2009, beneficiando potencialmente a todo extranjero que entró en el país hasta febrero de 2009, con exención de multas y tasas reducidas. La resolución, defendida hace años por grupos unidos a los derechos humanos y a los segmentos afectados, contribuye para que los inmigrantes tengan acceso al mercado de trabajo con las mismas garantías legales que los brasileros: carné de trabajo, salud pública, educación gratuita, acceso al sistema bancario y de crédito; y el derecho de ir y venir dentro del territorio. Ésta es la cuarta vez que Brasil concede el beneficio a extranjeros que ya viven en el país – hubo amnistías en 1980, 1988 y en la penúltima, en 1998, casi 40 mil personas fueron legalizadas.

En la Exposición de Motivos, que acompaña el proyecto de legislación que orientará la política nacional de migración, enviada por el gobierno al Congreso en julio de 2009, la nueva ley es presentada como reflejo del esfuerzo para que Brasil pueda adecuarse a la realidad migratoria contemporánea y a las expectativas mundiales, convergiendo para una nueva política de inmigración que considere, en especial, el desarrollo económico, cultural y social del país. Si el Estatuto del Extranjero, todavía vigente, tiene como foco la seguridad nacional, en la propuesta de la nueva ley la migración es tratada como un derecho del hombre, al considerar que la regularización migratoria sea un camino más viable para la inserción del inmigrante en la sociedad. La importancia de acoger bien a los inmigrantes por su destacada contribución para el desarrollo del país merece destacarse en el documento.

En su artículo 2<sup>a</sup>, se determina que la aplicación de la ley deberá orientarse por la política nacional de migración, garantía de los derechos humanos, intereses nacionales, socioeconómicos y culturales, preservación de las

---



instituciones democráticas y fortalecimiento de las relaciones internacionales. El art. 3<sup>a</sup> determina que la política nacional de migración contemplará la adopción de medidas para regular los flujos migratorios, de forma que proteja los derechos humanos de los migrantes, especialmente en razón de prácticas abusivas advenidas de situaciones migratorias irregulares.

“PL-5655/2009. Dispone sobre el ingreso, permanencia y salida de extranjeros en el territorio nacional, el instituto de naturalización, las medidas compulsivas, transforma el Consejo Nacional de inmigración en Consejo Nacional de Migración, define infracciones y da otras medidas previas.

Dividido en nueve títulos y 160 artículos, el proyecto trata, en líneas generales: (i) de la política nacional de migración; (ii) de los derechos, deberes y garantías del extranjero; (iii) de los documentos de viaje, de las visas, de la residencia y de la condición de asilado; (iv) de la entrada, del registro y de la salida de extranjeros; (v) de la naturalización, de la repatriación, de la deportación, de la expulsión y de la extradición; (vi) de las infracciones y de las sanciones; y (vii) de la transformación del Consejo Nacional de Inmigración en Consejo Nacional de Migración.

Principales innovaciones: (i) la actuación de extranjeros en regiones considerada estratégicas, como es el caso de las áreas indígenas, homologadas o no, y de las áreas ocupadas por quilombolas o comunidades tradicionales, solamente podrán ocurrir mediante previa autorización de los órganos competentes; (ii) ampliación de cuatro para diez años del plazo mínimo para la naturalización ordinaria, pudiendo ser reducido para cinco años en situaciones específicas; (iii) regulación de la naturalización extraordinaria; (iv) la incorporación de la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal sobre la extradición apuntando a solucionar controversias tales como la posibilidad de extradición de un brasileño naturalizado, por involucramiento en el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas afines, cuando el crimen es caracterizado con prueba de materialidad e indicios de autoría y la flexibilización de la exigencia de doble incriminación, entre otros; (v) la transformación del Consejo Nacional de Inmigración en Consejo Nacional de Migración, en la estructura básica del Ministerio de Trabajo y Empleo, que permitirá ampliar el foco y abarcar la situación de grandes contingentes de brasileños en el exterior, de modo de proporcionar el establecimiento de una política nacional de migración”.<sup>13</sup>

---

13 El proyecto de Ley 5.655/2009 está disponible en: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/674695.pdf>. Su tramitación en: [http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop\\_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2009&Numero=5655&sigla=PL](http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2009&Numero=5655&sigla=PL)

---

La orientación general de las iniciativas del Consejo Nacional de Inmigración viene siendo de, mismo en la vigencia de una Ley de los Extranjeros desfasada, extender a los

inmigrantes, los mismos derechos humanos básicos dispensados a los nacionales.

En el anteproyecto de la nueva ley, el art. 5<sup>a</sup> presenta disposiciones específicamente en cuanto a los derechos de los extranjeros residentes en el país:

“Art. 5<sup>a</sup>. Al extranjero residente en Brasil, permanente o temporal, son asegurados los derechos y garantías fundamentales consagradas en la Constitución, en especial:

I – la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad;

II – los derechos civiles y sociales reconocidos a los brasileiros;

III – la libertad de circulación en el territorio nacional;

IV – el derecho de reunirse pacíficamente, sin armas, en locales abiertos al público, independientemente de la autorización, desde que no frustre otra reunión anteriormente convocada para el mismo lugar, siendo exigido previo aviso a la autoridad competente;

V – el derecho de asociación para fines lícitos, en los términos de la ley;

VI – el derecho a la educación;

VII – el derecho a la salud pública

VIII – los derechos al trabajo y a la sindicalización, en los términos de la ley; y

IX – el acceso a la Justicia, inclusive la gratuita.

Párrafo único. Son extendidos a los extranjeros, independientemente de su situación migratoria, observado lo dispuesto en al art. 5<sup>a</sup>, cap. 14, de la Constitución:

I – el acceso a la educación y a la salud;

II – los beneficios derivados del cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales concernientes a la relación de trabajo, a cargo del empleador; y

---

14 “Art.5º Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileiros y a los extranjeros residente en el País la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad”.

---

III – las medidas de protección a las víctimas y a los testimonios del tráfico de personas y del tráfico de migrantes.”<sup>15</sup>

Aún en relación al apoyo a los inmigrantes, se resalta la protección especial a grupos vulnerables (mujeres y niños) y la protección de las familias inmigrantes (derecho a la reunificación familiar).

Entre las recomendaciones del Diálogo Tripartito sobre Políticas Públicas de Migración para el trabajo para un Plan de Acción orientador de las políticas migratorias del gobierno brasileiro, consta que “las políticas migratorias deben de adoptar como paradigma la protección a las trabajadoras y a los trabajadores migrantes y a sus familias, con especial atención a la situación de la mujer, de los niños y de los adolescentes”.<sup>16</sup>

En el anteproyecto de la nueva ley migratoria, el art. 52 determina que “la visa y la autorización de residencia son individuales, pudiendo, por reunión familiar, extenderse a los dependientes legales de su titular, en la forma del reglamento.”

#### 2.3.4. Apoyo a refugiados, solicitantes de asilo y desplazados

La intervención del Estado brasileiro en cuanto a esos grupos debe ser enfocada, primeramente, en términos de establecimiento, desde 1997, del Estatuto de los Refugiados (Ley 9.474/97), bien como del Comité Nacional para los Refugiados, órgano deliberativo tripartito, con representación del gobierno, de la sociedad civil y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR.

El ACNUR se estableció, en bases regulares, a partir de 2004, en Brasilia, después de un período de transferencia de su representación local para Buenos Aires, Argentina, en 1998. Brasil es actualmente considerado país-llave, en el Cono Sur, para el desarrollo de una estrategia regional para el refugio de solicitantes de asilo y refugiados y para la implementación de acciones de reasentamiento.

La presencia de refugiados en Brasil es numéricamente creciente desde la vigencia del Estatuto<sup>17</sup>, debiendo ser considerada, todavía, una probable subnumeración, principalmente en el caso de los desplazados por el conflicto colombiano que cruzan la frontera amazónica y no solicitan refugio.

---

15 Ibidem

16 Brasil (2008)

17 Eran 1.991 los refugiados reconocidos en 1998, año inicial de vigencia de la Ley 9.474/97 (LEAO, 2007, p. 18), llegando en la actualidad a un número que pasa los 4.000, concentrados principalmente en Rio de Janeiro y en San Pablo

Los Estados latinoamericanos firmantes de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 de ACNUR, entre los cuales se incluyen los miembros del Mercosur y asociados, aprobaron, en 2004, la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, habiendo Brasil en la ocasión propuesto el establecimiento de un programa regional de reasentamiento en el continente.

El programa regional de Reasentamiento Solidario, idealizado a partir de una reunión preparatoria, en Brasilia, para el encuentro de México, define que países con “programas emergentes de reasentamientos” (como Brasil y Chile) se ofrecen para recibir refugiados localizados en otros países de América Latina. Simultáneamente, apela a la comunidad internacional por el apoyo a tales iniciativas. El reasentamiento es encarado como solución duradera y manifestación de la solidaridad internacional, al mismo tiempo en que las mujeres en situación de riesgo (jefes de familia, sobrevivientes de la violencia y de la tortura) constituyen un foco prioritario. Refugiados y refugiadas colombianos que estaban en otros países estuvieron y están entre los beneficiarios del programa.<sup>18</sup>

Una iniciativa a ser destacada es la decisión del Consejo Nacional de Inmigración, en Diciembre de 2006, de pasar a analizar procesos que no se encuadran en la Ley de Refugio. Según la Resolución Recomendada N<sup>o</sup> 8/2006, casos no distinguibles como aplicables al Estatuto de Refugiado podrán ser autorizados como inmigrantes, posibilitando la permanencia legal de tales extranjeros en el país.

---

18 ACNUR (2004); Leao (2007), p. 23.

## Referencias

- Accioly, T. A. (2009) A circulação internacional de mão-de-obra qualificada na atualidade: políticas imigratórias dos Estados Unidos e Canadá, e o Escritório de Imigração do Quebec, em São Paulo. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geografia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- ACNUR. (2004) *Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina*. México D.F.
- Aydos, M. R. (2009) “Os deslocamentos forçados e as migrações internacionais. O caso dos Angolanos no Brasil”, em XXVII Congresso ALAS, 2009, Buenos Aires. *Memórias XXVII Congresso ALAS*. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Aydos, M. R.; Baeninger, R. A.; Dominguez, J. A. (2008) “Condições de vida da população refugiada no Brasil: trajetórias migratórias e arranjos familiares”, em *III Congresso de La Asociación Latino Americana de Población ALAP*, 2008. Argentina, Córdoba.
- Brasil. Ministério da Justiça. (2007) *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília, fevereiro de 2007. Em <[http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Cartilha\\_MJ\\_Trafico.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Cartilha_MJ_Trafico.pdf)>
- Brasil. CNIg, OIT, Ministério do Trabalho e Emprego. (2008) *Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho. Contribuições para a construção de políticas públicas voltadas à migração para o trabalho (documento final)*. Itapetecica da Serra, agosto de 2008.
- Buechler, S. (2004) “Sweating it in the Brazilian garment industry: Korean and Bolivian Immigrants and global economic forces in Sao Paulo” *Latin American Perspectives*. *East Asian Migration to Latin America*. Vol. 31, No. 3, May, 2004, pp. 99-119.
- Leão, R. Z. R. (Comp.). (2007) *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas do CONARE*. Brasília: ACNUR. Em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5780.pdf>>.
- Margolis, M. (1994) *Little Brazil: Imigrantes brasileiros em Nova York*. Campinas: Papirus.
- Margolis, M. *Bibliography of Brazilian emigration*. Brazilian Studies Association, s. d. Em <http://www.brasa.org/portuguese/novidades>
- Petrus. M. R. (2001) *Emigrar de Angola e imigrar no Brasil. Jovens imigrantes angolanos no Rio de Janeiro: história (s), trajetórias e redes sociais* (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ).
- Petrus. M. R. (2005) “Jovens imigrantes angolanos no Rio de Janeiro: redes sociais, identidade, segregação e estigma”, em Póvoa Neto, H.; Ferreira, A. P. (org.) *Cruzando fronteiras disciplinares: um panorama dos estudos migratórios*. Rio de Janeiro: Revan.

- Póvoa Neto, H.; Sprandel, M. A. (2009) “Os objetivos da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) e a política migratória brasileira”, em ABEP, UNFPA (orgs.) *Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo*. Campinas: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Fundo de População das Nações Unidas, 2009, p. 303-326.
- Sales, Teresa (1999) *Brasileiros Longe de Casa*. São Paulo: Cortez.
- Sprandel, M. A. (2000) “Brasiguayos: una identidad de frontera y sus transformaciones”, em Grimson, Alejandro (org.). *Fronteras, naciones e identidades - la periferia como centro*. Buenos Aires: Ciccus-La Crujía, 2000, v. 1, p. 321-332. (1ª Edición)
- Sasaki, E. M., Assis, G. O. (2001) “Novos migrantes do e para o Brasil: um balanço da produção bibliográfica”, em Castro, M. G. (org.). (Org.). *Migrações Internacionais - contribuição para políticas, Brasil 2000*. Brasília D.F: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPd), 2001, p. 615-669.
- Silva, S. A. (2006) “Bolivianos em São Paulo: entre o sonho e a realidade”, em *Estudos Avançados*, vol.20, n.57, 2006, pp. 157-170.
- Souchaud, Sylvain (2007). *Geografía de la migración brasileña en Paraguay*. Asunción: UNFPA-ADEPO, 382 p.
- Souchaud, Sylvain; Carmo, Roberto Luiz do ; Fusco, Wilson. (2007) “Mobilidade populacional e migração no Mercosul: A fronteira do Brasil com Bolívia e Paraguai”, em *Teoria & Pesquisa*, v. XVI, p. 39-60.
- Vainer, C. (1986) “Política migratória recente no Brasil. Notas para uma avaliação”, em *Cadernos PUR/UFRJ*, v. 1, n. 1, jan./abr.

---

# La migración en Bolivia

*Carmen Ledo García<sup>1</sup>*

## **1. Introducción y descripción del contexto migratorio en Bolivia.**

**D**urante las últimas cuatro décadas, la investigación sobre migraciones, las categorías de análisis y los métodos de investigación han variado considerablemente; dichos cambios están en relación con la revolución científica, tecnológica, la globalización y los nuevos paradigmas del desarrollo; se ha puesto en evidencia que la movilidad territorial comprende todos los desplazamientos de las personas entre distintos lugares y que la migración es, apenas, una de las formas de movilidad territorial. Es evidente que todavía es una temática en constante cambio: muchos hablan de migración desde ángulos distintos y, a veces, opuestos.

Se ha dividido este estudio en cuatro apartados. En el primero que se analiza la problemática de la migración interna en Bolivia, se busca aproximarse a la identificación de los lugares que originan la migración y el destino de la movilidad, se realiza una breve presentación del perfil socio demográfico de los migrantes. El segundo capítulo está orientado al análisis de la Migración Internacional, debido a las carencias de información se intenta utilizar diversas fuentes para determinar la magnitud de la migración internacional. El tercer apartado resume las principales líneas estratégicas definidas por Bolivia en relación al fenómeno migratorio y finalmente se hace referencia a los posibles ejes de diálogo con objeto de generar incidencia en materia de política pública luego se presentan las principales conclusiones del estudio.

---

1 Doctora en Planificación Urbana-Regional, Máster en Estudios Sociales de la Población y Economista. Directora del Centro de Planificación y Gestión (CEPLAG-UMSS) Docente Titular de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) Cochabamba - Bolivia.

Para la realización del estudio, se han utilizado una variada gama de información primaria y secundaria, la misma que ha tenido que cuidadosamente ser reprocesada, debido a que los datos existentes no permitían visualizar las corrientes migratorias y diversos indicadores espaciales. En primer lugar, se ha obtenido listas discriminadas por sexo de una variada gama de variables de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1976, 1992 y 2001, respecto a los 327 municipios. Es importante resaltar que se ha realizado un tedioso trabajo de procesamiento de datos, para construir indicadores que permitan visualizar y caracterizar a de los hogares, debido a que las estadísticas convencionales no permiten un tratamiento ágil de esta temática. En el caso de la emigración internacional se ha hecho uso de la información censal de los países de destino de los emigrantes bolivianos.

Por su cantidad, complejidad, composición, novedad y diversidad, la migración interna e internacional se convierte en una temática de gran envergadura, para ser investigada, ante todo, por una serie de impactos generados en los lugares de origen y destino de dicha migración; tales como la reestructuración familiar, cambios en los roles dentro y fuera de los hogares, ausencia de hijas, hijos y otros familiares, nuevos roles de cuidado delegados a hermanas y/o vecin@s, así las relaciones íntimas de las parejas. Esta compleja trama de acontecimientos, revela la gran diversidad de sus factores explicativos y, por ello, el surgimiento de diversos y nuevos paradigmas explicativos.

## **2. La situación de Bolivia**

### **2.1 Descripción del contexto migratorio boliviano**

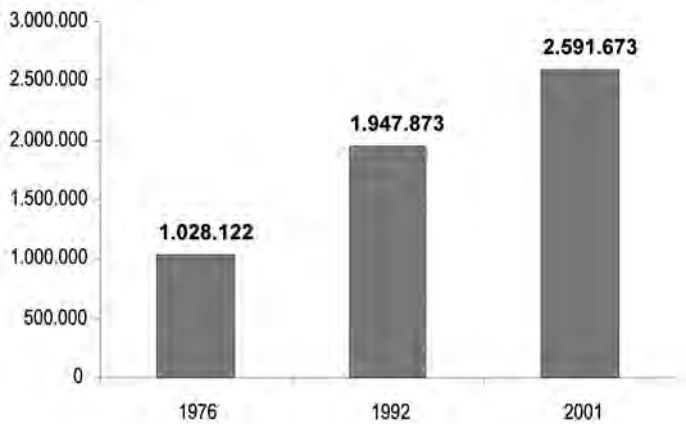
En 1976, la población boliviana de más de cinco años de edad que había cambiado alguna vez de residencia, alcanzaba a 1 millón de personas (28,6% de la población mayor a 5 años). En 1992, casi se duplicó el número de inmigrantes, aproximadamente 2 millones de personas y en el censo 2001 una magnitud superior a los 2 y medio millones de bolivianos declararon tener experiencia inmigratoria, pasando a representar a más de una tercera parte de los bolivianos mayores de 5 años (Gráfico No.1).

La movilidad espacial de la población explica dos terceras partes del crecimiento demográfico, ello se debe a que los flujos migratorios son atribuibles a la existencia de importantes desequilibrios económicos entre las diferentes regiones del país. En el contexto de sociedades como la boliviana, la movilidad espacial de la población se convierte en un proceso que implica desplazamientos masivos de población. Este proceso se torna más intenso



debido a los problemas estructurales de la economía boliviana acaecidos durante la década de los años 80 y hasta fines del 2009 aun no han podido ser superados. Los importantes contingentes de población que arriban a los lugares de destino de la migración producen un acelerado crecimiento urbano, con las consiguientes demandas de servicios y una fuerte presión en el uso del suelo urbano, así como en el mercado laboral, las necesidades de hábitat mínimo también se han incrementado con el crecimiento de la población lo que se suma a la demanda insatisfecha acumulada.

**Grafico No. 1**  
**Bolivia: Población Migrantes de 5 años y mas, 1976-2001**



Fuente: INE, Tabulados especiales Censo Nacional de Población y Vivienda, 1976, 1992 y 2001, La Paz, 2003.

Nota.- No incluye personas que residen habitualmente en el Exterior

En Bolivia, existe un flujo de migrantes inter-departamental e inter-provincial de 150 mil personas cada año, por otra parte se conoce según datos de los últimos dos censos, que alrededor de dos terceras partes de los inmigrantes tenían más de 5 años viviendo en los lugares donde fueron censados, tanto en 1992 como en el año 2001 (1.309.431 personas en 1992 y 1.721.108 inmigrantes el 2001), el 33% restante representa a los inmigrantes de retorno e inmigrantes recientes (Cuadro No.1). Notará el lector, que las tasas de crecimiento más altas se habían producido entre los inmigrantes de retorno a las ciudades de tamaño pequeño y a las zonas rurales.

**Cuadro No. 1.**  
**Bolivia: Población Total Según Condición Migratoria 1992 – 2001**

Centros	1992	2001	Tasa
Centro Urbano Mayor	36635	56412	4,7
Centro Urbano Intermedio	21635	35146	5,2
Centro Urbano Menor	9939	18520	6,7
Rural Disperso	6047	9312	4,7
Rural Alto	15648	33468	8,2
<b>Retorno</b>	<b>89904</b>	<b>152858</b>	<b>5,7</b>
Centro Urbano Mayor	534783	755464	3,7
Centro Urbano Intermedio	233918	336410	3,9
Centro Urbano Menor	117134	171530	4,1
Rural Disperso	79826	72945	-1,0
Rural Alto	343770	384759	1,2
<b>Antiguo</b>	<b>1309431</b>	<b>1721108</b>	<b>3,0</b>
Centro Urbano Mayor	201451	283769	3,7
Centro Urbano Intermedio	109698	157668	3,9
Centro Urbano Menor	63489	86207	3,3
Rural Disperso	44624	40714	-1,0
Rural Alto	129276	149349	1,6
<b>Reciente</b>	<b>548538</b>	<b>717707</b>	<b>2,9</b>
Centro Urbano Mayor	772869	1095645	3,8
Centro Urbano Intermedio	365251	529224	4,0
Centro Urbano Menor	190562	276257	4,0
Rural Disperso	130497	122971	-0,6
Rural Alto	488694	567576	1,6
<b>Total</b>	<b>1947873</b>	<b>2591673</b>	<b>3,1</b>

*Fuente:* INE, Tabulados especiales Censo Nacional de Población y Vivienda, 1992 y 2001, La Paz, 2003. Nota.- No incluye personas que residen habitualmente en el Exterior.

Nota: Centro Urbano Mayor (4 ciudades con más de medio millón de habitantes: La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz); Centro Urbano Intermedio (20 ciudades con 20 mil a medio millón de habitantes); Centro Urbano Menor (134 ciudades con 2 mil a 20 mil habitantes); Rural abarca a 29460 localidades de tamaño inferior a 2000 habitantes.

Entre los inmigrantes, es elocuente la fuerte concentración del flujo migratorio dirigido hacia los centros urbanos mayores (1 millón 96 mil inmigrantes), esta corriente representaba a 773 mil inmigrantes en 1992, pero es

interesante advertir que en ambos periodos tienen la misma representación relativa, alrededor de cuatro de cada diez inmigrantes se fue a vivir a alguna de las ciudades de mayor tamaño del país.

En 1992, la importancia relativa de la corriente inmigratoria que se fue a vivir en algún espacio rural era de una tercera parte del flujo, en términos absolutos no ha sufrido grandes cambios, ya que existían alrededor de 617 mil en 1992 y 690 mil inmigrantes el año 2001. Pero si se tiene un descenso en términos relativos ya que dicha magnitud el 2001 solo representa un 27% hacia el 2001, lo que significa que se ha producido una reducción relativa de casi 6 puntos porcentuales.

Es interesante anotar que alrededor de una quinta parte de los inmigrantes se trasladaron alguna ciudad intermedia, su magnitud cambio desde los 365 mil en 1992 hasta 529 mil el 2001, lo que permite evidenciar un incremento absoluto y relativo, situación similar aunque en menor magnitud se advierte en la corriente de inmigrantes dirigidos a centros urbanos pequeños, pero lo que es interesante en estas dos agrupaciones (ciudades intermedias y ciudades pequeñas) de destino de la inmigración es que tienen una tasa de crecimiento migratoria del orden del 4% anual, lo que revela la importancia del flujo migratorio en sus estructuras demográficas.

La redistribución espacial de la población según contextos espaciales no fue uniforme. En 1992 de los 581 mil inmigrantes dirigidos al Altiplano 346 mil (59%) se dirigió a la ciudad de La Paz y un 19% a las ciudades intermedias. En cambio el 2001, se advierte que aumento la magnitud de inmigrantes alrededor del 63% (453 mil inmigrantes) que se fueron a las ciudades de El Alto y La Paz, y de alrededor del 127 mil (18%) inmigraron a alguna ciudad intermedia.

**Cuadro No. 2**  
**Bolivia: Condición Migratoria de la Población**  
**Según Grado de Urbanización y Contextos Ecológicos, 1992 – 2001**

Centros	Hombre	Mujer	ALTIPLANO	Hombre	Mujer	VALLES	Hombre	Mujer	LLANOS	BOLIVIA
Centro Urbano Mayor	61.1	58.2	59.5	20.7	22.5	21.6	39.0	44.9	41.9	39.7
Centro Urbano Inter-medio	18.8	18.2	18.5	23.8	25.7	24.8	11.7	12.9	12.3	18.8
Centro Urbano Menor	7.0	6.3	6.6	8.4	8.3	8.4	14.2	14.2	14.2	9.8
Rural Aman-zanado	4.9	3.9	4.4	8.7	8.1	8.4	7.1	6.6	6.9	6.7
Rural Alto	8.2	13.3	11.0	38.4	35.3	36.8	27.9	21.4	24.8	25.1
<b>1992</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Casos 1992</b>	268815	312310	581125	351914	366220	718134	332351	316263	648614	1947873
Centro Urbano Mayor	64.0	62.9	63.4	18.3	19.9	19.1	50.2	56.7	53.4	42.3
Centro Urbano Inter-medio	18.0	17.6	17.8	31.0	33.5	32.3	8.0	7.7	7.8	20.5
Centro Urbano Menor	5.2	4.7	5.0	11.4	10.9	11.2	14.9	15.1	15.0	10.7
Rural Aman-zanado	3.9	3.3	3.6	6.8	6.2	6.5	3.6	3.3	3.5	4.7
Rural Alto	8.9	11.4	10.3	32.5	29.4	30.9	23.3	17.3	20.3	21.8
<b>2001</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Casos 2001</b>	331758	382597	714355	509707	533338	1E+06	419685	410544	830229	2587629

Fuente: INE, Tabulados especiales Censo Nacional de Población y Vivienda, resultados finales, 1992 y 2001, La Paz, 2003. Nota.- No incluye personas que residen habitualmente en el Exterior

En la región de los Llanos, fue más evidente la concentración de inmigrantes dirigidos hacia la ciudad de Santa Cruz, su representatividad relativa ha subido desde 42% prevaleciente en 1992 hasta el 53% de inmigrantes dirigidos a la ciudad de Santa Cruz en el 2001. Además se advierte que ha existido un 23% de inmigrantes dirigidos hacia alguna ciudad de tamaño intermedio o centro urbano menor y existe alta representación femenina en dicha corriente migratoria.

En la zona de los Valles, cobra importancia la direccionalidad migratoria hacia tres contextos: Una tercera parte de los inmigrantes, fijo su residencia en algún poblado rural, otra tercera parte se dirigió a algún centro de tamaño intermedio y cerca de una quinta parte de la corriente de inmigrantes fijó su residencia en la ciudad capital de Cochabamba (Cuadro No. 2).

En el contexto de sociedades como la boliviana la movilidad espacial de la población se convierte en un proceso que implica desplazamientos masivos de población mucho más intensos debido a los desequilibrios económicos regionales existentes en el país. Aspecto que tiene su expresión no sólo entre las grandes zonas ecológicas consideradas, sino también al interior de ellas.

## **2.2 Condición Migratoria, regiones de nacimiento y grado de urbanización**

Nótese que hacia el año 1992 existía alrededor de 980 mil inmigrantes nacidos en el Altiplano de los cuales alrededor de un 90% se movió sólo a nivel intra-ecológico y con alta concentración de inmigrantes dirigidos a la ciudad de La Paz. En el Censo 2001, es menor la magnitud de la corriente nacida en algún contexto del Altiplano alrededor de 900 mil, pero la concentración migratoria de inmigrantes nacidos en el Altiplano y dirigidos a su propio contexto ecológico sigue siendo concentrada en más del 50% del flujo migratorio.

**Cuadro No. 3**  
**Bolivia: Distribución de los Migrantes Según Región Ecológica de Nacimiento. Por Contexto Ecológico de Destino, 1992 – 2001**

REGION ECOLOGICA DESTINO	REGION ECOLOGICA DE NACIMIENTO DE LOS INMIGRANTES							
	ALTIPLANO	VALLES	LLANOS	1992	ALTIPLANO	VALLES	LLANOS	2001
ALTIPLANO	718166	169901	92486	980553	457002	209612	20252	686866
VALLES	55333	294365	120358	470056	285955	589791	104955	980701
LLANOS	16845	27845	370196	414886	143838	263205	360912	767955
CASOS	790344	492111	583040	1865495	886795	1062608	486119	2435522

*Fuente:* INE, Tabulados especiales Censo Nacional de Población y Vivienda, resultados finales, 2001, La Paz, 2003. Nota.- No incluye personas que residen habitualmente en el Exterior

Es ilustrativo observar que la corriente migratoria desde el Altiplano a los Valles se ha incrementado. Pero persiste al interior del Altiplano una mayor concentración del movimiento de población dirigida hacia la ciudad de La Paz, que se convierte en una zona receptora de grandes contingentes de población migrante tanto de las otras provincias del propio departamento de La Paz, como, en menor medida, de población nacida en los departamentos de Oruro y Potosí. El proceso de movilización de población en esta zona es favorecido por la existencia de una red vial muy amplia, que articula todo el espacio minero occidental, así como por la importancia comercial de las zonas fronterizas (Cuadro No.3).

La magnitud de nacidos en los Valles se ha incrementado entre 1992 y 2001. En términos relativos la modificación no es significativa, de alrededor del 59% bajo a 56% del total de los vallunos que se movieron dentro de su región ecológica, un 24% fijó nueva residencia en la región de los Llanos y sólo un 19% se fue alguna región del Altiplano. Este hecho sugiere que se ha producido un cambio en la direccionalidad migratoria, de las corrientes de inmigrantes nacidos en el Valle, ya que el 2001 predomina la corriente dirigida a los Llanos y disminuye la fracción de inmigrantes dirigidos al Altiplano.

En la región de los Llanos también se advierte una mayor movilidad intraecológica de los migrantes nacidos en alguna región de los Llanos que se movió sólo en dicho territorio (Cuadro No.4). Pero es ilustrativo obser-

var que se incrementa la corriente de inmigrantes de los Llanos hacia los Valles.

### **2.3 Condición Migratoria según edad y sexo de los inmigrantes**

El análisis de los flujos migratorios según indicadores de género, refleja también un mensaje interesante. Las mujeres inmigrantes se encuentran más concentradas en el destino de su migración en las Ciudades de mayor tamaño, en cambio los hombres son mayoritarios en las áreas de menor urbanización y en las zonas rurales, este aspecto que se explica por los roles y por las características laborales a las que se inserta la población inmigrante en los lugares de destino de su migración.

La población se desplaza en búsqueda de mejores condiciones de vida y trabajo, de ahí que el destino esté concentrando en aquellas regiones que ofrecen directa o indirectamente mejores oportunidades. Este tipo de regiones en Bolivia están representadas por las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, son en estas últimas donde se evidencia un proceso de mayor accionar de las políticas públicas y mejores condiciones generales de su desarrollo. También es importante indicar que las regiones del sur del país en los departamentos que gozan de regalías petroleras se han beneficiado en los últimos años de una autonomía financiera apreciable.

**Cuadro No. 4**  
**Bolivia: Distribución de los Índices de Masculinidad de los Migrantes**  
**Según Región Ecológica de Nacimiento**  
**Por Contextos Ecológicos de Destino, 2001**

Residencia Actual	Índice Masculinidad Nacimiento				Población Inmigrante 2001		
	Altiplano	Valles	Llanos	Total	Hombres	Mujeres	Total
Centro Urbano Mayor	93	82	67	88	204134	231122	435256
Centro Urbano Intermedio	91	86	91	89	57642	64450	122092
Centro Urbano Menor	97	92	92	95	16764	17643	34407
Rural	72	88	99	75	40916	54195	95111
Altiplano	89	84	72	87	319456	367410	686866
Centro Urbano Mayor	94	83	74	88	86058	97298	183356
Centro Urbano Intermedio	97	85	84	89	148673	167770	316443
Centro Urbano Menor	114	97	99	100	55804	55569	111373
Rural	127	99	129	106	189839	179690	369529
Valles	103	92	100	96	480374	500327	980701
Centro Urbano Mayor	108	87	82	91	193904	213562	407466
Centro Urbano Intermedio	158	139	95	106	31253	29476	60729
Centro Urbano Menor	122	101	98	101	59435	58610	118045
Rural	156	136	132	135	104325	77390	181715
Llanos	116	98	101	103	388917	379038	767955
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>92</b>	<b>99</b>	<b>95</b>	<b>1188747</b>	<b>1246775</b>	<b>2435522</b>

Fuente: INE, Tabulados especiales Censo Nacional de Población y Vivienda, resultados finales, 2001, La Paz, 2003. Nota.- No incluye personas que residen habitualmente en el Exterior

Las migraciones internas han generado una concentración poblacional en edades de mayor propensión de ingreso a la actividad económica, tres de cada 4 inmigrantes está en edad de ingresar al mercado de trabajo, son potencialmente activos. De ahí, que exista un rol importante de los inmigrantes, en la formación de la población en edades activas, particularmente en las ciudades de mayor tamaño (en 1992 existían 624 mil inmigrantes en edad de trabajar de un flujo inmigratorio de 800 mil inmigrantes y en el Censo 2001 se han registrado alrededor de 900 mil inmigrantes en edad de trabajar de un millón de inmigrantes), del incremento de la magnitud de



la fuerza de trabajo y, de las condiciones económicas y ocupacionales, en el crecimiento del excedente bruto de fuerza de trabajo (Cuadro No. 5).

**Cuadro No. 5**  
**Bolivia: Distribución de la Población Inmigrante en Edad de Trabajar (PET). Según Grado de Urbanización por Región Ecológica de Residencia y Sexo, 1992 – 2001.**

Años	CENTROS	Altiplano			Valles			Llanos			Bolivia
		Hombre	Mujer	PET	Hombre	Mujer	PET	Hombre	Mujer	PET	PET Total
1992	Centro Urbano Mayor	76.8	78.0	77.4	74.3	75.8	75.1	79.9	80.6	80.2	77.9
2001	Centro Urbano Mayor	77.0	78.3	77.7	76.3	77.5	76.9	79.6	80.5	80.1	78.5
1992	Centro Urbano Intermedio	72.3	73.7	73.1	69.2	71.2	70.3	70.8	71.2	71.0	71.2
2001	Centro Urbano Intermedio	71.6	72.9	72.3	72.1	73.7	73.0	72.4	70.6	71.5	72.6
1992	Centro Urbano Menor	63.6	64.8	64.2	64.9	65.9	65.4	66.5	65.6	66.0	65.5
2001	Centro Urbano Menor	64.1	65.4	64.8	65.8	66.0	65.9	65.7	66.1	65.9	65.8
1992	Rural Alto	60.0	71.5	67.4	68.1	68.7	68.4	68.8	63.7	66.6	67.7
2001	Rural Alto	58.2	65.9	62.7	65.6	65.6	65.6	64.8	59.9	62.7	64.4
1992	Rural Amanzanado	66.0	64.3	65.2	64.3	64.6	64.4	64.9	62.9	64.0	64.4
2001	Rural Amanzanado	63.1	63.2	63.1	63.7	63.3	63.5	60.1	59.8	60.0	62.6

Nota: Los porcentajes son respecto al total de inmigrantes.

Fuente: INE, Tabulados especiales Censo Nacional de Población y Vivienda, resultados finales, 1992, 2001, La Paz. Nota.- No incluye personas que residen habitualmente en el Exterior

Se trata del contingente poblacional que se inserta con mayor facilidad al aparato productivo, aspecto que refleja la selectividad existente en el flujo migratorio, la que incide sobre la distribución por edad y sexo de la población en el lugar de destino de la migración.

**Cuadro No. 6**  
**Bolivia: Distribución de la Población Inmigrante de 5 a 14 Años de Edad. Según Grado de Urbanización por Región Ecológica de Residencia y Sexo, 1992 – 2001**

Años	CENTROS	Altiplano			Valles			Llanos			Bolivia
		Hombre	Mujer	5 - 14	Hombre	Mujer	5 - 14	Hombre	Mujer	5 - 14	
1992	Centro Urbano Mayor	18.0	16.4	17.2	20.6	18.5	19.5	16.9	16.0	16.4	17.4
2001	Centro Urbano Mayor	16.6	14.4	15.4	17.4	15.0	16.1	16.4	15.2	15.8	15.7
1992	Centro Urbano Intermedio	23.4	20.5	21.8	26.9	24.1	25.4	24.7	24.1	24.4	24.1
2001	Centro Urbano Intermedio	23.3	19.7	21.4	22.9	20.3	21.6	22.8	24.2	23.5	21.7
1992	Centro Urbano Menor	32.5	29.8	31.1	31.2	29.6	30.4	29.5	30.6	30.0	30.4
2001	Centro Urbano Menor	31.2	27.5	29.3	29.9	28.8	29.3	29.7	29.4	29.5	29.4
1992	Rural Alto	33.3	18.1	23.5	26.8	25.4	26.1	27.5	33.1	29.9	27.0
2001	Rural Alto	35.9	23.8	28.8	28.8	27.4	28.1	30.8	36.0	33.0	29.7
1992	Rural Amanzanado	30.7	29.9	30.3	31.5	30.6	31.0	30.8	32.9	31.8	31.2
2001	Rural Amanzanado	32.9	30.4	31.6	31.7	30.8	31.3	34.8	35.2	35.0	32.2

Nota: Los porcentajes son respecto al total de inmigrantes.

Fuente: INE, Tabulados especiales Censo Nacional de Población y Vivienda, resultados finales, 1992, 2001, La Paz. Nota.- No incluye personas que residen habitualmente en el Exterior

En efecto, dicha población al momento de llegada tiende a asimilarse a la distribución de una Población Económicamente Activa recortando la importancia de las edades menos productivas (menores de 15 y mayores de 40 años) además permite suponer un condicionamiento económico en la decisión de migrar. En los lugares de destino de la migración, los inmigrantes contribuyen a disminuir la razón de dependencia económica, debido a que la mayor parte de ellos son adultos(as) jóvenes y que se incorporan en actividades de producción de bienes y servicios.

Si recordamos la estructura por edad de la población boliviana, verificaremos que ésta se concentra con mayor intensidad en los menores de 15 años (con un peso relativo de 42% aproximadamente), en cambio, los

inmigrantes menores de 15 años representan sólo el 16% en los Centros Urbanos Mayores y llegan al 33% en los espacios de alta ruralidad. Un aspecto que debe ser resaltado es que en todos los casos la proporción de niñas y adolescentes inmigrantes ha aumentado, lo que significa que dicha población tuvo que encontrar en la migración una respuesta a las precarias condiciones de vida de sus contextos familiares.

Nótese que a medida que cambia el contexto de urbano a rural los grupos de edades extremos tienden a incrementarse. Ello se explica, por factores de marcada emigración de pobladores jóvenes y de ahí que en muchos pueblos rurales se quedaran únicamente niños y ancianos, la población potencialmente activa tuvo que migrar. La distribución por edades y sexo de la población inmigrante reciente, refleja la llegada de familias con hijos menores así como la migración de adolescentes solos; de ahí la presencia de un 24% de menores de 18 años y una casi nula representación de pobladores de más de 65 años, ello refleja la concentración inmigratoria en las edades de mayor inserción laboral. Es la región de los Valles, la que mayor representatividad tiene en la recepción de inmigrantes; es particularmente fuerte la corriente dirigida hacia las ciudades intermedias y a las zonas rurales, aspecto que parecería sugerir que aún persisten en la zona posibilidades de subsistencia a través de la actividad agrícola que es la que domina la escena laboral de sus residentes.

**Cuadro No. 7**  
**Bolivia: Distribución de la Población Inmigrante Reciente. Según Grado de Urbanización y Grandes Grupos de Edad por Región Ecológica de Destino, 2001**

Centros	Hombre	Mujer	ALTI-PLANO	Hombre	Mujer	VALLES	Hombre	Mujer	LLANOS	BOLIVIA
Centro Urbano Mayor	51.1	56.6	53.8	15.5	18.2	16.9	43.3	51.2	47.4	36.0
Centro Urbano Inter-medio	24.2	22.5	23.4	32.7	36.9	34.8	8.3	8.1	8.2	22.8
Centro Urbano Menor	8.5	7.2	7.9	14.5	14.5	14.5	17.3	16.5	16.9	13.9
Rural Amanzanado	6.9	5.1	6.0	9.3	7.8	8.5	4.2	3.7	4.0	6.4
Rural Alto	9.3	8.5	8.9	28.0	22.6	25.3	26.8	20.5	23.6	21.0
Menor 18	25113	25126	50239	47329	47014	94343	38453	40515	78968	223550
Centro Urbano Mayor	61.1	63.2	62.2	18.7	21.5	20.0	47.1	58.1	52.2	41.2
Centro Urbano Inter-medio	19.1	18.4	18.8	31.8	36.8	34.2	8.8	7.3	8.1	21.5
Centro Urbano Menor	6.2	5.7	5.9	12.3	11.7	12.0	14.0	13.9	14.0	11.2
Rural Amanzanado	5.7	4.4	5.0	7.7	6.7	7.3	3.4	3.0	3.2	5.3
Rural Alto	7.9	8.3	8.1	29.4	23.3	26.5	26.8	17.8	22.6	20.8
18 - 64	54985	57981	112966	102676	94541	197217	87369	75763	163132	473315
Centro Urbano Mayor	63.7	62.1	62.8	22.4	25.1	23.9	45.6	58.8	52.3	43.0
Centro Urbano Inter-medio	18.9	21.3	20.3	34.1	41.7	38.2	8.0	6.9	7.4	24.2

Centro Urbano Menor	5.8	6.7	6.3	10.8	9.9	10.3	14.0	13.8	13.9	10.3
Rural Amanzanado	4.6	3.4	3.9	6.5	5.7	6.1	4.4	3.2	3.8	4.8
Rural Alto	7.0	6.5	6.7	26.2	17.5	21.5	28.0	17.3	22.6	17.7
65 - +	2333	3209	5542	3948	4675	8623	2910	2961	5871	20036
Total	82431	86316	168747	153953	146230	300183	128732	119239	247971	716901

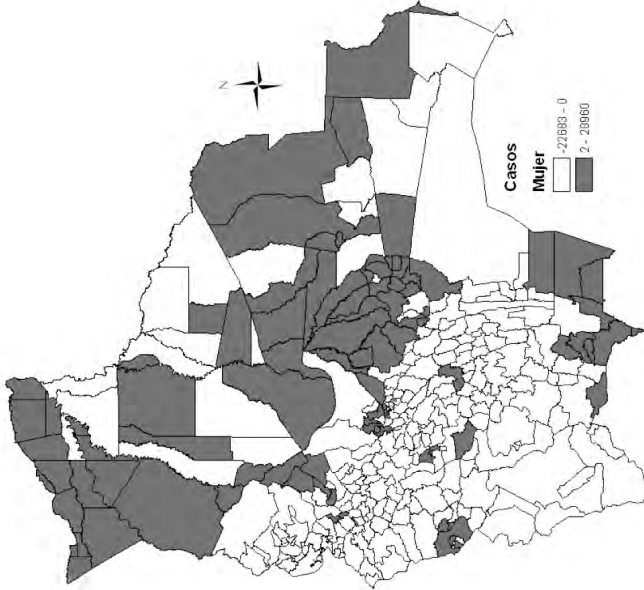
Fuente: INE, Tabulados especiales Censo Nacional de Población y Vivienda, resultados finales, 1992, 2001, La Paz. Nota.- No incluye personas que residen habitualmente en el Exterior

Es interesante observar que en términos de flujos migratorios, las corrientes se dirigen hacia las regiones de mayor dinamismo del país. Un saldo neto migratorio positivo claramente predominante en la región del oriente y del chaco boliviano, en especial en los municipios de El Alto, Santa Cruz, Sucre, Tarija, Quillacollo, Sacaba, Colcapirhua, San Ramón y Yacuiba. En cambio, un saldo negativo en Occidente, ocupando el primer lugar en la expulsión de sus pobladores la capital política de Bolivia, el municipio de La Paz, seguido de Potosí, Oruro y Cochabamba, lo que revela que la magnitud de emigrantes fue mayor a la corriente de inmigrantes.

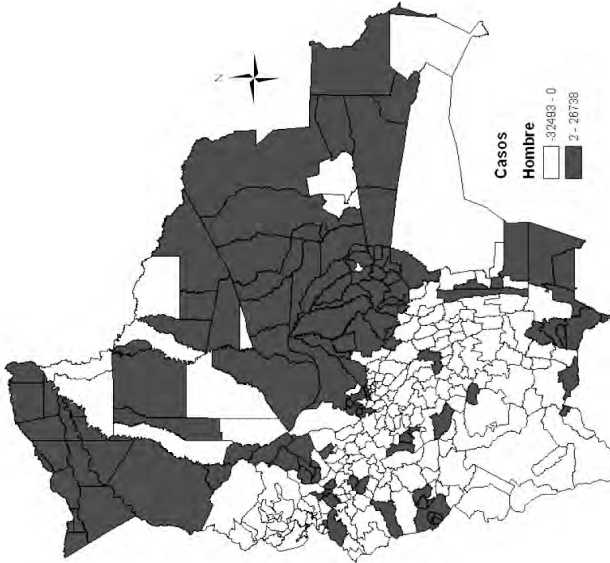
El índice de feminidad según condición migratoria es diferencial, es menor la presencia de hombres inmigrantes en los municipios El Alto, Santa Cruz, Quillacollo y Sacaba según datos del último censo, alrededor de 84 mujeres emigrantes por cada 100 hombres versus un relativo equilibrio entre los sexos entre los inmigrantes a la ciudad de El Alto y alta presencia migratoria de mujeres en Santa Cruz, Sacaba, Sucre, La Paz y Cochabamba, con el agravante que en la ciudad de Cochabamba son las mujeres las que llegaron con mayor fuerza en cambio la salida de hombres es alta. Este hecho refleja de manera indirecta, el impacto de la redistribución espacial de la población y la predominancia de la inmigración femenina hacia centros de mayor tamaño y

dinamismo. El comportamiento migratorio de l@s habitantes, revela una marcada predominancia femenina en el flujo migratorio a los municipios de mayor tamaño, es la respuesta de las mujeres a sus carencias. En términos absolutos, la mayor parte de la corriente migratoria se fue a vivir a la ciudad de El Alto, Santa Cruz, en Cochabamba a sus ciudades vecinas de Quillacollo, Sacaba y Colcapirhua debido posiblemente a las posibilidades de acceso a vivienda barata, a diferencia de las ciudades de La Paz y Cochabamba, donde el flujo femenino es ostensiblemente mayor al de los hombres, aspecto vinculado a la inserción laboral de las mujeres en actividades de servicios personales.

Mapa No. 1  
Saldo Neto Migratorio por sexo, 1996-2001



Mujeres Saldo Neto Migratorio 1996 - 2001



Hombres Saldo Neto Migratorio 1996 - 2001

Es evidente, que la direccionalidad migratoria, es un indicador de dinamismo económico, debido a la gran concentración de unidades económicas de bienes y servicios, también se concentran las inversiones públicas y privadas en dichas ciudades. Las mujeres inmigran más que los hombres a las ciudades mayores, es marcada su concentración en las ciudades de El Alto, Santa Cruz, Cochabamba y La Paz. El deterioro de las condiciones de vida y de trabajo, oblige a las familias a realizar una serie de estrategias, entre las que se encuentran la salida de uno o más miembros dentro o fuera del país produciendo consecuencias en la familia y en la redistribución de población.



**Cuadro No. 8**  
**Saldo Neto Migratorio por Municipios de Residencia y Sexo, 1996 – 2001\*.**

Municipio	Condición Migratoria Hombre			Condición Migratoria Mujer			Índice de Femenidad por 100	
	Inmigrante	Emigrante	Saldo Neto	Inmigrante	Emigrante	Saldo Neto	Inmigrante	Emigrante
El Alto	36410	9672	26738	36534	8284	28250	100	86
Santa Cruz	61816	45985	15831	67605	38645	28960	109	84
Quillacollo	6942	2653	4289	6987	2229	4758	101	84
Sacaba	5931	3057	2874	6326	2652	3674	107	87
Colcapirhua	3256	524	2732	3342	502	2840	103	96
<b>San Ramón</b>	<b>5213</b>	<b>2094</b>	<b>3119</b>	<b>3959</b>	<b>1534</b>	<b>2425</b>	<b>76</b>	<b>73</b>
<b>Sucre</b>	<b>14725</b>	<b>12204</b>	<b>2521</b>	<b>15817</b>	<b>12868</b>	<b>2949</b>	<b>107</b>	<b>105</b>
<b>Achacachi</b>	<b>1489</b>	<b>3608</b>	<b>-2119</b>	<b>1043</b>	<b>3546</b>	<b>-2503</b>	<b>70</b>	<b>98</b>
<b>Camiri</b>	<b>1916</b>	<b>4067</b>	<b>-2151</b>	<b>1684</b>	<b>4156</b>	<b>-2472</b>	<b>88</b>	<b>102</b>
Cochabamba	<b>30886</b>	<b>35569</b>	-4683	<b>31947</b>	<b>31956</b>	-9	103	90
Oruro	11319	17025	-5706	11303	16555	-5252	100	97
<b>Potosí</b>	<b>7197</b>	<b>14139</b>	<b>-6942</b>	<b>7076</b>	<b>13743</b>	<b>-6667</b>	<b>98</b>	<b>97</b>
La Paz	25988	58481	-32493	27765	50448	-22683	107	86
Total Nacional	437806	437806	0	407806	407806	0	93	93

\*Nota: Se han seleccionado los municipios que contaban con el menor y mayor saldo migratorio neto.

Fuente: Tabulados especiales Censo Nacional de Población y Vivienda, resultados finales, 2001, INE.

Es probable que la migración reciente, se explique por la primacía de los factores de expulsión (ausencia de empleo y empobrecimiento cada vez mayor de la población de grandes áreas del país), antes que por factores de atracción. La proliferación del empleo por cuenta propia en unidades económicas de muy baja productividad desarrolladas por importantes grupos de población hace pensar que las ciudades, pese al momento recesivo que atraviesa su economía, aún brindan ciertos espacios ocupacionales a la población, aunque éstos sólo permitan su sobrevivencia<sup>2</sup>.

La masiva emigración de los pobladores del Altiplano se explica, por problemas de tipo estructural vigentes en la economía boliviana durante la década de los años 80, entre 1996 y 2001 han salido de la ciudad de La Paz alrededor de 109 mil personas. La ciudad de La Paz juega una doble función: por una parte es una ciudad altamente atractiva de inmigrantes de su propio contexto ecológico y por otra es una ciudad que re-expulsa población, fuerte es la corriente de emigrantes hacia los Valles y Llanos. Tanto en la corriente de antigua data como entre los migrantes recientes el predominio de mujeres es elocuente.

Muchos pueblos y ciudades del Altiplano vieron descender bruscamente su población, a veces en forma tan aguda que se convertían en pueblos fantasma, mientras contingentes numerosos inmigrantes deambulaban por la ciudad de La Paz, tratando de una nueva ocupación, de ahí que una fracción de los inmigrantes que no tuvo suerte, volvió a re-emigrar, otros se fueron a vivir a la ciudad de El Alto y otros migraron a Santa Cruz, o a las ciudades próximas a Cochabamba. Nótese que a diferencia de la salida masiva de población, la corriente de llegada (inmigrantes) sólo fue del orden de las 53 mil personas, se van más de los que llegan. Por ello, es que la predominancia de inmigrantes antiguos se produce en la ciudad de La Paz, en cambio en El Alto y Cochabamba, hay un predominio relativo de inmigrantes recientes y también de retorno.

### **3. La emigración internacional de bolivianos**

La migración internacional en Bolivia fue una respuesta al modelo desigual del desarrollo. La migración internacional fue un fenómeno creciente durante la segunda mitad del siglo XX y ha sufrido importantes cambios en su devenir histórico. Antes de la segunda guerra mundial, alta atracción

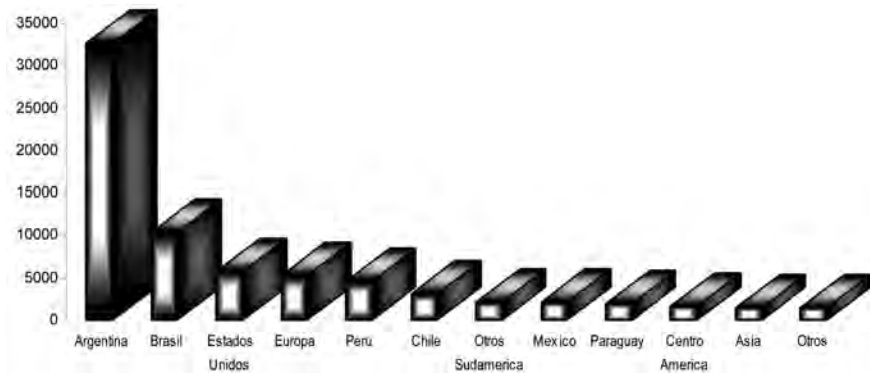
---

2 El empleo cuenta propia en las ciudades principales, para las cuales se cuenta con información, no sólo es desarrollado por inmigrantes, sino también por importantes sectores poblacionales nativos. Así, las características de las economías urbanas más importantes se convierten en potenciales expulsores de fuerza de trabajo.

migratoria, existió una fuerte inmigración de ultramar; en la segunda mitad del siglo XX, se convirtió en espacio de expulsión demográfica.

Durante el siglo XIX y principios del siglo XX, un importante flujo de inmigrantes procedente de Europa. La inmigración europea, estuvo relacionada con la explotación de minerales y de los recursos naturales, fenómeno explicado por las condiciones favorables de los circuitos económicos internacionales. El agotamiento de las reservas de minerales hizo declinar su actividad y por ende redujeron su intensidad. A lo anterior se sumo la crisis de los precios de minerales en los mercados internacionales, aspecto que determinó una **reducción sistemática del flujo inmigratorio**.

**Grafico No. 2**  
**Inmigrantes según País de nacimiento, 2001**



Fuente: Tabulados especiales Censo Nacional de Población y Vivienda, resultados finales, 2001, INE.

En Bolivia, la migración internacional receptiva no es importante, pero una corriente de emigración hacia el exterior (a países limítrofes como la Argentina, y a países más lejanos como Estados Unidos) ha ido cobrando también creciente significación. Se estimó con base a la información proveniente de los censos de población realizados en algunos países de América Latina, Europa y Estados Unidos alrededor de 1980, existía aproximadamente 160 mil emigrantes bolivianos fuera del país; de este volumen, el **73% hacia la República Argentina**; el segundo país receptor, con un **9% a Estados Unidos** de Norte América. **Brasil (8%), Chile (4%), Perú (2%)** y con pesos próximos al 1%: Venezuela y República Federal Alemana, con pesos aún menores Paraguay, Panamá, Costa Rica y Guatemala; se trata de doce países para los que se disponía información.

Existe una diversidad de cifras sobre la magnitud de bolivianos residentes en el exterior, desde los 2 a los 3 millones de emigrantes bolivianos fuera del país, las mismas que revelan la urgente necesidad de lograr evidencias empíricas en una temática de gran envergadura.

Es importante resaltar que al realizar los análisis de los censos en la Argentina y Estados Unidos, se pudo constatar que los emigrantes bolivianos más calificados tendieron a trasladarse a países lejanos; en tanto que las corrientes migratorias establecidas hacia países limítrofes incluyeron personas con menores niveles de escolaridad; éste fue el caso de los bolivianos en la Argentina y en los Estados Unidos (Ledo: 1985 y 2002); se trataba de migrantes que había el momento de migrar, una vez finalizados sus estudios de postgrado; en sí se trata de un nivel superior a la media de la población extranjera. Pellegrino (Pellegrino, 2000), realiza una comparación con la población no extranjera de los Estados Unidos y concluye que, entre los países que figuran como importantes expulsores de profesionales y técnicos, se encuentran Bolivia. Esto indica que la emigración de profesionales y técnicos no está necesariamente vinculada a la “sobreoferta”, sino que la explicación debe referirse, tanto a factores específicos de cada país, como a las oportunidades que ofrecen los países de recepción y al tipo de redes establecidas entre los migrantes, que permiten una alimentación continua de la migración (Ledo, 1985; Ledo, 2002; Pellegrino, 2000:10).

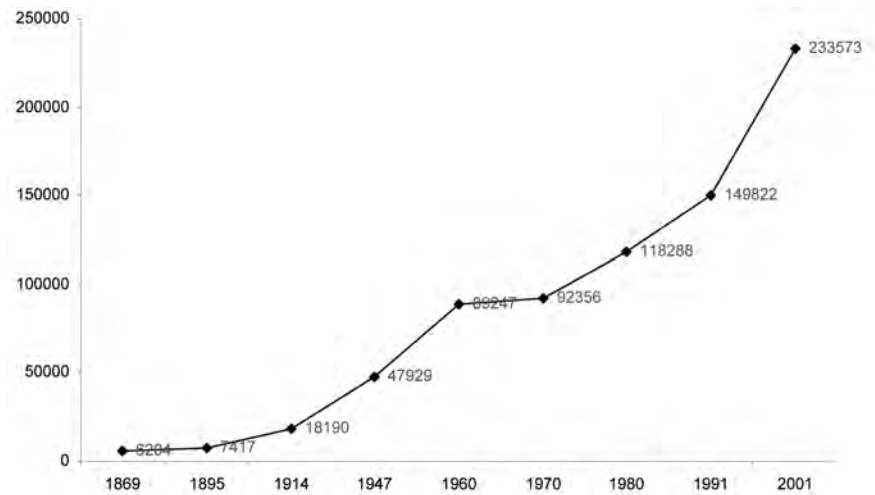
Como ya se adelantó, utilizando la información censal, se estimó, que alrededor de 1980, existía aproximadamente 160 mil emigrantes bolivianos fuera del país; de este volumen, el 73 por ciento corresponde al proceso migratorio hacia la República Argentina; el segundo país receptor, con un 9 por ciento aproximadamente, son los Estados Unidos de Norte América. Luego se encuentran con menores pesos relativos, en orden de importancia: Brasil (8%), Chile (4%), Perú (2%) y con pesos próximos al 1 por ciento: Venezuela y República Federal Alemana, con pesos aún menores Paraguay, Panamá, Costa Rica y Guatemala; se trata de doce países para los que se disponía información (Ledo, 1986).

Utilizando la información oficial de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de la República Argentina (Maccio y Elizalde, 1994) y, se puede observar que, desde el siglo pasado, existía presencia de bolivianos residiendo en dicho país. En el Censo de Población de 1869 fueron censados alrededor de 6 mil personas; en 1991 fueron censados alrededor de 143 mil personas dicha magnitud aumentó hasta alrededor de 234 mil emigrantes el 2001 (Ledo, 2002: Cuadro 2.20). El incremento de la corriente de bolivianos en la Argentina, en buena medida, se explica por la demanda esta-

---

cional de mano de obra para las actividades agrícolas, particularmente en el Norte Argentino. Este fue el origen y quizás uno de los factores explicativos de mayor relevancia, en primera instancia, el cultivo de la caña de azúcar; posteriormente, las necesidades de mano de obra para la recolección de hojas de tabaco; las cosechas frutihortícolas y las actividades relacionadas con la vendimia, fueron los detonantes para la cada vez mayor emigración de bolivianos hacia la República Argentina<sup>3</sup>. Lo que resulta lamentable, es que la crisis económica producida en la República Argentina, también tuvo repercusiones en las reducciones de estas actividades, muchos de los 'bolas' nombre que se da a los inmigrantes bolivianos en la Argentina, tuvieron que re emigrar del Norte Argentino hasta el Gran Buenos Aires, lugar donde se han generado las peores crisis de intolerancia frente a los emigrantes bolivianos en los últimos años.

**Grafico No. 3**  
**Población nacida en Bolivia, censada en Argentina. Periodo 1868-2001**



El segundo país receptor de emigrantes bolivianos es los Estados Unidos; según las estadísticas norteamericanas, la población boliviana censada en 1980 ascendía a 14.468 bolivianos y, diez años más tarde, vale decir en el Censo de 1990, ascendieron a 31.303 y el año 2000 a 53 mil bolivianos

3 Alejandro Grimson, *Relatos de la Diferencia e Igualdad (Los bolivianos en Buenos Aires)*, en su estudio realizado entre 1994 y 1996, pag. 17 y 18, presenta, un detalle interesante de las etapas de la migración de bolivianos hacia la República Argentina.

residentes en dicho país<sup>4</sup>, con una tasa de crecimiento del orden del 7.7% anual<sup>5</sup>, valor superior al promedio latinoamericano de migrantes dirigidos a dicho país, del orden del 6.7% en el mismo periodo. Aspecto que revela la presencia de una tendencia creciente en la emigración de bolivianos; en sólo 10 años, su tamaño se duplicó.

Vale destacar que entre los emigrantes bolivianos hacia los Estados Unidos sólo un 13% tiene menos de 12 años de educación formal y el 87% cuenta con estudios superiores. A diferencia de los emigrantes dirigidos a la República Argentina, que sólo cuenta con estudios superiores el 10% de los emigrantes.

En el caso de emigrantes dirigidos a los Estados Unidos, Bolivia pierde población activa con niveles superiores de calificación, la misma que es asimilada en el país de destino. En el segundo caso (bolivianos en la Argentina), se trata de agricultores y jornaleros que cumplen labores de baja remuneración y, en muchos casos, inestables en la República Argentina; de ahí que el denominativo que se les dio de 'peón golondrina' escenifique su constante movilidad espacial al interior de la República Argentina.

La información presentada, refleja las condicionantes de tipo económico en la emigración internacional de bolivianos; es evidente que un número significativo de bolivianos y bolivianas están integrados, productivamente, en la economía Argentina, así como en los EEUU. Muchos de éstos emigrantes mantienen vínculos con el país, a través del envío de remesas a sus familias que permanecen en Bolivia; otros invierten sus ahorros en los lugares de origen de la migración.

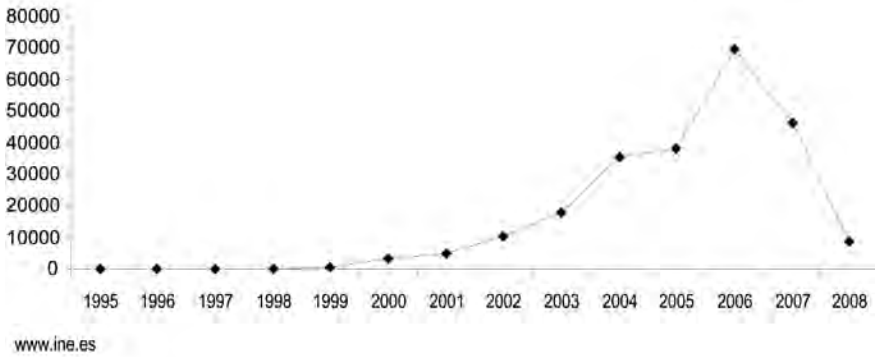
---

4 Véase <http://www.flacsoandes.org/web/cms2.php?c=772>

5 Lapham, sf. Cuadro II.6: Estados Unidos Población Nacida en Países de América Latina y el Caribe censada en 1980 y 1990.

Grafico No. 4

Variaciones residenciales de Migrantes Bolivianos en España, 1995-2008



Fuente: elaboración a partir de www.ine.es

La emigración al exterior (muy superior a la inmigración que se recibe desde el extranjero) es un indicador de que el país no ofrece a todos los bolivianos posibilidades de sostenimiento. De ahí que, sería recomendable que se aproveche los procesos de globalización y de integración económica sub-regional (Pacto Andino y MERCOSUR), para garantizar que un número significativo de bolivianos(as) se integre productivamente en las economías de países vecinos y de los EEUU, en la medida en que reciban trato digno y un pago justo, conforme a los acuerdos internacionales sobre la materia, y en la medida que ese trabajo les permita aprender nuevas habilidades (capital humano), ahorrar y enviar remesas a sus familias que permanecen en Bolivia. Los objetivos de la política, en este campo, más que intervenir en el juego del mercado de trabajo, consistirían en asegurar el trato digno y justo a los migrantes, facilitar el ahorro y el envío de remesas, ofrecer oportunidades a los migrantes para invertir sus ahorros en Bolivia, y facilitar su reinserción cuando decidan volver (validación de títulos, ingreso de bienes, traspaso de ahorros en sistemas de seguridad social, etc.). Las embajadas y consulados deberían, también, promover la organización de los bolivianos residentes en otros países, tanto para defender sus derechos como para mantener viva su cultura y su sentido de pertenencia nacional.

Durante la década de los noventa y con mayor fuerza luego del fracaso de la aplicación de las reformas impartidas por el Programa de Ajuste Estructural (PAE) en Bolivia, se produjo un cambio en las corrientes migratorias de salida; aquel panorama que reinaba durante los años ochenta, había sido modificado: una mayor salida de migrantes con muy bajo logro educativo dirigidos hacia Italia y España, rompía con las evidencias de la

migración a larga distancia que se había intentado construir en la década de los ochentas. Se estima, según datos del censo 2001, que la cantidad de emigrantes internacionales es de uno y medio millón; según cifras ofrecidas por la pastoral social de la movilidad humana, se estima alrededor de dos millones y medio de emigrantes internacionales hacia el año 2006<sup>6</sup>, si bien se indica que hay 2.5 millones de emigrantes y que hacia el año 2009, el 70 por ciento de los emigrantes bolivianos tiene como destino a países de América Latina (PNUD, 2009)<sup>7</sup>, el 15 por ciento se va a América del Norte; el 8 por ciento a países europeos y el 4,9 por ciento a estados asiáticos; sin embargo, no existe una información oficial, de ahí la importancia de la cuantificación con el próximo censo nacional a realizarse el año 2012.

#### **4. Líneas estratégicas- Reflexionar sobre los siguientes aspectos:**

En Bolivia se advierte la presencia de un decreto Ley de 24 de mayo de 1826, dictada por el mariscal Sucre en Chuquisaca, donde se declaró que “los hombres de todos los pueblos y naciones son invitados a venir a Bolivia, donde su libertad civil tiene todas las garantías que dan las leyes bolivianas”; se podría decir que es una política inmigratoria, luego se constata que el 30 de julio de 1938 se firma 9 artículos sobre la reglamentación de la emigración en el Decreto Supremo donde se indica que se debe sancionar radicalmente la fuga de braceros nacionales, complementando así el Decreto Supremo de 5 de octubre de 1937. Luego de 20 años, se dicta un decreto supremo el 12 de junio de 1958 debido a que se indica “la práctica ha demostrado que numerosos extranjeros adquieren la nacionalidad boliviana con el fin de conseguir fácil ingreso a otros países y que por tal razón es necesario modificar lo dispuesto en el Artículo 12 del Decreto Supremo 2708 de 31 de agosto de 1951” lo que significa que el año 1951 se había flexibilizado el ingreso de población al país. Si se analizan los decretos también se trata de una política inmigratoria de permanencia de al menos 5 años para la Nacionalización y una serie de restricciones plasmadas en 3 artículos.

Recién en 1976, se redactan 36 artículos, en realidad se pretendió generar una política inmigratoria de grandes alcances, por ello incluso se definió la creación de un organismo especializado que dirija y planifique una política integral, canalizando en forma sistemática, programas de inmigración y de defensa de los recursos humanos del país; es interesante analizar que el Estado Boliviano reconoce la inmigración como un instrumento de política

---

6 En Capítulo Boliviano de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo en su Informe sobre “La situación de Migrantes en Bolivia” (2006) y recogiendo datos de la Pastoral de Movilidad Humana, 2006.

7 Según establece el Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) 2009, superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

---



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.

Durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada se firma el Decreto Supremo 24423 del 29 de noviembre de 1996, justamente el título de dicho DS es el del Régimen Legal de Migración, si bien en el primer párrafo se da idea de una política migratoria (inmigrantes y emigrantes) sin embargo luego es más direccionada a la inmigración, aunque como se indicó en el Artículo 1, se indica: “el Estado boliviano reconoce que la migración representa un factor importante para el país. Que la migración favorece al crecimiento demográfico y debe constituirse en elemento coadyuvante del desarrollo social y económico, a través de la inversión real y del trabajo efectivo, siendo además necesario evitar la emigración de nacionales”. Son 104 los artículos que son presentados en extenso en el anexo.

En la carta que escribe el Presidente boliviano Evo Morales a la Unión Europea el 9 de junio del 2008, con motivo de la política de inmigración y la directiva del retorno. Morales, reclama el derecho humano a la libre circulación, y del respeto a los derechos humanos, surgen algunos elementos que podrían articularse en una política migratoria similar a la preparada por el Presidente Correa para el Ecuador.

Luego del análisis de las políticas migratorias, se puede concluir que ha existido una fuerte direccionalidad en las políticas inmigratorias, que son inexistentes las acciones en relación a los que se van, por ello históricamente las corrientes migratorias de bolivianos ha estado vulnerable a una serie de atropellos y falta de acciones de defensa como acontece con otros flujos migratorios.

Se puede concluir que en Bolivia, históricamente no se ha brindado protección a los bolivianos que se encuentran en el extranjero, *eludiendo el Estado su responsabilidad*. Los atropellos incluso cuando un ciudadano boliviano solicita visa, son muy preocupantes, dentro del mismo país, lo que hace suponer que el maltrato en el destino seguramente es dramático, situación que he podido evidenciar en diferentes instancias tanto dentro como fuera del territorio de Bolivia.

No se ha diseñado una política de protección del retorno, ningún mecanismo que permitan a los retornados a un regreso feliz, tales como brindar algunas facilidades de traslado del menaje de casa y equipo de trabajo, entre otras necesidades. La necesidad de integración entre migración y co-de-

---

sarrollo (OIM, 2003; Mármora, 2002; Blanco Fernández, 2008), requiere el concurso de al menos 4 tipos de actores: Un primer actor, los migrantes que podrá ser de dos tipos: Económica (remesas y financiamiento) y Social política cultural (participación social) y acceso a salud, en los últimos años se ha incrementado la vulnerabilidad de los migrantes en cuanto a su acceso a la salud, especialmente cuando son irregulares en el país de recepción. La Segunda iniciativa pública de los gobiernos de origen que incluya los siguientes tres tipos de proyectos:

Proyectos e iniciativas de desarrollo económico con y sin migrantes, Políticas migratorias y Proyectos de desarrollo. El tercero a iniciativa pública de los gobiernos de destino: Políticas de cooperación al desarrollo con más protagonismo de Gobiernos de origen y de migrantes y con Políticas de inmigración orientadas también a los intereses del país de origen. Finalmente el cuarto a iniciativa privada: la articulación de intereses de los empresarios de origen y los de destino.

Este complejo engranaje, engloba múltiples aristas, por ello el margen de acción de las políticas públicas, es inmenso, pueden ir desde la regulación de los flujos migratorios legales, hasta el control del tráfico ilegal de las personas. Hay algunos esfuerzos reflexivos sobre la necesidad de una correcta definición de una política pública migratoria (Mármora, 2002), nos sugiere el autor, que la política debería estar basada en los derechos humanos del migrantes y de su familia, es decir, convertirla en directriz central. Parece pertinente la recomendación de Mármora, ya que al observar los principios sobre los cuales debería construirse el andamiaje, surgen temas, como los de tolerancia, solidaridad, discriminación, racismo y xenofobia, que sin lugar a dudas son sensibles en las dos puntas de la migración.

Uno de los puntos fuerza, en la implementación de una política migratoria, es el respeto irrestricto a los derechos humanos, como elemento fundamental del derecho al movimiento, en su dimensión ética, es decir, el derecho a migrar, al del libre tránsito de las personas y del capital financiero, a los denominados derechos económicos, sociales, políticos del migrante, a los derechos solidarios, los derechos de igualdad de oportunidades y trato laboral, derechos a la igualdad social y política y derecho a la identidad cultural, fortalecimiento institucional de las organizaciones de migrantes, entre otros posible.

## 5. Ejes de tensión y diálogo

Es interesante observar que existe en varios países Políticas de recepción migratoria, donde se intentan distintas miradas y diversos mecanismos de apoyo a los migrantes, en el caso de las Políticas Migratorias en España e Italia, se intenta recuperar la multiculturalidad de los migrantes, de ahí que también se advierte programas de asistencia y ayuda humanitaria, otros relacionados con el apoyo para los hijos en una serie de programas de inserción escolar: salud, educación, redes de cuidado, se ha logrado detectar en algunos casos redes y programas de trabajo temporal con distintos países – (Codesarrollo Ecuador y Colombia) y finalmente programas de atención a adultos mayores migrantes: salud, redes de cuidado, pensiones.

Si bien se perciben acciones es importante que para la implementación de la política migratoria, se debiera pensar en un marco institucional coordinado por todos los actores y los tomadores de decisiones involucrados, en una instancia común donde se decida, promueva, siga y evalúe en forma permanente los objetivos, logros y avance de la política. Los riesgos de la no participación de uno o varios actores claves es que termine por bloquear, voluntariamente o no, la implementación de esta política.

En el caso boliviano, es una tarea aun pendiente la definición de una política migratoria real, como ya se ha podido advertir. Sin embargo, la toma de decisiones oportunas en una realidad migratoria elocuente, es una demanda sentida y urgente de acciones, ajustes e implementación de políticas públicas con enfoques de derecho y desarrollo. Considerando que Bolivia se caracteriza por una alta intensidad migratoria a escala nacional e internacional, situación que no sólo afecta los indicadores macroeconómicos sino también la vida familiar. Por ello se considera necesario sugerir, algunas líneas, políticas y programas de desarrollo en una perspectiva holística y multidimensional, que podrían ser insumo para la implementación por las esferas pertinentes.

### 1.1 Aprovechar el potencial productivo de los migrantes

Se debe aprovechar el potencial productivo de los migrantes, con un enfoque generacional y de género, en las políticas públicas, buscando igualdad y equidad, la defensa de los derechos humanos de todos sus miembros, y las intervenciones orientadas a una mayor equidad e igualdad sociales (la función redistributiva del Estado).

El país en sus diversos espacios de planificación debe hacer alianzas con los agentes económicos privados, para recuperar y potenciar la capacidad productiva de los migrantes y de este modo apalancar la generación de empleos, situación que podría permitir otorgar oportunidades de vida y de progreso para todos sus habitantes. Por ello existe la necesidad de generar programas de Inversión productiva de remesas para la generación de empleo y también sería recomendable en los diversos espacios crear bases empíricas e investigaciones del impacto de las migraciones en las distintas regiones de Bolivia- esfuerzo colectivo interinstitucional donde la Iglesia podría ser un eje de integración social.

Bolivia requiere con urgencia generar procesos de transformación productiva, a través del apoyo a los migrantes recuperando sus capacidades y potencialidades, de tal modo de crear actividades competitivas que mejoren la calidad de vida de los habitantes y contribuyan al desarrollo equilibrado y sostenible de las familias. Se considera que se podría aunar esfuerzos con diversos actores que se encuentran trabajando en la actualidad, de ahí que el involucrar a todos los actores (ONGs, organizaciones gubernamentales, empresas de diferente tamaño), para promover un plan de atracción de capitales e inversionistas. Se deberá promover nuevos modelos de cooperación entre empresas y entre el sector público, el sector privado y la población trabajadora de migrante y no migrantes.

Promocionar y fomentar la pequeña iniciativa económica (microempresa), que debería constituirse en estrategia de apoyo a los migrantes, en el proceso de desarrollo y de este modo contribuir al crecimiento económico, introduciendo una dinámica distributiva que asegure la equidad en sus resultados y genere acciones de alivio a la pobreza, sin recurrir a subsidios asistenciales que no tienen impacto en la capacidad de autogeneración de ingresos. Dos estrategias pueden desarrollarse: Por una parte, apoyo en la consolidación de empresas existentes, en gestión y administración. Por otra, apoyar Programas y Proyectos de promoción y creación de Empresas, aprovechando las potencialidades y destrezas existentes en materia de recursos humanos y naturales. Se podría realizar esta labor a través extensión universitaria con las Universidades bolivianas.

El programa debe apoyar en la vinculación de los productores con los centros de consumo, contribuyendo a su inserción exitosa en los mercados nacionales e internacionales de modo dinámico, rápido y eficiente mediante el fortalecimiento de las redes de intermediación comercial de la pequeña producción manufacturera y la prestación de servicios de apoyo, de información, el diseño y puesta en marcha de canales de comercialización

nacional e internacional y la búsqueda de mercados y asistencia comercial a los productores.

Se debe impulsar el surgimiento, desarrollo y consolidación de mecanismos privados de financiamiento de la microempresa, se debe fortalecer financiera, patrimonial e institucionalmente a las entidades financieras no bancarias de migrantes, promover la creación de Fondos Financieros Privados de apoyo a los pequeños productores y la capacitación de los agentes financieros a fin de hacer su actividad más eficiente.

Existe un alto número de experiencias exitosas de los microempresarios cochabambinos, la mayor parte de ellos ubicados en los barrios del Sur de la ciudad, que supieron aprovechar de la alta demanda de ropa en los mercados internacionales de Pocitos (límite con la Argentina) y el desaguadero con el Perú e incrementaron las chances de exportación. De ahí que el apoyo a la actividad de la pequeña unidad económica agropecuaria, artesanal, comercial, de construcción y de servicios, se puede constituir en un dinamizador con efectos multiplicadores en la viabilidad económica y superación de la precarización, inseguridad laboral y por ende de la pobreza.

El accionar integral de estos programas podría generar las condiciones, de desarrollo de las fuerzas productivas, reducir la alta incidencia de la pobreza, generar mayor estabilidad laboral, brindar oportunidades para acceder a mejores condiciones materiales de vida, y por ende pautas peculiares de división (técnica, social, sexual y espacial) del trabajo, que ayudarían a visualizar una nueva cara en el fenómeno urbano de Bolivia.

## **1.2 Estructuración de acciones que brinde oportunidades a los migrantes**

“Hacer de Bolivia y de sus municipios, ciudades espacios que brinden oportunidades a los migrantes, sea más justa y solidaria, menos excluyente y equitativa para todos los actores sociales como única estrategia para estimular el pleno ejercicio de la ciudadanía y enfrentar la pobreza”

Disminuir las tremendas brechas económicas, sociales, culturales y políticas que caracterizan a nuestra sociedad y aumentar las oportunidades de educación, salud, vivienda y dotación de adecuados servicios básicos. Debido a que el origen de la pobreza no está en la escasez de recursos sino en su mala distribución.

Acciones Estratégicas

Ampliación de las oportunidades de la población migrante y no migrante en las áreas del empleo, educación, salud, vivienda y saneamiento básico, a través del fortalecimiento de sus capacidades (Individuales, familiares, grupales, comunitaria, entre otros) que le permitirá tener capacidad de decisión y elección para ejercer sus derechos, asumir sus obligaciones y definir sus prioridades.

### **1.3 Mejoras de las Condiciones de Habitabilidad**

Mejorar las condiciones de habitabilidad tomando en cuenta las prácticas socio-económicas de la población y fortaleciendo la capacidad auto constructiva de la población migrante y no migrante, a través de procesos de capacitación comunitaria tendientes a la mejora cualitativa de la calidad constructiva de la vivienda y de los servicios de saneamiento básico.

Diseñar e implementar una política de vivienda social (incluyendo crédito, organización popular, asistencia técnica para la autoconstrucción, apoyo en la creación de un banco de materiales, entre otros) que permita reducir gradualmente el déficit cuantitativo y cualitativo habitacional.

Un aspecto importante para el éxito de estos programas es el crédito. Ello implica: (a) La existencia de fondos de crédito suficientes; (b) la reglamentación del crédito en forma tal que permita el acceso al crédito por parte de los sectores populares, y la aplicación de modalidades factibles desde el punto de vista popular. Deberá tomarse en cuenta que la vivienda no solo es un objeto físico susceptible de ser evaluado técnica y financieramente, sino que es la síntesis de la materialización de valores sociales y culturales, de actitudes frente al desafío de sobrevivir que se traducen en hábitos de vida y en lógicas de comportamiento, que asignan valores distintos a los espacios habitables.

Promover planes habitacionales y de servicios básicos prioritarios para los sectores de más bajos ingresos, implementando programas de construcción de viviendas de interés social, estudiando la flexibilización de normas que impiden el acceso a la vivienda, se debe hacer las gestiones para la regularización de lotes, mejoramiento y construcción de viviendas para los grupos más pobres, atendiendo la generación de empleo, la producción de materiales de construcción de bajo costo, la obtención de costos de vivienda adecuados al poder adquisitivo de los sectores populares.

Fortalecer la capacidad constructiva de la población y aprovechar su potencial organizativo, los aprendizajes de las modernas formas constructivas de los migrantes de retorno, tendiente a lograr mejoras cualitativas en la calidad constructiva de la vivienda y de los servicios de saneamiento básico.

Ya que hasta el presente se ha producido una proliferación de viviendas sin servicios.

En lo que concierne a saneamiento ambiental hay un vasto campo de acciones posibles, algunas de responsabilidad estatal o pública y otras que podrían enfrentarse mediante la organización de la comunidad. Entre las primeras, cabe mencionar: extender el tendido de las matrices de agua potable y alcantarillado, establecer zonas de depósito de desechos, controlar los focos de contaminación, suministrar tabletas desinfectantes, tratamiento y control de la calidad de las aguas. Acerca de las segundas, pueden indicarse: construcción de estanques para almacenar agua, establecimiento de dispositivos de bombeo manual, construcción de letrinas y pozos sépticos con adecuadas especificaciones técnicas, recolección de basuras. Construir sistemas de provisión de agua potable con amplia cobertura, basados en el conocimiento y manejo de los balances y tendencias hídricas de la región y en el marco de un proceso integral de manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

## 6. Conclusiones

La migración, en el contexto de sociedades como la boliviana es un proceso que implica desplazamientos masivos de población en el marco de su heterogeneidad histórica estructural, situación que explica por las profundas brechas económicas, sociales, políticas, ambientales, espaciales y culturales existentes al interior del territorio boliviano. El proceso redistributivo de la población tiene consecuencias múltiples en el bienestar de las familias y en especial en los niños, niñas y adolescentes, debido a que dependiendo del contexto en el que se hallen las respuestas a las que llegaron las familias han determinado una modificación de la estructura familiar, la migración ha a modificado el tradicional tipo de familia nuclear hacia formas más complejas desde monoparentales hasta familias extensas.

Las migraciones internas han contribuido en otorgar una imagen de diferenciaciones profundas, se ha producido desplazamiento de personas y familias desde contextos de reducidas oportunidades para su desarrollo humano hacia contextos con mayores oportunidades y donde la satisfacción de necesidades básicas mediante políticas públicas es menos costosa. En consecuencia, las desigualdades económicas regionales y los procesos de diferenciación social, producen cambios en la distribución espacial de la población en la estructura productiva prevaleciente en las ciudades bolivianas. Estos cambios tienden a expresar el profundo deterioro de las condiciones

de vida y reproducción social de la mayor parte de la población boliviana, tanto en el campo como en las ciudades.

Las diferencias demográficas prevalecientes obedecen a desigualdades sociales que, a su vez, se derivan de la posición que los individuos tienen en relación con los medios de producción. Ahora bien, se supone que la desigualdad de los grupos sociales, cuya existencia es posibilitada por los factores de la estructura productiva, es lo que conduce a diferentes pautas de comportamiento demográfico.

En consecuencia, las desigualdades económicas regionales y los procesos de diferenciación social, producen cambios en la distribución espacial de la población en la estructura productiva prevaleciente en las ciudades bolivianas. Estos cambios tienden a expresar el profundo deterioro de las condiciones de vida y reproducción social de la mayor parte de la población boliviana, tanto en el campo como en las ciudades.

La magnitud de los problemas existentes en Bolivia, son de carácter multidimensional, por ello, se requiere resolver los conflictos de manera integral y sistémica; no se puede imaginar un proceso de planificación, que solo haga frente a aspectos sectoriales, ya que se requiere soluciones estructurales y de largo aliento, que permitan reducir las brechas de inequidad, exclusión social, vulnerabilidad y aumentar las oportunidades de los ciudadanos. Es urgente la implementación e integración en el marco nacional de las políticas, programas de apoyo a los migrantes, a través de mecanismos innovadores de información y comunicación. Si se propone generar el bienestar de los habitantes, ello solo es posible a través de la ampliación de sus capacidades y oportunidades, se requiere de una base productiva con una economía capaz de crecer sin poner en riesgo las oportunidades de las generaciones futuras, sin agotar los recursos naturales y el medio ambiente, con capacidad de traducir los logros económicos en bienestar social e individual, la cantidad de recursos en calidad de vida, reduciendo las brechas generadas entre los espacios con una base moderna versus los espacios rurales y urbano-marginales. Además será necesario construir una cultura que admita las diferencias, que valore la equidad y la solidaridad de género, generacional y la sostenibilidad ambiental.

El incremento del flujo emigratorio, y en especial el internacional, plantean difíciles desafíos de política, situación que necesariamente se debe enfrentar antes que los problemas se tornen críticos. Las soluciones a veces tardan varios años en concretarse, y si se espera hasta que los problemas se agudicen existiría el peligro de que se generen situaciones inmanejables.



Las modificaciones de la estructura productiva y los cambios económicos tanto en las zonas rurales como en las urbanas, están generando una nueva forma de redistribución de la población y de oportunidades de empleo. La falta de conocimiento de éstas modalidades de distribución y redistribución espacial de la población se constituyen en un serio impedimento para el diseño de planes, programas y proyectos, así como para la mejor comprensión de los determinantes y las consecuencias del proceso migratorio.

Es imperioso que se profundice la descentralización política y administrativa, para avanzar en la construcción de la organización sostenible del territorio. Se deberá generar una base económica que modifique las condicionantes de la polarización y exclusión social. Es importante dejar de lado, las acciones de cosmética de corto plazo, electoralistas, las prácticas asistencialistas que hoy predominan y democratizar la política económica, liberándola de la tecnocracia e involucrando a toda la ciudadanía en el diseño y defensa de la construcción del territorio y de sostenido proceso de construcción de los asentamientos humanos en miras a la edificación de un del futuro más sostenible (Coraggio, 1999: 12).

## Referencia bibliográfica

- Blanco Fernández de Valderrama, M<sup>a</sup> Cristina (2008) “La perspectiva transnacional en migraciones, Potencialidades para el desarrollo de los países de origen” (III Foro Social Mundial de la Migraciones, Madrid, España: Universidad del País Vasco).  
En [www.mastermigracionesupv.com](http://www.mastermigracionesupv.com)
- Coraggio, José Luis (1999) “¿Es Posible Pensar Alternativas a La Política Social Neoliberal?”, en revista Nueva Sociedad, N° 164, Caracas-Venezuela.
- Ledo, Carmen (1985) *Las migraciones internacionales en Bolivia*. Santiago: CELADE.
- Ledo, Carmen (2002) “Urbanisation and Poverty in the Cities of the National Economic Corridor in Bolivia. Case Study: Cochabamba”, en Delft University Press (DUP).
- Maccio, Guillermo y Diva Elizalde (1994) “**La Población no Nativa de la Argentina**”, En *Serie de Análisis Demográfico*, Número 6, Buenos Aires: INDEC/ CELADE.
- Mármora, Lelio (2002) *Las Políticas de Migración Internacional*. OIM. Buenos Aires: Ed. Paidós, Buenos Aires-Argentina.
- OIM (2003) “La migración internacional: análisis y perspectivas de la política migratoria” Documento de trabajo número 2, Chile.
- Pellegrino, Adela (2000): *Drenaje, Movilidad, Circulación: Nuevas Modalidades de la Migración Calificada*. Simposio sobre Migración Internacional en las Américas. San José de Costa Rica.
- PNUD (2009) *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

---

# Política Migratoria en Chile<sup>1</sup>

*Carolina Stefoni<sup>2</sup>*

## 1. Introducción

Chile ha firmado y ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos, incluida la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias<sup>3</sup>. Pese a ello, el país no cuenta con una ley que esté acorde con dicho instrumento ni con las demandas que genera la realidad migratoria actual. Tampoco cuenta con una política explícita en materia migratoria. La ausencia de una política y de una nueva ley no ha imposibilitado la adopción de diversos programas y medidas orientados a mejorar situaciones puntuales que aquejan a los migrantes. De hecho, en los últimos años, el país ha implementado diversos programas sociales tendientes a mejorar situaciones específicas de vulnerabilidad que afectan a los migrantes y sus familias, como por ejemplo el Programa a mujeres embarazadas; la Iniciativa para asegurar el acceso al sistema escolar de niños y niñas en condición de irregularidad; el acuerdo para la atención de todos los menores de 18 años en los consultorios de salud y llevó a cabo dos procesos de regularización. El problema es que estas iniciativas no están ni han estado contenidas bajo una misma política, lo que dificulta la coordinación interna por una parte y la adopción de una perspectiva común en la administración pública y en el país, por otra. Si bien estos programas buscan mejorar el acceso a los sistemas sociales y asegurar con ello derechos que estaban siendo vulnerados, no resuelven uno de los problemas de fondo con

---

1 Versión preliminar de un estudio sobre política migratoria realizada en el marco del Proyecto sobre empoderamiento de mujeres inmigrantes, IDRC, 2008-2010 y del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre Migración, política y cultura.

2 Socióloga con estudios de posgrado en estudios culturales de la Universidad de Birmingham.

3 Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990. Firmada por Chile en septiembre 2003 y ratificada en marzo 2005

el que se encuentran los migrantes y que es precisamente una de las causas que dificulta el acceso a los servicios sociales. La condición de irregularidad dificulta el acceso a los servicios y pone grandes problemas para el ejercicio pleno de sus derechos. Es cierto que algunas medidas adoptadas buscaron regularizar a determinados grupos que se encontraban sin una visa de residencia, pero no terminan por resolver las causas que permiten que las personas caigan en situación de irregularidad. Si se considera que la mayor parte de la irregularidad en Chile se produce por problemas administrativos vinculados con la normativa vigente, no se entiende que los esfuerzos no sean mayores para modificar dicha legislación. En definitiva los programas e iniciativas impulsados buscan resolver los problemas que genera una normativa anquilosada, basada en principios de seguridad nacional y lejos de los principios de Derechos Humanos que debiera inspirarla, pero no mejoran la propia normativa.

El primer argumento que busco desarrollar en este artículo es que esta conducta, lejos de ampararse en una ausencia de política en materia migratoria, constituye en sí misma, una política, una forma de hacer las cosas, y que permite desarrollar iniciativas que resuelven urgencias migratorias en distintas áreas sin modificar el fundamento de seguridad y control que sustenta a la legislación actual. Estos programas, que se muestran ante la comunidad local e internacional como importantes avances, logran disminuir la presión para realizar cambios más profundos y para adoptar un nuevo marco nacional con respecto a la migración. Se trata de una *política de la no política*, algo extremadamente riesgoso, puesto que todas las buenas intenciones que están detrás de la promoción de los programas específicos relativos a la migración, y que han estado detrás de las administraciones de la Concertación, pueden quedar anulados frente a una defensa más férrea de la actual legislación. De hecho, el electo Presidente de derecha, Sebastián Piñera, ha indicado que lo que le corresponderá a su gobierno en materia migratoria es “respetar la legislación vigente”<sup>4</sup>.

El segundo argumento que busco desarrollar es que la *política de la no política* se sustenta en una paradoja. De un lado, los programas y medidas implementadas están orientados por principios anclados en la protección a los Derechos Humanos y por otro, la ley se fundamenta en principios de seguridad y control que no garantizan la protección de los derechos de los migrantes. Esta contradicción dificulta el desarrollo de miradas comunes que permitan diseñar las mejores estrategias para lograr la integración de los migrantes desde una perspectiva de respeto y promoción de la diversidad. Más aún, promueve medidas aisladas que buscan resolver problemáticas

---

4 Declaraciones realizadas en Debate de cara a las elecciones Presidenciales de 2009.

puntuales que se generan en este grupo precisamente por la falta de mejores diseños y políticas migratorias. En este sentido, la vulnerabilidad social, la precariedad laboral, el hacinamiento, entre otras, son producto de las deficiencias en las políticas migratorias y no de condiciones particulares de los migrantes. Un caso paradigmático han sido los dos procesos de regularización implementados en dos gobiernos de la Concertación, en donde cada uno de estos procesos regularizó alrededor de 40 mil personas, sin embargo, no se modificó el reglamento que continúa produciendo parte importante de la irregularidad en Chile. Otro caso es el Convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud, firmado el 2007 y que se sustenta ampliamente en acuerdos y convenios internacionales de Derechos Humanos. Si bien, este acuerdo es un avance significativo para la regularización de niños y niñas menores de 18 años, se sigue sin modificar la legislación que provoca parte importante de esa irregularidad.

Para fundamentar estas afirmaciones plantearé en la primera parte algunas características de la migración actual y en la segunda revisaré algunos de los principales problemas que aquejan a la población migrante. Mi interés es identificar las causas que generan estos problemas y analizar en qué medida las soluciones implementadas responde o no a las causas que los generan. Este análisis permitirá demostrar 1) que las medidas implementadas no resuelven los problemas de fondo y 2) que estas medidas no son aisladas, sino que constituyen una forma sistemática de abordar la migración, lo que da cuenta de la presencia de una *política de la no política*.

La excepción de esta ausencia de política fue el Instructivo Presidencial sobre Política Nacional Migratoria, firmado el 2 de septiembre de 2008 por la Presidenta Bachelet. Se trata de una iniciativa que busca aunar criterios y establecer ciertos principios respecto del rol que debe asumir el Estado en materia migratoria. Esta iniciativa logró encuadrar algunos de los programas implementados a nivel nacional, pero el problema es que no logró transformarse en una política nacional para la migración y durante su administración tampoco se modificó la legislación vigente. Es necesario señalar sin embargo, que durante su administración si se logró modificar la ley sobre refugio.

## **2. Características de la migración actual en Chile**

Los diversos estudios realizados coinciden en señalar que a partir de los noventa la migración en Chile experimenta transformaciones significativas (Martínez, 2003; Stefoni, 2009; Mora, 2008; Cano, Soffia y Martínez, 2009). Si bien la disminución en el número de europeos en los flujos mi-

---

gratorios era un hecho que venía produciéndose desde mediados del siglo XX, a partir de los noventa y en forma sostenida, se incrementó la población de origen latinoamericano. De acuerdo con el Censo de 2002, el total de inmigrantes en Chile es de 184.464 y de ellos, el 67,8% proviene de América del Sur (125.161 personas). Del total de migrantes en el país, el 26.1% corresponde a argentinos, el 20,5% a peruanos y el 5.92% a bolivianos lo que da cuenta de una alta concentración de países vecinos en el origen migratorio (Martínez, 2003).

Datos más actualizados entregados por el Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior<sup>5</sup>, indican que la cifra total de inmigrantes habría alcanzado las 290.000 personas en 2008 y que en el caso de inmigrantes de nacionalidad peruana, estos habrían alcanzado los 80.000, situación que los dejaría en el primer lugar de extranjeros en el país, desplazando a los argentinos a un segundo lugar.

La migración peruana presenta un cambio notorio en su perfil. De estar asociada históricamente al norte del país, desde los noventa comienza a concentrarse en Santiago y a mostrar una mayor presencia de mujeres. Hoy en día se caracteriza por ser una migración laboral que participa en empleos de baja calificación tales como el trabajo doméstico, construcción y servicios (Stefoni, 2009; Cano, Soffia et.al, 2009; Mora, 2008). La migración argentina por su parte, se ha concentrado históricamente en la región de la Araucanía y en la Patagonia (sur de ambos países), sin embargo, durante los años inmediatamente posteriores a la crisis económica del 2001 que afectó a la nación trasandina, el número de personas que llegaron a Santiago aumentó significativamente (Stefoni, 2009). En relación a su integración en el mercado del trabajo, se observa una amplia dispersión en las categorías laborales, sin que exista una categoría que concentre más del 30% de los trabajadores argentinos. Destaca por otra parte, la presencia de argentinos en sectores directivos y gerenciales, siendo ésta mayor que la observada en otros grupos migratorios (Stefoni, 2009).

En el caso de la migración ecuatoriana, el crecimiento intercensal fue de 314%, por lo que junto con la peruana, son las que más crecieron en dicho período. Sin embargo, este grupo sigue representando un porcentaje relativamente bajo respecto del total de migrantes en Chile (5%). Se trata de una migración reciente con un promedio de años de residencia de 6.7.

La migración ecuatoriana presenta un patrón polarizado de inserción laboral. Destaca por un lado la alta concentración de mujeres en trabajos de

---

5 Los datos entregados por el Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior no son comparables con los del Censo, puesto que en el Ministerio los cálculos los realizan en base a los registros de entradas y salidas así como en las solicitudes de visación.

baja calificación, (trabajo doméstico, limpiadores de oficina y hoteles) y por otro, una alta concentración en trabajos profesionales y directivos (50% de los hombres y 38% de las mujeres se encuentran en esta categoría laboral) y profesionales de la salud (36% de los hombres y 27% de las mujeres se encuentran en ese sector) (Stefoni, 2008).

La alta participación en el sector de salud se explica por el convenio firmado en 1988 sobre mutuo reconocimiento de exámenes y títulos profesionales<sup>6</sup>. Este convenio permite la convalidación automática de títulos profesionales y por tanto el ejercicio en carreras liberales, entre ellas, medicina. A ello se agrega la alta demanda que hay en Chile por profesionales de la salud en el sistema público, debido a que muchos médicos y enfermeras han emigrado al sector privado ya que allí encuentran mejores condiciones económicas. Esta situación demuestra que la aplicación de políticas específicas permite una efectiva integración en sectores más calificados del mercado laboral, revirtiendo la tendencia que se observa en el caso peruano, donde la mayoría de los inmigrantes terminan trabajando en los sectores más precarios, pese a tener un nivel de calificación que les permitiría integrarse en mejores condiciones<sup>7</sup>.

De este modo, se constata que la migración de origen latinoamericano no es homogénea ni tampoco lo es su proceso de inserción laboral. Los problemas que los afectan, por tanto, no siempre son los mismos para los distintos grupos nacionales ni tampoco para las distintas clases sociales. Si bien la legislación es la misma para todos, y por ende todos deben someterse al mismo proceso para regularizar sus papeles, el capital social y económico con que cuentan los distintos grupos determina diferencias en la forma en como se resuelven los problemas y como se ejercitan los derechos. Incide también la forma en cómo son percibidos y recibidos los distintos grupos migratorios por parte de la sociedad de llegada.

Considerando estos elementos, las mayores dificultades en la inserción social, económica y cultural, se concentran en los grupos de inmigrantes que están en condiciones de mayor pobreza y vulnerabilidad. En estos grupos, la condición de indocumentados no sólo es más frecuente, sino que produce una vulnerabilidad mayor que afecta las distintas áreas de la vida personal y familiar. En los sectores más acomodados en cambio, existen recursos económicos y redes sociales que facilitan todo el proceso de inserción, como por ejemplo la regularización de papeles, la obtención de seguros de salud, matrículas en los colegios, arriendos de departamentos,

---

6 Biblioteca del Congreso Nacional [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)

7 La mayoría de la población migrante tiene más años de estudio que los chilenos. En los casos ecuatorianos y peruanos, el 77% tiene más de 10 años de estudios, mientras que en el caso de los chilenos, solo el 49% de la población está en esa condición (Cano, Soffia et.al. 2009).

etc. Así lo demuestra la siguiente entrevistada perteneciente a un grupo acomodado:

*Si, somos 4, mi marido trabaja para una empresa transnacional y fue trasladado aquí por un período de tres años. De Lima a Santiago y viceversa, un compañero de él se ha ido a Lima desde acá. Llegamos el 3 de junio, al día siguiente mis hijos dieron el examen en el colegio, se demoraron 3, 4 días en darnos los resultados, el viernes nos dijeron que estaban aprobados los dos, y el día lunes a clases. Ellos venían de cortar el período y empalmaban acá, entonces no han perdido mucho tiempo (Apoderada peruana. Colegio privado).*

*“Como mi esposo ya estaba trabajando aquí hace un año, el trámite de ampliación para su familia, todo fue tramitado por gente de la empresa donde él trabaja. Entonces eso nos ayudó muchísimo porque solamente nosotros tuvimos que ir a sacar la foto, a poner las firmas, las huellas digitales y después de una semana nos enviaron los carnet. O sea, no tuvimos que hacer personalmente el trámite de ir a preguntar qué se requería, porque obviamente en la empresa donde trabaja mi esposo ayudaron así a todos los extranjeros y tienen un tramitador que les facilitaba, y nos acompañó él a todas las oficinas y nos dijo dónde teníamos que firmar”. (Mujer boliviana, GSE alto)*

A continuación se revisarán algunos de los problemas que afectan a los migrantes que se encuentran en condiciones de mayor precariedad.

### **3. Principales problemas que enfrenta la población migrante**

Los migrantes se ven enfrentados a un proceso de inserción que se despliega en distintas áreas, como son los temas de visa, de vivienda, búsqueda de trabajo, acceso al sistema de salud y de educación cuando hay niños y niñas. En términos generales, los problemas en estas áreas afectan a la mayoría de los migrantes que se encuentran en condición de vulnerabilidad y pobreza. A continuación revisaré en qué consisten estos problemas y cuáles han sido algunas de las soluciones que se han implementado.

#### **3.1 Obtención de residencia**

Uno de los problemas centrales es el lento y burocrático proceso de regularización. La legislación actual establece una serie de condiciones que son difíciles de cumplir para los migrantes que viven en condiciones de



precariedad, situación que los lleva a perder sus visas y caer en irregularidad. El hecho de estar irregular significa que quedan despojados de sus derechos ciudadanos, manteniéndolos en una condición de extrema vulnerabilidad social y económica. No tener los papeles al día les impide entre otras cosas, acceder a los servicios sociales (salud, subsidio habitacional, subsidios sociales, entre otros), viajar libremente por el territorio nacional y traer a sus hijos para una reunificación de la familia.

La legislación actual establece que los extranjeros podrán ingresar al país en calidad de turistas o residentes oficiales. Una vez dentro del territorio podrán solicitar residencia temporal. Para ello deben presentar en el Departamento de Migración y Extranjería (DEM, dependiente del Ministerio del Interior) un contrato vigente de trabajo o bien acreditar vínculo con chilenos/as, embarazo o tratamiento médico. La mayoría de los inmigrantes utilizan el contrato laboral como mecanismo para la obtención de una visa temporal. Esta visa temporal se entrega por un año y es renovable por un segundo año. Al cabo de ese período y si cumple con los requisitos establecidos en la ley, podrá solicitar la residencia definitiva.

El primer problema que tienen los migrantes para presentar el contrato de trabajo en el DEM, es la cláusula que establece la ley donde el empleador debe comprometerse a pagar el pasaje de regreso al trabajador y toda su familia una vez que el contrato haya terminado. Esta condición inhibe a empleadores a contratar a extranjeros y deja a los inmigrantes en desigualdad de condiciones frente a otros trabajadores chilenos.

El problema de fondo sin embargo, es que para solicitar la residencia definitiva, el trabajador debe demostrar que ha estado durante los dos primeros años trabajando con el mismo empleador. En otras palabras, la visa temporal está sujeta a un único empleador y no constituye un permiso general para trabajar en el país. Si el contrato se termina, el trabajador deberá presentar en el DEM -y antes de 30 días- un nuevo contrato y solicitar una nueva visa temporal, de lo contrario, caerá en situación de irregularidad. En las entrevistas que hemos realizado<sup>8</sup> existen casos de personas que llevan trabajando más de 7 años en Chile, pero aún no pueden obtener la residencia definitiva, pues en ninguno de los trabajos han permanecido más de dos años seguidos. Esta situación permite afirmar que la legislación vigente no está adecuada a la realidad migratoria actual y que las disposiciones reglamentarias que establece, terminan por producir gran parte de la irregularidad en Chile. De acuerdo con los antecedentes, la inmensa mayoría de extranjeros ingresa de manera regular (es decir como turistas),

---

8 Entrevistas realizadas en el marco del Proyecto Fondecyt 2007-2009.

---

pero las dificultades para conseguir un contrato y para mantenerlo durante dos años, imposibilita el proceso de regularización.

Las dificultades para obtener un contrato y para mantener el empleo por dos años están asociadas directamente a las condiciones laborales de los sectores de trabajo en los que se insertan los migrantes más vulnerables. Esta situación afecta de manera diferenciada a hombres y mujeres. Tal como se ha señalado más arriba, las mujeres inmigrantes se concentran fuertemente en el sector de trabajo doméstico (especialmente en el caso de inmigrantes peruanas), mientras que los hombres lo hacen en la construcción. En Chile ha habido un esfuerzo importante en formalizar el trabajo doméstico, lo que se traduce en que a nivel nacional más de la mitad de las trabajadoras en este sector cuentan con contrato laboral<sup>9</sup>. Por otra parte, las mujeres inmigrantes saben que requieren del contrato laboral para obtener la visa, por lo que suelen solicitarlo al momento de negociar las condiciones laborales. Las organizaciones sociales que trabajan con migrantes también promueven la importancia de que las trabajadoras firmen un contrato laboral. En este sentido, la obtención del contrato no es particularmente difícil para las mujeres que se insertan en el trabajo doméstico, sin embargo, la alta rotación asociada a este sector, termina por afectarlas negativamente, pues complica la permanencia de dos años.

La rotación laboral se produce por diversas causas, entre las que destacan, el despido, la renuncia voluntaria y la incorporación de una práctica anual de trabajo intercalada con estadías largas en Perú. Las causas para el despido son múltiples, y van desde el mal avenimiento entre el empleador y la trabajadora doméstica, reducción de presupuesto familiar de los empleadores, cambio de casa de los empleadores a una más pequeña, crecimiento de los hijos pequeños, viajes al extranjero, entre otras. La ley laboral establece el mes de aviso y el pago de indemnización, sin embargo, este derecho es fácilmente vulnerado, por lo que cuando las mujeres son despedidas, enfrentan diversas complicaciones. El no pago de imposiciones o la ausencia de finiquito suelen ser algunos de los derechos no cumplidos por parte del empleador y motivo de denuncias en la inspección del trabajo.

La renuncia voluntaria, por otro lado, aparece como una estrategia utilizada por las mujeres inmigrantes para obtener trabajos con mejores sueldos y condiciones laborales. Algunas entrevistadas señalan que es difícil la negociación de las condiciones laborales con las empleadoras. Incluso, si bien se puede haber pactado buenas condiciones en un inicio, por ejemplo,

---

9 Directora del Trabajo, Patricia Silva. Declaración emitida en Seminario "Construyendo redes. Mujeres latinoamericanas en las cadenas globales de cuidado". 18 noviembre 2009. Centro de Estudios de la Mujer.

horarios de salida, funciones del trabajo y salarios, con el correr del tiempo estas condiciones se van modificando en la práctica. Los horarios se hacen más extensos, los días de salida se reducen, en ocasiones no se le cancelan los salarios, o bien no se firma el contrato en el tiempo indicado. Así lo expresa la siguiente entrevistada:

*Entrevistada: ... [La empleadora] me dijo de lunes a viernes. Y después, cuando estuve adentro, me pidió en dos oportunidades que me quedara el sábado, le dije que sí, porque ella tenía compromisos. Y después a raíz que yo le dije que si esos dos sábados, no me dejó salir el siguiente, y así me tenía todo el tiempo. "señora, pero yo quiero salir los sábados", "ya" me decía, "pero me haces todo y te vas". 6, 7, 8 de la noche recién, me iba.... [¿Cuál era el régimen de trabajo que tenía ahí?] Me levantaba a las 6 de la mañana y me daba las 12 de la noche y no me acostaba. [¿No descansaba en ningún momento en el día?] No descansaba durante el día. (...)<sup>10</sup>*

Frente a estas situaciones, las mujeres optan por buscar nuevos empleos donde las condiciones de trabajo sean mejores. Un caso frecuente es el cambio de trabajo puertas adentro a uno puertas afuera una vez que la familia y los hijos logran llegar a Chile.

La tercera causa es que parte importante de las mujeres viajan a Perú durante sus vacaciones para estar con sus familias e hijos. Allí se quedan por un tiempo más largo que lo que les permite las vacaciones legales (15 días hábiles). Al regreso se encuentran con que han perdido su trabajo, y deben buscar uno nuevo.

Estas causas llevan a que las mujeres trabajadoras no logren cumplir los dos años que establece la ley para adquirir la visa definitiva. Por otro lado, esta misma ley puede obligar a las mujeres a aceptar condiciones laborales precarias en caso de que les falte poco tiempo para cumplir con el plazo de dos años para la residencia definitiva.

La situación de los hombres presenta diferencias respecto de las mujeres. Al concentrarse en empleos como la construcción, resulta más difícil obtener contratos laborales, lo que dificulta su regularización. En la construcción, adicionalmente, los contratos suelen ser por obras, lo que los deja en una situación de alta rotación.

---

10 Entrevista realizada para el estudio sobre Migración, género y servicio doméstico. OIT-Chile

---

La ley y su reglamentación son por ende una de las principales causas de la irregularidad en Chile. Tanto es así que ha sido necesario realizar dos procesos de regularización. El segundo de estos procesos se llevó a cabo entre octubre 2007 y febrero 2008. En esa ocasión el gobierno otorgó una visa de residencia temporaria a más de 50.000 inmigrantes que no contaban con sus papeles al día, provenientes de diversos países de la región. La convocatoria se realizó a todos aquellos que estuvieran como turistas irregulares, visas en trámite, indocumentados e incluso los del Convenio Arica-Tacna. El único requisito era no tener antecedentes penales.

La visa otorgada fue por un período de un año (lo que facilitaba la búsqueda de un contrato laboral). Al cabo de ese año las personas debían presentar un contrato de trabajo y los comprobantes del pago de las imposiciones para así obtener la residencia definitiva. Este proceso resultaba mucho más rápido que el procedimiento habitual para la obtención de visa definitiva (ya que la espera en el mejor de los casos duraba dos años). La Directora del DEM, en el marco del informe de DDHH de la Universidad Diego Portales, señala que se recibieron en 2007 cerca de 55.000 solicitudes de las cuales 47.580 se resolvieron favorablemente. En la misma entrevista la directora señala que cerca de la mitad de las solicitudes provenían de personas que se encontraban con solicitudes “en trámite”, lo que confirma que incluso aquellos que estaban tramitando su visa, optaron por acogerse a la “amnistía” pues entregaba más garantías de resolver definitivamente su situación legal. La mayoría de los beneficiarios fueron peruanos (35.071), seguidos de bolivianos (6.145), colombianos (2.003), ecuatorianos (1.958) y 2.403 provenientes de otros países (Informe Derechos humanos, UDP, 2009). Los argentinos, siendo un grupo importante de extranjeros en el país, no se acogieron a este beneficio, pues ellos cuentan con un procedimiento especial que les permite tener la residencia definitiva de manera más directa.

Este proceso de regularización, tal como hemos visto, si bien resolvió la situación de muchas personas, no se vinculó con una transformación de fondo de las condiciones que generan la irregularidad. Tampoco se basa en un principio de residencia, es decir, otorgar derechos ciudadanos por el solo hecho de vivir en el país, puesto que de todas formas debían presentar un contrato de trabajo y el pago de imposiciones para poder obtener la residencia definitiva.

Todos aquellos que han ingresado al país con posterioridad al 2007, siguen enfrentando las mismas condiciones de ingreso que establece la ley, y las mismas dificultades para regularizar definitivamente sus papeles.

---

### 3.2 Acceso al sistema escolar de niños y niñas inmigrantes

El proceso de reunificación familiar en Chile ha sido lento y con alto costo para las familias de migrantes que viven en condiciones de precariedad. Uno de los primeros objetivos al llegar a Chile es encontrar un trabajo, pagar deudas de viaje cuando las hay y luego enviar dinero a sus familiares. En este tipo de migración, la reunificación toma un tiempo que puede ser de varios años. Al menos tres razones confluyen y explican estos tiempos: a) los bajos sueldos que reciben producto del tipo de inserción segmentada que hay en el mercado laboral (Stefoni, 2008), b) parte importante de ese salario se envía en forma de remesas para cubrir los costos del mantenimiento de la familia en el lugar de origen. Esto significa que queda muy poco dinero para preparar las condiciones materiales de llegada de la familia (contar con una habitación más adecuada para recibir a los niños, por ejemplo) y también contar con el dinero suficiente para cubrir los costos del traslado de la familia (pasajes, certificados, legalizaciones, matrícula, útiles escolares, uniformes, etc) y c) las dificultades y demoras para la obtención de la residencia temporal o definitiva. Aquellas personas que se encuentren en situación irregular enfrentarían mayores problemas para traer a sus hijos, ya que la visa que se entrega a los hijos está vinculada con la que tienen sus padres. Si ellos están irregular, sus hijos no podrán obtener carné de identidad.

Para los migrantes que están en condiciones de precariedad, la reunificación familiar es un proyecto que comienza a gestarse cuando los padres sienten que tienen algún nivel de estabilidad económica y también legal. La obtención de esta estabilidad no es garantía sin embargo, de tener las condiciones materiales más adecuadas para la llegada de los hijos. Los costos de la vida son altos, por lo que muchas veces sigue siendo más rentable enviar el dinero a Perú para mantener allá a los hijos que traerlos a Chile. A ello se suma el hecho de que en el país de llegada no cuentan con las redes familiares necesarias para cuidar a los hijos una vez que ellos están en el país.

Con todo, una vez en Chile, comienza un arduo proceso de inserción de los niños que parte en primer lugar con la búsqueda de colegios. Hasta hace algunos años los requisitos para obtener matrícula en un establecimiento educacional en Chile eran: i) tener carné de identidad, ii) tener algún tipo de visa vigente, iii) contar con el certificado de estudios del último año aprobado en el país de origen. Este último debía estar además sellado por el Ministerio de Educación del país de origen, el Ministerio de Relaciones Exteriores del país de origen y por el Consulado Chileno en país de origen.

---

El procedimiento establecido era altamente excluyente, dado que la obtención de los tres requisitos implica un lapso de tiempo donde un niño o niña inmigrante en Chile, quedaba en estricto rigor, fuera del sistema escolar. Este tiempo estaba en dependencia del curso regular de los trámites en Chile y en el país de origen, pero también de las dificultades operativas y económicas que los padres o tutores de los niños tuvieran para concretar los procesos. El mayor problema se producía en aquellos casos donde los padres estaban irregulares y por tanto el niño no tenía posibilidad de regularizar su situación. Sin visa, establecía la ley, no había posibilidad de matrícula.

A ello se suma la precariedad y/o inestabilidad económica a la que muchas veces se ven sometidos los migrantes y a la dificultad operativa de realizar una serie de trámites a distancia, generalmente en las capitales de sus países de origen. Esto en la práctica desembocaba en que los niños y niñas quedaban por extensos periodos sin ir al colegio, con consecuencias tanto académicas, como psicosociales (Stefoni, Acosta, Gaymer, et.al, 2009).

Como ejemplo de lo anterior, están las situaciones de exclusión escolar detectadas por el

Colectivo Sin Fronteras el año 2003 en su trabajo con niños inmigrantes (Colectivo sin Fronteras, 2003):

- Rechazo de matrícula en establecimientos públicos con el argumento de que el Ministerio estaría pasando multas a aquellos colegios que matriculen sin la documentación solicitada.
- Tiempos prolongados sin asistir al colegio con la consecuente permanencia de los niños en casa, sin cuidado de los padres, con efectos en su situación psicoemocional (angustia, tristeza extrema, riesgos en su integración social).
- Peregrinaje de los apoderados por diversas oficinas gubernamentales (MINEDUC, Municipios) y establecimientos educacionales para poder conseguir matrícula.
- Aceptación de niña en calidad de oyente en un establecimiento particular subvencionado, pero pagando normalmente la mensualidad.
- Pérdida del año escolar a causa de la demora en la llegada de los papeles.

Este tipo de situaciones atentaba claramente contra todos los tratados internacionales en materia de derechos de la infancia y del migrante a los que Chile se adscribe y por lo tanto se hacía prioritario realizar cambios que dieran coherencia a los planteamientos del país en la materia.

Es en este contexto que nació la iniciativa ministerial el 2003 Por el derecho a la educación: integración, diversidad y no discriminación la cual busca asegurar el acceso inmediato de los niños al sistema escolar independiente de la condición migratoria de los padres e incluso del estado de legalización de su documentación académica. Lamentablemente esta iniciativa carecía de especificidad y difusión necesarias para su adecuada implementación, por lo que el derecho a la educación de los niños y niñas inmigrantes, seguía sin ser asegurado normativamente. Uno de los problemas más importantes radicaba en que no establecía si estas nuevas “matrículas provisorias” recibían la subvención estatal, lo cual constituía un desincentivo concreto para recibir a los niños extranjeros.

En reacción a estas carencias es que el año 2005<sup>11</sup>, el Ministerio de Educación (MINEDUC) distribuye una comunicación en la que *Instruye sobre el Ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de los alumnos(as) inmigrantes en los establecimientos educacionales que cuentan con reconocimiento oficial*. Se puede decir que es esta la norma que va a marcar verdaderos avances en materia de acceso escolar para los niños inmigrantes. En términos generales establece que:

- Las autoridades educacionales y los establecimientos deberán otorgar todas las facilidades para que los alumnos inmigrantes puedan ingresar, a la brevedad, al sistema escolar.
- Los alumnos deben ser aceptados y matriculados de manera provisorio, para lo cual sólo será necesaria la autorización del respectivo Departamento Provincial de Educación y un documento que acredite su identidad y edad.
- Esta autorización debe ser entregada de forma expedita para quien la requiera, para lo que será suficiente que acompañe la documentación que acredite identidad, edad y últimos estudios cursados en el país de origen, no pudiendo constituir impedimento el hecho de que estos documentos no cuenten con el trámite de legalización.
- Un alumno con matrícula provisorio es para todo efecto un alumno regular, es decir, tiene los mismos derechos que un alumno con matrícula definitiva.
- Asimismo el sostenedor de establecimiento educacional subvencionado que matricule provisoriamente a un extranjero, tendrá derecho a la subvención correspondiente.

---

11 MINEDUC, Ord. N° 07/1008, del 29 de julio de 2005. Instructivo sobre el ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de los alumnos(as) migrantes en los establecimientos educacionales que cuentan con reconocimiento oficial.

Disponible en: [http://www.600mineduc.cl/docs/resguardo/resg\\_disc/disc\\_inmi\\_circ.doc](http://www.600mineduc.cl/docs/resguardo/resg_disc/disc_inmi_circ.doc)

---



En resumen, según esta normativa, un niño o niña que no cuente con sus certificados de estudio legalizados no puede quedar fuera del sistema escolar y le garantiza desde un primer momento su ingreso a la escuela con los mismos beneficios de un niño o niña chileno, con el compromiso de que regularice su situación migratoria.

Esta normativa si bien se alinea con los principios de protección de los derechos de los niños y niñas, no facilita ni permite la regularización de los menores, pues su visa sigue estando determinada por la condición legal de los padres. Los padres deben primero regularizar su situación migratoria para así poder regularizar la del hijo/a.

La circular enviada por el Ministerio de Educación, se sustenta jurídicamente en la Constitución y en la Convención de los Derechos del niño y reconoce como deber del estado implementar los mecanismos necesarios para garantizar el derecho a la educación y la no discriminación.

*“La Constitución política de la república de Chile y la Convención de los Derechos del Niño, suscrita por el Estado de Chile con fecha 27 de septiembre de 1990, garantizan a todos los niños y jóvenes el ejercicio del derecho a la educación.”*

Es prioridad del Gobierno otorgar oportunidades educativas, tanto a los chilenos como a los extranjeros que residen en nuestro país, para ingresar y permanecer en el sistema educacional en igualdad de condiciones”

Es interesante que el fundamento sea los derechos del niño, pero no la Convención de los Derechos de los trabajadores inmigrantes y sus familias. La razón probablemente se debe a que esta circular no estipula la posibilidad de regularizar a los niños una vez que hayan sido matriculados en algún colegio. Es decir, se garantiza el derecho a la educación, pero no el derecho de los niños a residir legalmente en el país. En este sentido, el Convenio suscrito en el área de la salud (que se verá más adelante) es más completo y garantiza este tipo de derechos.

### 3.3 Salud

En materia de salud nos encontramos, al igual que en educación, con barreras en el acceso a los servicios y problemas en el tipo de servicio que reciben. La ley actual no facilita un acceso inmediato y por ello ha sido necesario elaborar programas específicos que resuelvan estas dificultades.



Uno de los primeros programas ha sido el de atención a la mujer embarazada. Este programa consiste en que toda mujer embarazada, independiente de su condición legal, tiene el derecho a recibir atención médica, control de su embarazo y atención en el parto. El hijo/a de esa mujer será chileno (por principio de *ius solis* que rige en Chile) y la madre podrá obtener una visa temporal a través de su hijo.

En un principio este programa fue resistido, pues había quienes pensaban que las mujeres inmigrantes se embarazarían con el único propósito de regularizar su situación, sin embargo, las visas otorgadas por este concepto entre 2004 y 2008 han sido sólo 1.208, lo que echa por tierra ese tipo de temores (Cano y Soffia, 2009).

Este programa, si bien permite que un grupo reducido de mujeres, logre regularizar su situación, no plantea el principio de derecho a la residencia, pues aún sigue siendo una visa temporal la que obtiene por esta vía.

Un segundo programa es el convenio de colaboración entre Ministerio de Salud y el de Interior (suscrito en 2007) que proporciona a todos los niños y niñas extranjeros menores de 18 años, atención de salud en establecimientos públicos, en igualdad de condiciones que sus pares chilenos, independiente de su situación migratoria en Chile y la de sus padres, tutores o representantes legales.

Esta disposición permite inscribir a los menores de 18 años en los establecimientos de atención primaria y con esta inscripción, solicitar un permiso de residencia temporal.

Es interesante notar que las consideraciones que sustentan a este convenio son la Convención sobre los derechos del niño, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, la XVI cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, celebrada en Montevideo (2006), en donde se señala que *“la protección de los derechos de las personas menores de edad debe formar parte activa de los grandes debates sobre migraciones, así como de las políticas que sean llevadas adelante por los países iberoamericanos. Es necesario incrementar esfuerzos para asegurar a los niños y niñas adolescentes migrantes, el acceso a la educación y salud en igualdad de condiciones con los menores de la sociedad de acogida”*.

En el plano nacional, considera la propuesta del consejo asesor presidencial para la reforma de las políticas de infancia (julio 2006), que establece: “El Consejo propone que los niños y niñas extranjeros o hijos/as de padres y/o madres extranjeros, accedan a los mismos servicios y prestaciones propuestas para los niños y niñas chilenos (...) y que se les resguarde

---

de cualquier discriminación en este acceso, independiente de la situación legal de migración de sus padres y madres”. La única consideración a la ley actual (N° 1.094) es en relación a que el Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior, es el encargado de tramitar las solicitudes de residencia, y por tanto, será ese organismo quien otorgará finalmente en este convenio, la visa temporaria.

Por tanto este convenio, a diferencia de los anteriores, tiene mayor sustento los instrumentos internacionales y en principios de derechos humanos, siendo coherente con los acuerdos y compromisos que ha firmado Chile. Lo interesante es que permite la regularización de todos los niños menores de 18 años, independientemente de la situación de sus padres, lo que en teoría significa que no debiera de haber niños/as en situación irregular desde la fecha en que se suscribió el acuerdo en adelante. Uno de los problemas que enfrentan este tipo de iniciativas, sin embargo, es la difusión y conocimiento que tienen tanto los migrantes como los funcionarios de los servicios involucrados. En la medida en que los migrantes desconocen este tipo de información y los funcionarios no tienen claro los procedimientos, requisitos y derechos que tienen los migrantes, estas iniciativas dejan de tener todo el impacto que pudieran generar. Lamentablemente no ha habido campañas permanentes de difusión. Otro problema recurrente es el desconocimiento de los funcionarios y las contradicciones en la información solicitada en los distintos servicios.

Un segundo problema que presenta este convenio es que no incluye a los mayores de 18 años, por lo que podría darse el caso de que los niños puedan residir sin problemas en el país, mientras que sus padres siguen en condición irregular.

Estos avances en materia de acceso a la salud son importantes en la medida en que facilitan el acceso al servicio y garantizan con ello el derecho a la salud. Pero, tal como sucede en las otras áreas mencionadas, el establecimiento y garantía de un derecho, por si mismo, no resulta suficiente. Los estudios e investigaciones realizadas dan cuenta de una serie de dificultades que siguen enfrentando los migrantes en los consultorios, en las salas de clase y en los trabajos.

Una política nacional permitiría elaborar un discurso más amplio con llegada a los distintos sectores sociales. Permitiría enmarcar de mejor manera todas las iniciativas tendientes a mejorar el acceso a los servicios, y el ejercicio de los derechos.

Pero la ausencia de esta política produce sospechas de hasta donde efectivamente se quiere avanzar en esta materia. Todas las buenas iniciativas terminan por tropezar con la ausencia de definiciones más claras sobre qué

se espera de la migración, cómo se busca integrar a esta población y en qué medida se respeta la diversidad que ellos representan.

#### **4. Instructivo presidencial**

El gobierno de Michelle Bachelet es probablemente el gobierno de la Concertación que más avanzó en la temática migratoria. Se estableció un instructivo Presidencial, se firmó un convenio que permite la regularización de todos los menores de 18 años de edad y se formuló la nueva ley de refugio. Además, mientras eran candidata, fue la primera en incorporar en su programa de gobierno la necesidad de contar con una nueva legislación migratoria, dadas las condiciones actuales de la migración. Todas las iniciativas que se han desarrollado en su gobierno se encuentran fuertemente fundamentadas en los Derechos Humanos.

Como una forma de avanzar hacia la formulación de una nueva ley, el 2 de septiembre de 2008, la Presidenta dictó un instructivo presidencial sobre política migratoria. Los principios de la política migratoria se fundamentan en el sistema internacional de derechos Humanos, y hace explícitamente referencia a la declaración universal de DDHH, pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, pacto internacional de derechos civiles y políticos, la convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Convención sobre los derechos del niño y la convención de los derechos de los trabajadores inmigrantes, entre otras.

Los principios que orientan esta política migratoria son:

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 inmigrantes, específicamente en la educación, salud y trabajo; Principio de no discriminación; Regularidad de los flujos migratorios; Reunificación familiar; Participación ciudadana en la gestión migratoria.

De este modo es posible señalar que el uso del sistema internacional de derechos humanos para la incorporación de convenios internos o propuesta de política migratoria, fue utilizado de manera más amplia y consistente durante el gobierno de la Presidenta Bachelet. ¿Por qué entonces no se logró modificar la legislación vigente?.

Probablemente las iniciativas impulsadas han sido comparativamente más fáciles de diseñar e implementar que lo que podría ser una nueva ley. Esta última tendría que pasar a discusión en comisión en el Congreso, lo que sin duda significaría ampliar la discusión a la opinión pública. Seguir el camino de implementar iniciativas y programas sectoriales, en cambio, permite resolver problemas puntuales, presentar avances a nivel de país en los informes internacionales y evitar una discusión política en torno a la migración. El camino escogido a sido quizá más rentable en el corto plazo, sin embargo, no haberlo hecho en una administración que logró enmarcar la temática migratoria en la perspectiva de los derechos humanos, tendrá un alto costo en el mediano y largo plazo.

## Referencia Bibliográfica

- CENSO Nacional de Población Chile. 1992 (2002). En [www.ine.cl](http://www.ine.cl)
- Colectivo Sin Fronteras (2007) *Niños y niñas migrantes. Políticas públicas, integración e interculturalidad*. Chile, Santiago: Editorial Quimantú.
- Colectivo Sin Fronteras (2004) *Niños y niñas inmigrantes en Chile: derechos y realidades*. Fundación Anide y Colectivo Sin Fronteras.
- Cano, Soffia y Martínez (2009) “Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio”, en *Serie de población y Desarrollo. N° 88*. Chile, Santiago: CEPAL/CELADE.
- Gobierno de Chile (2008). *Instructivo Presidencial sobre “Política Migratoria” (2 septiembre 2008)*
- Gobierno de Chile (2003) *Sobre ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de los alumnos (as) inmigrantes en los establecimientos educacionales que cuentan con reconocimiento oficial*. Ministerio del Interior, Departamento de Extranjería y Migración: Circular N° 1179, 2003
- Martínez, Jorge (1993) “El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según censo 2002” Serie Población y Desarrollo N° 49. CEPAL/CELADE. Santiago Chile
- Mora, Claudia (2008) *Estratificación Social y Migración Intrarregional: Algunas Caracterizaciones de la Experiencia Migratoria en Latinoamérica*. Universum.
- Stefoni, Carolina; Acosta, Elaine, Marcia Gaymer (2009) *Niños y Niñas inmigrantes en Santiago de Chile. Entre la integración y la exclusión* (En prensa)
- Stefoni, Carolina (2008) “Gastronomía peruana en las calles de Santiago y la construcción de espacios transnacionales y territorios”, en Novick, S. (comp.) *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: Editorial Catálogos-Clasco.
- Stefoni, Carolina (2008) “Mujeres inmigrantes y trabajo doméstico”, en Valenzuela, M.E y Mora, Claudia (editoras) *Trabajo Doméstico y Equidad de Género en Latinoamérica: Desafíos para el Trabajo Decente*. Chile, Santiago: OIT-Chile.

---

# Aspectos políticos de la inmigración y emigración internacionales en Paraguay al principio del siglo XXI

*Sylvain Souchaud<sup>1</sup>*

## 1. Introducción

**H**asta ahora son pocos los estudios que han considerado Paraguay como un país de inmigración y/o de emigración, centrandó el análisis en este país, y no en el país al cual lo une un flujo migratorio. En este texto, intentamos adoptar la perspectiva “paraguaya” de las migraciones internacionales en Paraguay, como país de salida y de destino, para poner de relieve el papel importante de Paraguay como país no solamente de emigración sino como de inmigración, en la actualidad y en los últimos decenios. Al intentar establecer este panorama aparece claramente una regionalización de la dinámica migratoria paraguaya, cuyos flujos, salientes y entrantes, se diversifican y contribuyen a una mayor integración de los asuntos políticos en la región.

## 2. Las migraciones internacionales en Paraguay: tendencias históricas.

Se tiene la idea de que Paraguay ha sido y es un país de muy poca inmigración, lo cual es cierto si se compara la inmigración histórica en Paraguay con los flujos migratorios que alimentaron el crecimiento poblacional de los países de la región tales como Argentina, Brasil y Uruguay, desde fi-

---

<sup>1</sup> Geógrafo, investigador del Institut de Recherche pour le Développement (IRD-Francia) e investigador colaborador del Núcleo de estudos de população (NEPO/Unicamp-Brasil)

---

nes del siglo XIX hasta los años 40s. Sin embargo, aunque no importante numéricamente, la inmigración en Paraguay es una parte no despreciable de la historia demográfica y política del país, desde la segunda mitad del siglo XIX. Además, siempre que se habla de inmigración en Paraguay hay que distinguir dos periodos, antes y después de 1960, año a partir del cual Paraguay se volvió un polo migratorio importante en la región.

La inmigración en Paraguay adquiere un respaldo político concreto a partir del 1854 con un contrato firmado entre el general Francisco Solano López y un armador de Burdeos en París<sup>2</sup>. En 1855, llegaron los primeros colonos europeos no españoles con el fin de aumentar la población nacional y de desarrollar la agricultura. Unos cuatrocientos franceses llegaron a Paraguay y fundaron la colonia rural chaqueña de Nueva Burdeos (Pastore, 1972). El proyecto fracasó rápidamente, debido a varios motivos, geográficos, económicos y políticos (Pastore, 1972: 135-145).

Después de la Guerra contra la Triple Alianza (1864-1870), Paraguay, sumergido en una crisis política y económica, y demográficamente debilitado – recordemos que la población fue diezmada durante el conflicto, lo cual fue estimado en unos 300 000 cuando terminó el conflicto - necesitaba inmigrantes para fomentar el desarrollo de su territorio. En 1872 se crea el Departamento General de Inmigración con el fin de apoyar la venida e instalación de agricultores extranjeros. En junio de 1881, la primera Ley de Inmigración y Colonización es promulgada (Fischer, Palau & Pérez, 1997; Pastore, 1972). Con estas disposiciones el Estado paraguayo otorga beneficios a inmigrantes que se dedican a la agricultura en colonias de poblamiento. Estos beneficios corresponden a tierras, “exoneración de impuestos por 10 años, liberación de derecho de importación a las pertenencias particulares y de trabajo, pasaje gratuito desde el lugar de embarque hasta la futura colonia, alimentación y albergue durante 6 meses, prorrogable por otros 6 meses más, herramientas de labranza, animales y semillas gratuitas por el mismo período de tiempo” (Fischer & Palau, 1997:5). Gracias a esos incentivos se radicaron colonias francesas e italianas en algunas colonias rurales, pero la experiencia resultó en un nuevo fracaso y el retorno de los inmigrantes, debido principalmente a la falta de apoyo a los colonos aislados en colonias distantes.

Sin embargo, los incentivos migratorios persisten en Paraguay mientras que se diversifican los orígenes de los inmigrantes, no solamente oriundos de España, Italia o Alemania. A inicios de los años veinte, llegan los inmigrantes menonitas, oriundos de Canadá y después de la Unión Soviética (Pidoux de Drachenberg, 1975; Vázquez 2009) que se establecen en colonias en la región occidental (el Chaco) y a los cuales el Estado paragua-

---

2 Los primeros contactos fueron establecidos con los españoles, pero las negociaciones con el gobierno de Madrid relativas a migraciones de españoles fracasaron.

yo dio, entre otros favores, la libertad de culto, el derecho a establecer un sistema educacional religioso y en su lengua (dialecto alemán), así como la exoneración del servicio militar. Instalados en el inhóspito Chaco, estas colonias fueron sucedidas principalmente por los apoyos recibidos, no solamente financieros de parte de la diáspora internacional menonita. Con los menonitas también emigraron al Paraguay algunos austríacos.

A partir de los años 1930 empezaron a llegar colonos japoneses que fundaron colonias como La Colmena, en el Departamento de Paraguari, que hoy todavía existe.

A pesar del voluntarismo del Estado paraguayo en lo que se refiere a la política migratoria y de la diversificación de los flujos inmigratorios, la inmigración nunca fue muy importante numéricamente ya que según las estimaciones reunidas por Fischer, Palau y Pérez (1997), se registraron la entrada de 50 000 a 60 000 extranjeros entre 1870 y 1959. Los autores insisten en el hecho de que estos datos excluyen a los inmigrantes espontáneos, o sea, reúnen solamente a los que se beneficiaron del apoyo del Estado paraguayo, sea para el transporte, sea para la adquisición de una tierra.

El decenio en el cual entran más inmigrantes al país fue el de los años veinte. En esos años ingresaron un poco más de 20 000 extranjeros. Eso parece muy poco en comparación con los millones de inmigrantes que llegaban a Argentina o a Brasil en la misma época (Celton, 1995; Fausto, 2000). Aún así, los nacidos en el extranjero representaron un porcentaje importante de la población paraguaya que, en los años treinta, contaba con menos de un millón de habitantes. Por otro lado es importante señalar que la formulación de políticas de incentivos migratorios revela una tradición hospitalaria de Paraguay desde la segunda mitad del siglo XIX. Además, es importante mencionar que los inmigrantes impactaron fuertemente la sociedad paraguaya desde el siglo XIX. Las colonias menonitas son un ejemplo elocuente de las influencias recíprocas que históricamente se establecieron entre los grupos de inmigrantes y la sociedad paraguaya en la formación del conjunto societal paraguayo hasta la actualidad.

La presencia de migrantes nacidos en los países limítrofes empieza a ser notable después de la Guerra contra la Triple Alianza (1865-1870) cuando argentinos, principalmente aquellos provenientes de la provincia vecina de Misiones, se instalaron en la región oriental del Paraguay para dedicarse a una agricultura en pequeñas parcelas. Notemos también la actuación de inversores argentinos, brasileños, norte americanos y europeos que adquirieron en esa misma época grandes extensiones de tierras forestales en la región oriental, en parte usadas para la producción de yerba mate y ganado bovino, pero en su mayor extensión dejadas improductivas (Gaignard 1967, Kleinpenning 1987, Kohlhepp 1984, Souchaud 2007). Esa situación fundacional que caracterizó el territorio oriental durante medio siglo impidió

---



la redistribución de la población paraguaya una vez que volvió a crecer y se agudizó la situación de crisis del minifundio en la región central cercana a Asunción.

La emigración se planteó como una cuestión importante ya en la segunda mitad del siglo XIX. Desde la Guerra de la Triple Alianza, contingentes importantes de paraguayos emigran a los países vecinos, principalmente a la Argentina, huyendo de la guerra, la situación de crisis económica y política que el país atraviesa de manera casi permanente durante más de cincuenta años, así como las persecuciones políticas, y los reclutamientos forzados en el ejército. En 1914 fueron censados 28 000 paraguayos en Argentina (Fischer, Palau & Pérez, 1997). La emigración apareció muy temprano como un problema agudo que limitaba la posibilidad de reconstrucción del país, de modo que desde finales del siglo XIX, los gobiernos paraguayos se preocuparon en la repatriación de sus compatriotas. La formulación política de la cuestión migratoria se declinaba en sus dos vertientes, la inmigración y la emigración.

Sin embargo, la emigración, relacionada desde su inicio a la cuestión agraria, crece rápidamente durante el periodo de contrarreforma agraria de los años cuarenta, cuando retrocede el proceso de distribución de tierras, se defiende los intereses latifundistas, se limita el acceso a la tierra a los campesinos y vuelve a crecer la pobreza rural. Antes de la revolución del año 1947, aproximadamente 200000 paraguayos residían en Argentina. Al final de los años cuarenta, se adiciona a la violencia política la crisis económica y social con bases agrarias que aumenta a medida que el Paraguay empieza su transición demográfica. En efecto, el crecimiento acelerado de la población que empieza a observarse contribuye a aguzar la crisis agraria que vive el país. Recordemos que en aquel momento, en el fin de los años cuarenta, la población total era de 1300000 habitantes, de modo que la migración a Argentina representa aproximadamente un 15% de la población residente en Paraguay.

De este modo, la emigración estructural desde finales del siglo XIX adquiere a partir de los años cuarenta un carácter sólido y sostenido.

### **3. Características recientes de la inmigración internacional en Paraguay**

Fue solamente a partir de los años 1960 que se empezó a ocupar e integrar los territorios orientales fronterizos. Ese proceso ocurrió con la inmigración de brasileños que resultó ser el mayor flujo migratorio de la historia de Paraguay (Palau & Heikel 1987, Souchaud 2007). Asunto sobre el cual

---

volveremos más adelante, antes precisaremos algunos elementos con relación a este grupo poblacional. Los inmigrantes brasileños se instalaron en los departamentos orientales, principalmente y en una primera etapa en Alto Paraná, Amambay y Canindeyú. Desarrollaron el monocultivo como actividad principal, pero rápidamente surgieron actividades diversificadas en los servicios, el comercio, y la construcción, lo cual alimentó un crecimiento urbano en la zona colonizada. Estas ciudades cumplían un papel de apoyo a la difusión del monocultivo, esencialmente el de la soja. El flujo gana intensidad en los años setenta. Ya para los años noventa, se estima entre 250000 y 400000 brasileños en Paraguay. Esa inmigración, que empezó en la época de Stroessner, pasó por la fase de la transición democrática del final de los ochenta, y se mantiene en la actualidad. Inmigración que por demás ha sido motivo de importantes tensiones no solamente en la sociedad paraguaya, sino también en la sociedad brasileña, así como objeto de negociaciones políticas en las relaciones internacionales entre Paraguay y su vecino oriental. El nombre que se les da, "*brasiguayos*", adoptado en ambos lados de la frontera internacional, pone de relieve que no son individuos alógenos comunes. Por supuesto, no son paraguayos, ni por la ley, ni en las representaciones de la población paraguaya. El término los designa como extranjeros pero lo más importante es que al dejar indefinido, impreciso su origen nacional, se les niega, de cierta manera, su cualidad tanto de inmigrante, cuando en Paraguay los denominan de esa manera, así como de emigrante, cuando en Brasil les asignan ese nombre.

En el 2002, la presencia brasileña disminuyó en relación al censo de 1991, elemento que se percibe en el cambio de perfil de la pirámide (gráfico no.1), cuya parte inflada va subiendo, demostrando la tendencia al envejecimiento de una población que menos recibe contingentes más jóvenes que caracterizan las migraciones laborales. Aún así, los brasileños siguen siendo el principal colectivo de inmigrantes en Paraguay. Mantienen algunas características específicas, por ejemplo en lo que se refiere a su localización. Están instalados en los departamentos del extremo Oriente (ver mapas 1 y 2) y son en gran parte rurales, atributos consecuentes de la modalidad migratoria en la que se insertan: la migración pionera. Es importante intentar no limitar la percepción de la migración brasileña al estereotipo del agricultor empresario dueño de extensas tierras dedicadas al monocultivo de la soja. Esa visión limitante circula de los dos lados de la frontera, y se forma alrededor de lo que este actor alimenta: dos discursos opuestos e ideológicamente marcados. Del lado brasileño, algunos periódicos y revistas insisten en la imagen del emprendedor valiente, símbolo de la modernidad que enfrenta los prejuicios y la discriminación de la sociedad paraguaya, agraria y tradicional para construir una visión positiva pero sufrida de la inmigración brasileña. Por el lado paraguayo, principalmente entre una cierta

---

elite asunceña, se borran estos elementos gloriosos y se resaltan a menudo los caracteres colonialistas y sus efectos destructores y depredadores sobre la sociedad paraguaya tradicional y agraria de los mismos actores. Si estas visiones pueden reflejar ocasionalmente la realidad de la convivencia en el Oriente paraguayo, hay que mencionar que la inmigración brasileña se compone de una gran diversidad sociológica<sup>3</sup>, sea por grupos de edad, por sus actividades, origen de clase social, orígenes geográficos, que se combinan y se traducen en innumerables modalidades de convivencia en el cotidiano.

A partir de los años noventa se observa una presencia creciente de argentinos en el Paraguay. Los mapas 2 y 3 muestran donde se instalaron los inmigrantes, principalmente en los centros urbanos, Asunción, Ciudad del Este y en la frontera (Souchaud, 2004). Pero subsiste una duda en relación a este grupo. Esa migración puede ser en gran parte consecuencia de la emigración paraguaya a Argentina la cual se hizo importante ya desde los años cuarenta. Entonces, existe una población descendiente de inmigrantes paraguayos importante en Argentina que probablemente nutre esa corriente migratoria. Se trataría entonces de una especie de retorno postergado a las generaciones posteriores.

A partir de las décadas de los setentas y ochentas aumentan las corrientes de inmigración extra regional. Entre ellos, hay que señalar a los coreanos (Corea del Sur), cuya presencia está relacionada al desarrollo del comercio internacional de productos manufacturados, principalmente electrónicos, oriundos de Asia. La actividad consiste en la importación para reventa local de los productos en lugares específicos de las principales ciudades del país o de la frontera internacional, sea en Ciudad del Este, en Guairá, en Pedro Juan Caballero, donde se encuentran múltiples zonas comerciales con estatutos administrativos específicos, lo que les garantiza la posibilidad de mantener precios competitivos.

A su vez, el desarrollo de la función formación comercial en la frontera internacional permitió el desarrollo de movibilidades transfronterizas importantes. Es el caso de lo que se llama el turismo comercial el cual involucra importantes contingentes de brasileños y argentinos que van a la frontera paraguaya para hacer compras de productos manufacturados (electrónicos, de informática, perfumes, bebidas alcohólicas,...) donde se quedan generalmente menos de un día. Los clientes pueden ser particulares que atienden las necesidades domésticas pero también comerciantes que se

---

3 Los perfiles de los agricultores son muy diversificados, se encuentran desde grandes propietarios exportadores de soja a jornaleros pasando por medieros que practican una agricultura diversificada para el consumo doméstico y la venta. En las ciudades, múltiples actividades son representadas, notemos por ejemplo que el 7% de las inmigrantes ocupadas son empleadas domésticas (Censo, 2002).

---

abastecen para poder ejercer una actividad comercial detallista, ambulante o no, en otras ciudades de los países vecinos. Así muchos productos vendidos “al por mayor” en esta frontera serán vendidos en las ferias de los grandes centros urbanos de Brasil, desde el centro de São Paulo (en la calle “25 de março” o en la “feria de la madrugada”) hasta ciudades de estados del Nordeste de Brasil.

Por otro lado aparece una movilidad laboral transfronteriza. El desarrollo comercial en la frontera permitió el crecimiento del mercado del empleo en el sector de los servicios relacionados al crecimiento del comercio donde se observa una importante presencia brasileña (en la venta en tiendas, por ejemplo). Esas trabajadoras y esos trabajadores salen diariamente de Foz do Igauçu, Guaíra, Ponta Porã y atraviesan la frontera para ir a trabajar en Ciudad del Este, en Salto del Guairá y en Pedro Juan Caballero respectivamente.

#### **4. La emigración paraguaya actual**

Argentina sigue siendo el destino privilegiado de los emigrantes paraguayos. Según el censo argentino del 2001 (INDEC, 2004) cerca de 325 000 nacidos en Paraguay vivían en Argentina en el 2001. Ese colectivo es el mayor grupo de inmigrantes radicados en Argentina, lo que amplía la importancia de la emigración paraguaya, flujo importante tanto en el origen como en el destino. Inicialmente la mayoría de los paraguayos residían en las provincias fronterizas, pero en el 2001, la migración se concentraba en un 89% en Buenos Aires, la capital y la provincia. De acuerdo con este cambio geográfico se alteró también el perfil ocupacional de este colectivo. Inicialmente los empleos agrícolas eran mayoritarios en la población ocupada, sin embargo, en el 2001 prevalecían los empleos en los servicios domésticos, la industria manufacturera, el comercio y la construcción. Pero el fuerte crecimiento de la inmigración paraguaya en los años noventa, en parte como consecuencia de la fuerte valorización del peso argentino, se ha detenido e incluso revertido, probablemente con el comienzo de la crisis a partir del 2001.

Paralelamente a la emigración hacia Argentina, otros flujos importantes se desarrollaron, principalmente a Brasil y a España. La inmigración en Brasil nunca adquirió la importancia que tiene en Argentina, sin embargo, recientes cambios podrían demostrar una evolución de la importancia de Brasil en el espacio migratorio internacional paraguayo.

Los inmigrantes paraguayos en Brasil eran menos de 30 000 en el año 2000 según el censo de población de Brasil (IBGE, 2002). Esta población

---

puede parecer poco importante si se compara con lo que es en Argentina, pero en Brasil representa el mayor contingente censado de latinoamericanos (en segunda posición se encuentran los inmigrantes bolivianos). El mapa 4 muestra la distribución geográfica de los inmigrantes paraguayos en Brasil, según el *municipio* de residencia en el año 2000. Se nota una presencia muy fuerte en la frontera internacional, principalmente en la frontera del estado brasileño de Paraná, resultado de una integración territorial compleja de este espacio fronterizo, en gran parte como consecuencia del movimiento de colonización iniciado por los inmigrantes brasileños en los departamentos orientales de Paraguay (Souchaud 2007). Por otro lado, se nota una presencia en las ciudades capitales de la franja litoral de las regiones Sudeste y Sul, desde Rio de Janeiro hasta Porto Alegre. Esa polarización metropolitana es modesta y es una característica interesante de la emigración paraguaya a Brasil. A nivel global, los migrantes internacionales residen en su gran mayoría en ciudades, y ciudades grandes. Esta tendencia se verifica en la migración internacional en la región e incluso en Brasil, con excepción del caso de la inmigración paraguaya para la cual el peso relativo de la población radicada en las áreas rurales es muy importante. El ejemplo de la migración boliviana en Brasil mostraría una tendencia opuesta ya que un tercio de los inmigrantes bolivianos residen en la metrópoli de São Paulo y su gran mayoría reside en ciudades grandes (Souchaud & Baeninger, 2009). Finalmente se destaca otra área de inmigración, en la llamada frontera agrícola, principalmente en los estados de Mato Grosso e Rondônia que corresponden a la parte meridional de la cuenca amazónica. En estas áreas, los inmigrantes se dedican principalmente a las actividades agropecuarias (Sala, 2005).

Al lado de este flujo hay otro de emigración hacia Brasil que debemos considerar. Son los retornados de Paraguay. Ellos no aparecen como inmigrantes paraguayos en Brasil, porque generalmente se considera el migrante internacional en función del nacimiento en el exterior. Sin embargo ellos han residido en el exterior antes de ser censados en Brasil. Estos retornados, que definimos siguiendo dos variables del censo, nacieron en Brasil y han declarado a Paraguay como el lugar de residencia anterior en los últimos diez años, llegando a ser 29 900. Su perfil ocupacional y residencial (mapa 5) es muy semejante al de los inmigrantes paraguayos en Brasil (Fusco & Souchaud, 2008).

La emigración de los paraguayos a España es un fenómeno importante y reciente. En el 2001, fueron censados 1 147 inmigrantes paraguayos en España. Ya en el 2006, los datos del INE (Instituto Nacional de Estadística de España) señalaban que la situación había evolucionado mucho con el

---

registro de 19 788 inmigrantes paraguayos (Vidal, 2006: 9). Esta migración creció fuertemente a pesar de las restricciones crecientes que la Unión Europea y España oponen a los migrantes internacionales. La emigración paraguaya a España tiene una importancia económica notable para el Paraguay ya que se considera que el envío de remesas a Paraguay en los últimos años alcanzaba entre el 1,5 % y el 2,0% del PIB del país.

Según el Banco interamericano de desarrollo (BID)<sup>4</sup>, en el 2008, Paraguay recibió 700 millones de dólares de remesas de parte de los emigrantes. Las remesas sumaban 506 millones de USD en 2004. En el 2005, las remesas corresponden aproximadamente al 7% del PIB paraguayo, y su valor equivale a la renta de la principal fuente de exportación: la soja. Casi la mitad del valor total de las remesas a Paraguay viene de los países europeos, el 22% de América Latina (principalmente de Argentina y Brasil), y el 19% viene de EEUU. El valor medio de las remesas es de 340 USD en EEUU, 320 USD en Europa y 185 USD en América Latina. Las remesas se concentran en los departamentos de Caaguazú, Asunción (la capital que pertenece al departamento Central) y Itapúa, áreas caracterizadas por ser urbanizadas y/o de la región sur-este del país, cerca de la frontera argentina.

## 5. La política migratoria de Paraguay

Actualmente, la política migratoria del Presidente Lugo pone el énfasis en el apoyo a los emigrantes. Se está haciendo un esfuerzo para que los consulados de Paraguay se acerquen a los paraguayos emigrados con el fin de garantizarles información, conocimiento sobre sus derechos y fortalecer los lazos que mantienen con el país, solicitando además a los “embajadores, cónsules asignados en el servicio en el exterior a construirse en verdaderos puentes a los connacionales con su patria” (discurso del 15/10/2009).

Es interesante mencionar que la emigración es presentada antes de todo como un problema social (principalmente individual y familiar) y no como una solución económica; posición que difiere bastante de las adoptadas comúnmente y que privilegian una visión pragmática de la emigración, según la cual al migrante se le atribuye un papel en la política de desarrollo nacional, pero desde el exterior. En consecuencia, no se enfatiza el emigrante como actor del desarrollo y no se prioriza el aprovechamiento de sus remesas cuya importancia en el crecimiento económico hemos visto anteriormente. De manera general, el gobierno demuestra estar más preocupado por la necesidad de favorecer el establecimiento en el Paraguay de un contexto social y económico que limite la emigración y permita el retorno de

---

4 [http://www.iadb.org/mif/remittances/lac/remesas\\_pr.cfm](http://www.iadb.org/mif/remittances/lac/remesas_pr.cfm)

los emigrantes, preocupación que demuestra la existencia y la importancia dada a la “Secretaría de Repatriados”, creada en 1993.

Así, se considera todavía que Paraguay carece de efectivos demográficos y que la población es más “útil” económicamente<sup>5</sup> al país en el Paraguay que en el extranjero.

En lo que se refiere a la vertiente inmigratoria de la política pública, Paraguay, en la Constitución de 1992 (Ministerio del Interior, 2006), asume unas restricciones dando preferencia en materia de empleo y reforma agraria al trabajador (Artículo 87 de la Constitución de 1992) y al campesino nacional (Artículo 115 de la Constitución de 1992).

Sin embargo, la ley de emigración de 1996 (Ley N° 978/96 (Ministerio del Interior, 2006)) enfatiza nuevamente (como cuando se considera la emigración) el déficit demográfico del Paraguay y en consecuencia valoriza el potencial de desarrollo y modernización económico que el inmigrante representa. Entonces la Ley promueve la entrada de extranjeros para la creación de empresas y sobre todo la colonización de tierras agrícolas y el desarrollo de técnicas y rubros agrícolas y promoviendo además el retorno de los expatriados que, en este caso, se asemejan a inmigrantes internacionales.

La preocupación por la colonización y el poblamiento con base a la inmigración de extranjeros y/o nacionales existe desde finales del siglo XIX y en pos guerra (Guerra contra la Tiple Alianza), cuando Paraguay se encuentra con una población diezmada, con un déficit demográfico que persiste hasta, por lo menos, después de la segunda guerra mundial, cuando la población paraguaya se aproximaba a un millón de habitantes. Sin embargo, desde entonces, Paraguay inició una rápida transición demográfica, la cual hizo crecer la población nacional, hasta los 6 millones de habitantes con que cuenta en la actualidad en su territorio. Mientras tanto, los colonos brasileños, en parte llamados por el general Stroessner, se instalaron en vastas áreas rurales del sector oriental. De modo que a medida que creció de manera inédita la población nacional, creció paralelamente la oferta de mano de obra interna y la demanda interna por tierras. En esa nueva configuración demográfica interna ya no se hacía tan necesario contar con una inmigración internacional de colonos. En consecuencia, surgieron conflictos por la tierra entre la población paraguaya y la población brasileña. A partir de la democratización de finales de los ochenta, el tema migratorio, muy focalizado en la migración brasileña, por la importancia no sólo numérica que adquirió, se volvió un asunto político, nacional y regional y un

---

5 “El fomento del retorno de paraguayos naturales emigrados, en razón de necesidades demográficas, económicas y sociales, y los que por sus altas calificaciones profesionales obtenidas se considera necesaria su incorporación al país” (Artículo 2 de la Ley N° 978/96 de migraciones).



tema electoral nacional. Alimentó una retórica nacionalista que orientó la redefinición de una política de inmigración internacional más limitante, con miras a reducir el acceso a la tierra en las regiones de instalación de los brasileños, es decir, cerca de la frontera internacional oriental.

Hasta hace poco, Paraguay no tenía una ley de fronteras, a diferencia de sus vecinos. Sin embargo, a partir del 2001, se restringe el acceso a tierras fronterizas para los extranjeros<sup>6</sup>. Y en 2005 se aprobó una ley que establece en la frontera internacional una “zona de seguridad fronteriza”<sup>7</sup>. En realidad, estas distintas leyes son partes de una política de inmigración destinada a limitar el acceso al territorio nacional de los brasileños y “preservar” la soberanía del Paraguay.

En los últimos veinte años, la irrupción de la cuestión de la frontera y de la inmigración brasileña en el marco político y electoral del debate nacional en el Paraguay contribuye a limitar la cooperación del Paraguay en la elaboración de políticas migratorias regionales hacia la libre circulación y residencia de las personas.

## **6. Conclusión: las nuevas modalidades migratorias y sus implicancias políticas**

Al cabo de este breve panorama de la naturaleza y las tendencias de los movimientos migratorios, tanto salientes como entrantes, varias cuestiones se plantean:

Consideremos primero la situación de Paraguay como país de inmigración. Hemos visto que el aporte de los inmigrantes brasileños le otorgaba al país el estatuto de polo migratorio regional. Sin embargo, la presencia brasileña disminuye rápidamente. Esa disminución es compensada en parte por la llegada creciente de emigrantes argentinos; evolución doble, referente a los flujos brasileños y argentinos, que pone de relieve dos aspectos. Primero, se podría pensar que estamos frente a un posible cambio de paradigma en lo que se refiere a la inmigración. Cambió no solamente el origen de los inmigrantes (de Brasil hacia Argentina) sino que también cambió la naturaleza de la inmigración en Paraguay. El modelo migratorio brasileño en Paraguay es de tipo pionero, es decir asociado a la expansión de la frontera. La frontera a la cual nos referimos no es solamente agrícola, es más bien

---

6 LEY N° 1.863/01, que establece el Estatuto Agrario : « (...) en las colonizaciones privadas que se creen a partir de la promulgación de la presente ley en tierras de frontera, consideradas las mismas como la franja del territorio nacional que se extiende a partir de sus límites hasta una profundidad de 50 kilómetros, los lotes resultantes serán adjudicados en una proporción no menor del 50% (cincuenta por ciento) a ciudadanos paraguayos . ».

7 LEY N° 2.532/05.



una frontera de poblamiento, término que incluye las distintas dimensiones territoriales de la instalación y consolidación de grupos humanos en un determinado espacio. La inmigración brasileña en Paraguay, por causa de sus importantes impactos, sociales, económicos, políticos y culturales, rurales y urbanos, generó en la sociedad de destino debates polémicos en torno a los trastornos sociales (segregación rural), culturales (éxodo rural, pérdida de referencias culturales guaraníes y campesinas), y económicos (modelo agro-exportador dependiente del mercado internacional y del país vecino) y a la pérdida de soberanía que implicaría, de tal modo, que se difundió una visión negativa de la inmigración brasileña que nutrió la oposición a ella en la sociedad y sobre todo en las élites paraguayas<sup>8</sup>. Este paradigma influenció la política migratoria y las relaciones internacionales entre Paraguay y Brasil a lo largo de los últimos 40 años.

Con el declinar del flujo de inmigración brasileña, se puede imaginar que la expansión de la frontera deje de ser poco a poco el cuadro único de percibir la cuestión migratoria en Paraguay<sup>9</sup>.

La segunda observación se refiere a la necesidad de mejor tener en cuenta la diversidad de las categorías migratorias que ganan importancia, especialmente las que tienen que ver con un retorno, más o menos explícito. Como lo señalamos anteriormente, es posible que parte de los actuales inmigrantes argentinos en Paraguay sean descendientes de emigrantes paraguayos hacia Argentina, de tal modo que la inmigración en Paraguay estaría actualmente vinculada a la emigración. Además, esta modalidad de la inmigración internacional, que de cierta forma aparenta un retorno, asume características distintas de las de un flujo inmigratorio clásico (relativas a las relaciones del migrante con el país de origen y de destino). Las políticas públicas tienen que tomar en cuenta dichas dinámicas. Por ejemplo, los inmigrados en los países de sus antepasados tienen un estatuto distinto del

---

8 Nos parece importante mencionar que los temas relacionados a la gestión política de los flujos migratorios también evolucionan. Si todavía se opone a los migrantes brasileños su impacto social, principalmente en el hecho de que contribuyen en excluir a los campesinos de las tierras y de la agricultura, por ocupación directa de las tierras o por la valorización excesiva de las tierras agrícolas que el modelo territorial que importaron implica, también vemos emerger reivindicaciones ambientales que alimentan un discurso de rechazo. Cada vez más la censura de la inmigración brasileña hacia Paraguay se hace con el argumento segundo, el cual dice que los agricultores brasileños provocan impactos ambientales graves, cuando desmontan reservas naturales (como en el Chaco) o cuando usan de manera descontrolada agro-químicos (llegando a tener hasta consecuencias sanitarias serias) por ejemplo. Independientemente de la veracidad de estos argumentos, aparece claramente que una parte de la clase política, adoptando una postura populista, usa el tema de la migración para, con base en una retórica que asocia el rechazo al inmigrante con la defensa de los derechos (sociales, ambientales) del pueblo cristalizada en el debate público, amplia y fortalece su respaldo en la opinión pública.

9 No significa que las cuestiones específicamente asociadas a la expansión de la frontera no se plantean más, porque la frontera aunque a un ritmo más lento, sigue avanzando, pero el inmigrante brasileño dejó de ser el actor principal de reproducción de este modelo.

de los demás inmigrantes, especialmente cuando se trata del ingreso al país, de la adquisición de la ciudadanía, del acceso a un trabajo y a los servicios públicos de salud y educación.

Esta configuración migratoria particular que une Paraguay y Argentina en la actualidad es parecida con la que Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay conocen con Italia, España, Portugal, Japón, en la cual se hace una diferencia entre los inmigrantes descendientes de emigrantes y los demás inmigrantes, diferencia que fundamenta matices en la definición de políticas migratorias.

La diversificación de los intensos lazos migratorios entre Paraguay y sus dos vecinos orientales, que el caso anterior ilustra, también se verifica en lo que hemos observado sobre el retorno a Brasil de inmigrantes brasileños en Paraguay. En este caso, Paraguay añade un tipo de emigración a su perfil migratorio y en el caso de Brasil, este flujo corresponde al mayor flujo internacional de población identificado por el último censo en los diez años anteriores (1990-2000). El retorno de los brasileños emigrados a Paraguay no tiene más la dimensión dramática que tenía en el final de los años ochenta, cuando provocó una crisis política y social en la frontera, llegando hasta tener repercusiones nacionales<sup>10</sup>, pero es un ejemplo más de la creciente integración de los territorios entre Brasil y Paraguay.

Otro aspecto migratorio de lo que acerca Paraguay a Brasil es la emigración paraguaya a Brasil. A pesar de ser relativamente antigua y creciente, es objeto de muy poca investigación. Una duda importante sigue existiendo respecto a su composición, la misma que señalamos respecto a la inmigración argentina en Paraguay. En el 2000, fecha del último censo de población brasileña, muchos de los hijos de inmigrantes brasileños (en Paraguay) nacidos en Paraguay se registran como mayores de edad y es probable que una parte de ellos haya emigrado a Brasil. Hasta hoy no se ha considerado con seriedad esta posible dimensión de la inmigración paraguaya en Brasil, lo que no le quitaría su estatuto de inmigración, pero modificaría su percepción y trato político, al perder parte de su estatuto de inmigración de individuos alógenos y asemejándola al retorno, categoría de migración hoy día tan importante pero generalmente considerada como emigración y no como inmigración.

---

10 En los años 1980, muchas familias de agricultores brasileños volvieron a Brasil iludidos por la democratización y la esperanza de conseguir tierras agrícolas. Muchos no fueron aceptados en Brasil y tampoco fueron acogidos de vuelta en Paraguay, luego vivieron clandestinamente en la frontera, en Mundo Novo (en el Estado brasileño de Mato Grosso do Sul) por ejemplo donde un acampamiento volvió famoso. En base a esa pérdida de ciudadanía, o de esa indefinición, se les dio el nombre de "brasiguayos" (Cortéz, 1993; Sprandel, 1993; Wagner, 1990).

---

Más recientemente, los flujos migratorios en Paraguay evolucionaron en función de los cambios políticos y económicos que ocurrieron en la Unión Europea, los cuales en retorno podrían influir sobre los flujos migratorios intrarregionales.

Primero, en consecuencia por las restricciones que España opuso a la entrada de los Bolivianos, que a partir del 2007 tuvieron que presentar un visado para entrar a España (incluso para hacer turismo), aumentó fuertemente la emigración de paraguayos a España, los cuales no necesitan de un visado para entrar a España. Existen sospechas de que se haya desarrollado un mercado de pasaportes paraguayos falsos vendidos a bolivianos para que puedan, saliendo de Paraguay, emigrar a España con menos dificultades (El Periódico.com, 21/05/2007). Estas medidas que visan a reducir los flujos migratorios tienen consecuencias en la reorganización de las trayectorias migratorias en la región; en el caso generaría una migración de tránsito en Paraguay, además de circuitos de contrabando.

Por otro lado, la crisis económica y social que desde el 2008 los países del Norte enfrentan, y especialmente España y Estados Unidos (destinos privilegiados de los emigrantes paraguayos, al alcanzar más fuertemente los más vulnerables), tendrá consecuencias importantes en la reversibilidad de los flujos migratorios. Esos retornos pueden tener impactos sociales y económicos importantes en Paraguay, país donde según el BID, el 10% de los adultos recibe remesas unas 11 veces al año, se prevé una baja del 11% del valor de la remesas en el 2009. Además, podemos imaginar que el cierre de Europa, por la edificación de barreras administrativas y policiales o por la pérdida de atracción debida a la crisis económica, contribuya en el desarrollo de flujos intrarregionales de sustitución.

Al final de este panorama de lo que es en la actualidad la dinámica de las migraciones internacionales en Paraguay, observamos no tanto un aumento de los volúmenes de los migrantes internacionales, sino una diversificación de los flujos migratorios, demostrando una mayor inserción regional de las corrientes migratorias y la consolidación de un sistema migratorio que junta los países del Cono Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). En consecuencia, los impactos económicos, políticos y sociales de la migración internacional también adquieren una creciente dimensión regional e imponen que se considere políticamente y en un nivel tanto nacional como supranacional la cuestión migratoria, la circulación y la instalación de los migrantes y sus diversos impactos socio-económicos en los territorios relacionados con estos movimientos.

## Referencia bibliográfica

- Celton, Dora (1995) “Plus d’un siècle d’immigration internationale en Argentine”, en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 11 (2), Poitiers, REMI, pp. 145-165.
- Cortêz, Cácia (1993) *Brasiguaios, os refugiados desconhecidos*. Brasil, São Paulo: Agora.
- Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (2005) *Censo 2002. Resultados definitivos*. Asunción: DGEEC / www.dgeec.gov.py.
- Fausto, Boris (Ed). (2000) *Fazer a América* (2eme ed.). São Paulo: USP.
- Fischer, Sara; Palau, Tomás; Noemia, Pérez (1997) *Inmigración y Emigración en el Paraguay 1870-1960*. Asunción: BASE-IS/Clacso.
- Fusco, Wilson; Souchaud, Sylvain (2008) “La continuité migratoire à partir de l’examen de la distribution géographique des retours brésiliens”, en *Caravelle* (91), Ipealt, pp. 17-36. Toulouse.
- Gaignard, Romain (1967) « Sous développement et déséquilibres régionaux au Paraguay », en *Revista Geográfica* (12). Méjico : IPGH.
- Gil Araujo, Sandra (2004) *Inmigración latinoamericana en España. Estado de la cuestión*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios Norteamericanos-Universidad de Alcalá / International Florida University.
- IBGE (2003) *Censo demográfico 2000*. Río de Janeiro: FIBGE.
- INDEC (2004) *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2001*. Buenos Aires: INDEC.
- Kleinpenning, J. M. G. (1987) *Man and land in Paraguay*. Amsterdam: CEDLA.
- Kohlhepp, Gerd (1984) Colonización y desarrollo dependiente en el Oriente paraguayo, en *Revista Geográfica* (99). Méjico: I.P.G.H.
- Ministerio del Interior; Dirección General de Migraciones (2006) *Digesto Normativo de Migraciones*. Asunción: Ministerio del Interior / OIM.
- Palau, Tomás Viladesau; Heikel, María Vitoria (1987) *Los campesinos, el Estado y las empresas en la frontera agrícola*. Asunción: Base/Pipsal.
- Pastore, Carlos (1972) *La lucha por la tierra en el Paraguay*. Montevideo: Antequera.
- Pidoux de Drachenberg, Lyra (1975) “Inmigración y colonización en el Paraguay 1870-1970”, en *Revista Paraguaya de Sociología*, 12 (34). Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológico (CEPES).
- Sala, Gabriela Adriana (2005) *Características demográficas e sócio-ocupacionais dos migrantes nascidos nos países do Cone Sul residentes no Brasil*, tese dotourado em demografia. Minas Gerais: Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Souchaud, Sylvain; Baeninger, Rosana (2009) « Etudier les liens entre les migrations intérieures et internationales en suivant les trajectoires migratoires des Boliviens au

Brésil », en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 25 (1). CNRS, (pp. 195-213) : Poitiers

Souchaud, Sylvain (2007) *Geografía de la migración brasileña en Paraguay*. Asunción: UN-FPA – ADEPO. En <http://hal.ird.fr/ird-00323354/fr/>

Souchaud, Sylvain (2004) « Tendances de l'immigration au Paraguay. Premiers résultats du Recensement 2002 », en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 3 (20), Poitiers (pp. 179-184).

Sprandel, Márcia Anita (1992) *Brasiguaios: conflito e identidade em fronteiras internacionais*, Dissertação de mestrado em Antropologia. Rio de Janeiro: UFRJ.

Vázquez, Fabricio (2009) *D'une périphérie oubliée à des multi-territorialités activées : nouvelles configurations spatiales et économiques dans le Chaco paraguayen*, thèse de doctorat en géographie, Toulouse II Le Mirail, 466 p. : Toulouse.

Vidal, Marcelo de Oliveira (2008) "Migração e Remessas Espanha / Brasil: Implicações, vantagens e desvantagens", in *XVI encontro brasileiro de estudos populacionais*, Caxambu-Minas Gerais. Brasil, Minas Gerais.

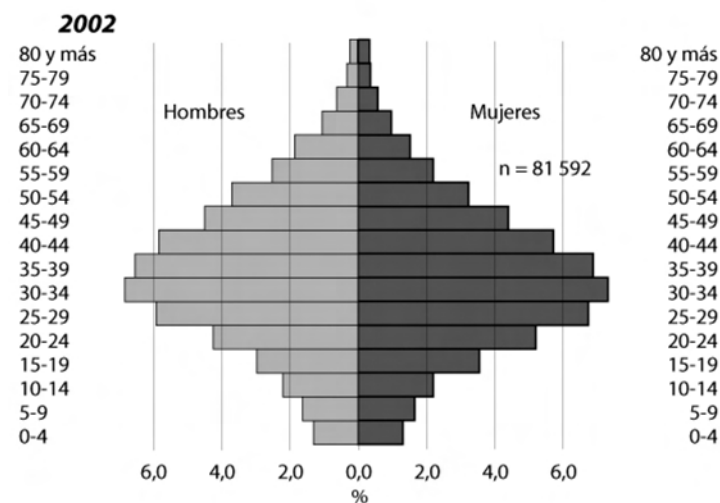
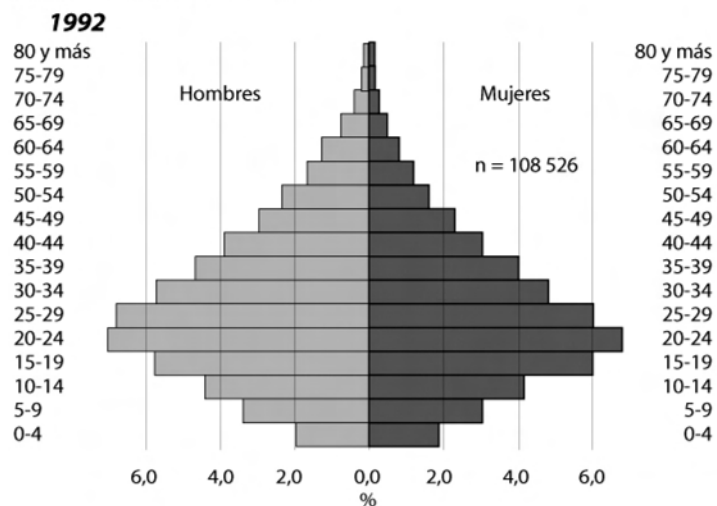
Wagner, Carlos (1990) *Brasiguaios, homens sem patria*. En Vozes : Petrópolis.

#### Periódicos

El Periódico de Catalunya, 21/05/2007 *Paraguay y Venezuela relevan a Bolivia en la llegada de « sin papeles »* por Mauricio bernal, <http://www.elperiodico.com, 21/05/2007>

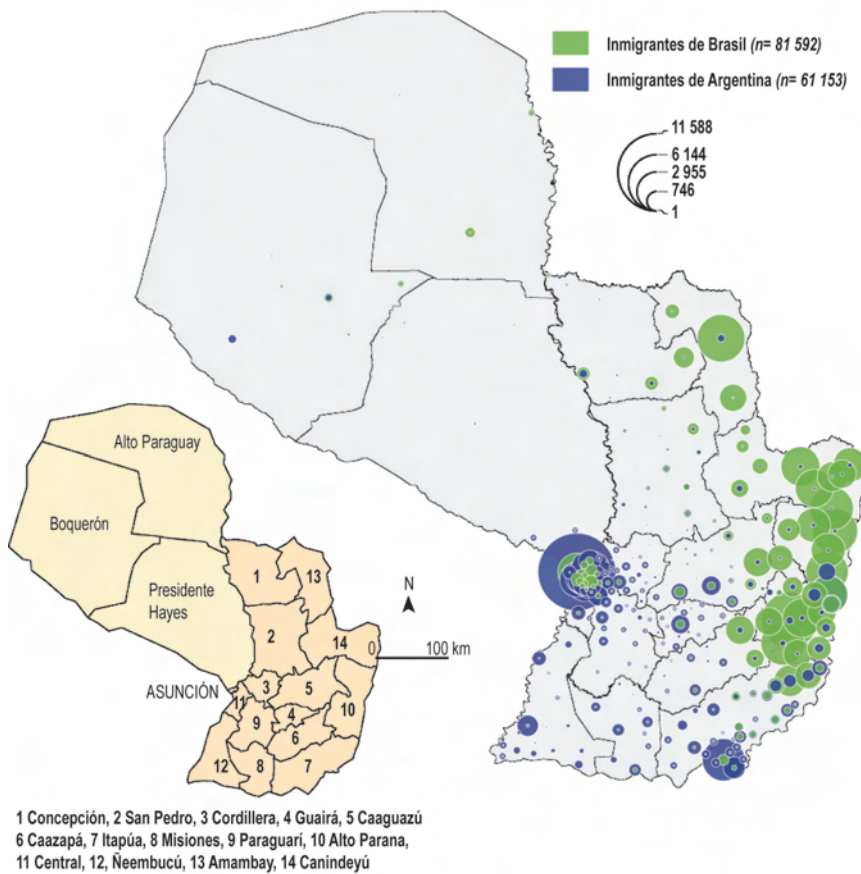
**Gráfico No. 1**  
**Pirámides de los nacidos en Brasil residentes en Paraguay, segundo los censos de 1992 y 2002.**

**Población nacida en Brasil**

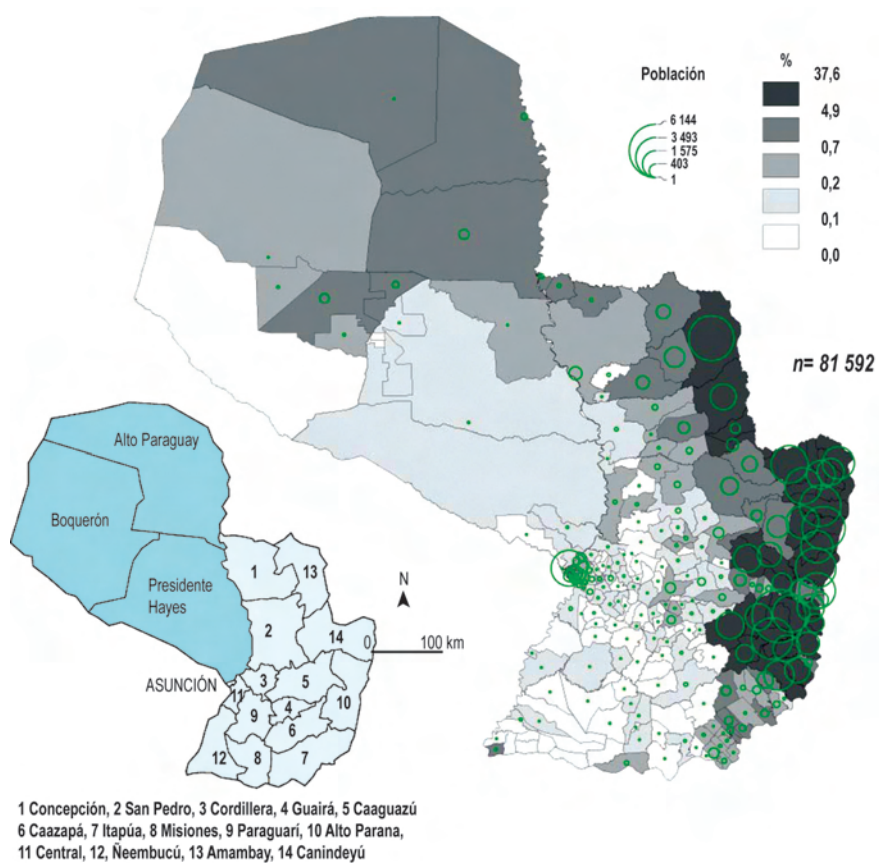


Fuente: Censo 2002, DGEEC, Asunción.

Mapa No. 1  
Inmigrantes brasileños y argentinos según distrito de residencia en 2000.

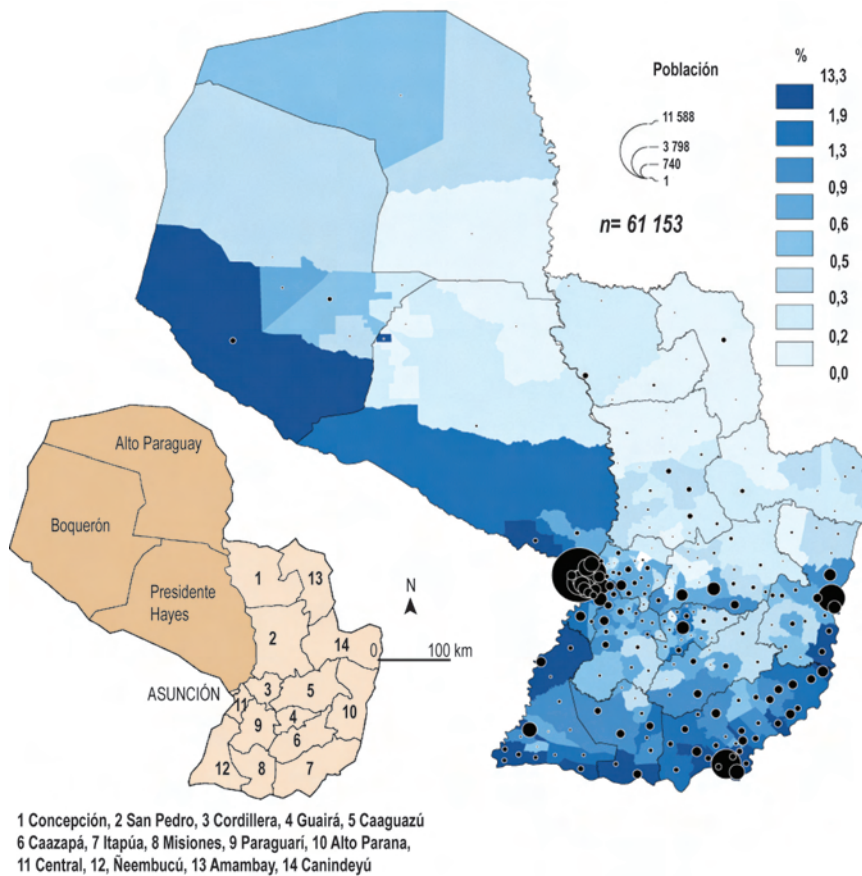


Mapa No. 2  
Población nacida en Brasil según distrito de residencia en 2002.

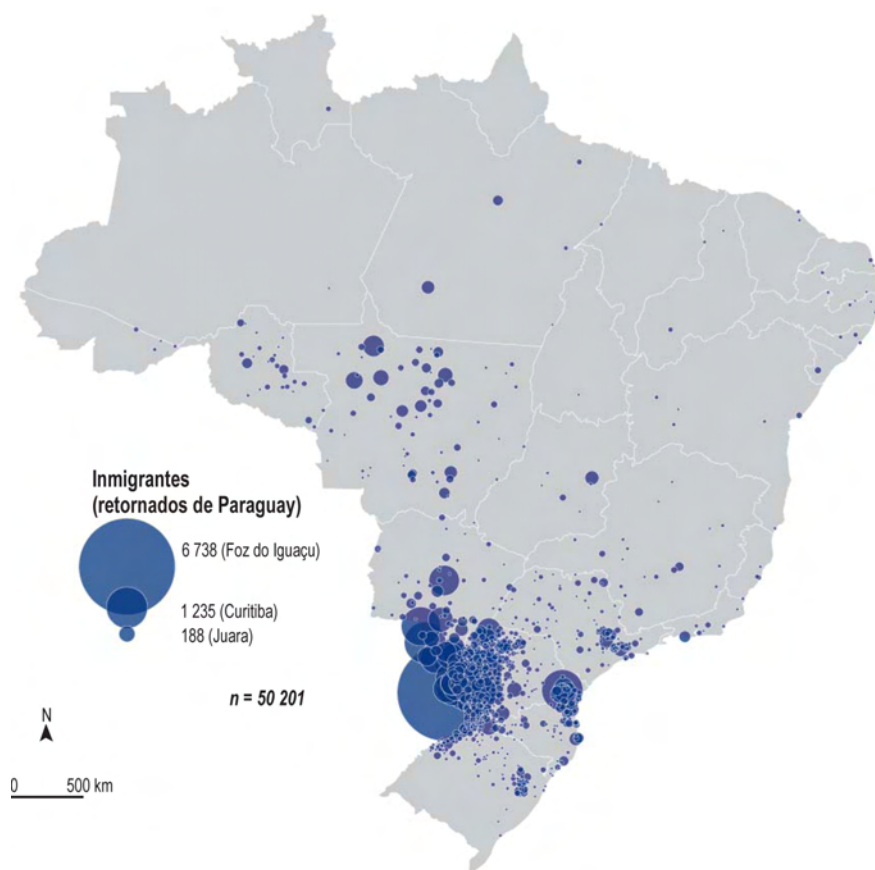




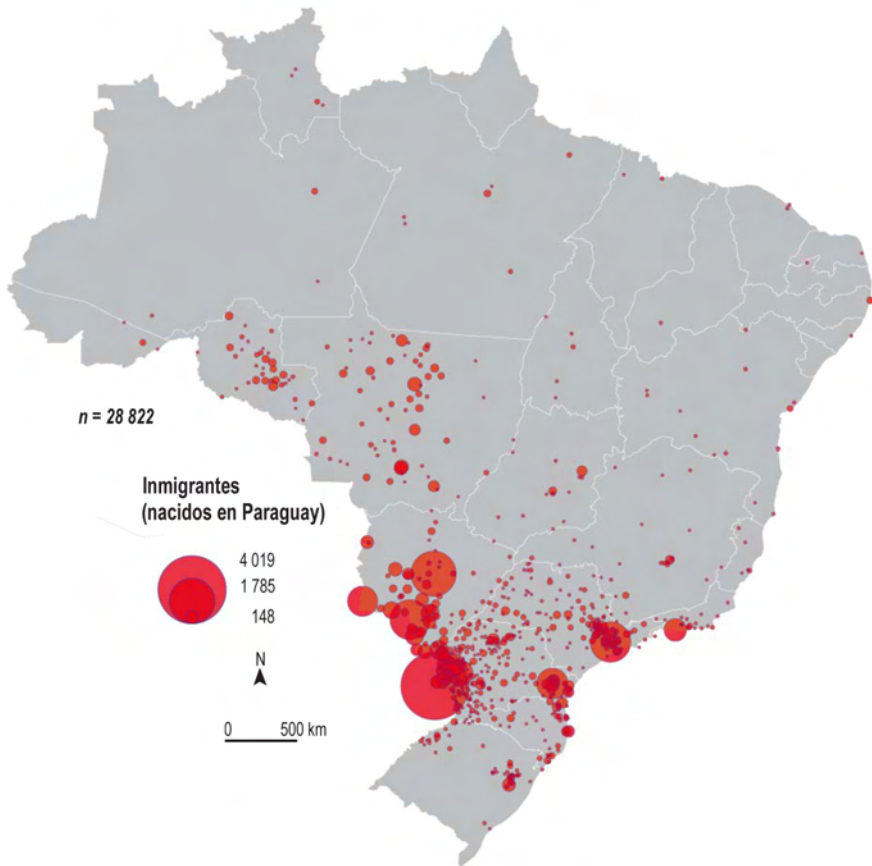
Mapa No.3  
Población nacida en Argentina. Según distrito de residencia en 2002



Mapa No. 4  
Población retornada de Paraguay según municipio de residencia en 2000.



**Mapa No. 5**  
**Población nacida en Paraguay. Según municipio de residencia en 2000**



---

# Antecedentes y desafíos de las políticas de migración en Uruguay

*Javier Taks<sup>1</sup>*

## 1. Introducción

**E**n la primera década del siglo XXI Uruguay experimenta un momento de mayor atención a la problemática de las migraciones internacionales en comparación con los últimos 50 años.

Por un lado, por la toma de conciencia de estar experimentando una “bomba demográfica” donde se combina baja fecundidad, baja mortandad y alta emigración que determina estar en el límite de la tasa de reemplazo de la población (Calvo y Mieres 2007; Pellegrino 2008). Los demógrafos coinciden en que los movimientos migratorios son en Uruguay la variable demográfica más maleable a la hora de plantearse seriamente una política de población activa en el marco de los derechos humanos (Pellegrino y Calvo 2007).

Por otro lado, este aumento de atención hacia el fenómeno de las migraciones internacionales se debió a la intención de los últimos dos gobiernos, en particular la administración Vázquez (2005-2010) - en coincidencia de objetivos con la movilización social- para extender los derechos políticos a los uruguayos en el exterior.<sup>2</sup> Así mismo se ha promovido desde el estado (tanto nacional como algunos departamentales) una mayor vinculación

---

1 Doctor (PhD) en Antropología Social de la Universidad de Manchester, Gran Bretaña, y con Postdoctorado de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México. En la actualidad se dedica a labores de investigación y docencia en la Universidad de la República (UDELAR), Uruguay.

2 En otras etapas históricas, como a la salida de la dictadura cívico-militar en la primera mitad de los 80s, la agenda migratoria del gobierno y sociedad civil se focalizó en el retorno de los exiliados, dejando en un segundo plano otras dimensiones de las migraciones internacionales.

cultural, científica y económica con los emigrantes uruguayos, que se ha convertido en el más visible componente de lo que se dio por llamar en este período de gobierno la “nueva política migratoria”. La reciente sanción parlamentaria de la Ley de Migración N°18.250 (27 de diciembre de 2007) es el resultado más concreto al respecto, incluyendo en su articulado cuestiones sobre la inmigración, la emigración, el retorno y la vinculación considerando a los migrantes, de cualquier nacionalidad, como sujetos de derechos inalienables más allá de su condición legal (VV.AA. 2009: 227). Las dificultades para su reglamentación manifiestan los impulsos y los frenos para elaborar y llevar a la práctica una política migratoria integral en el país. Se fue reglamentando de forma parcial y completada en agosto 2009, estando ahora a la espera de que se convoque a la Junta Nacional de Migración, el nuevo órgano coordinador de las migraciones,

Mientras la migración de uruguayos se mantiene vigente como tema de análisis y movilización ciudadana, va creciendo la conciencia de los fenómenos inmigratorios recientes desde otros países sudamericanos (Aguar, 2007 y 2008; PIDHDD, 2009). La región del MERCOSUR ampliado es, ciertamente, un área geográfica y social de la mayor significación para la comprensión de las migraciones que atraviesan el territorio uruguayo. Mientras para la inserción comercial internacional hay quienes se animan aún a discutir las virtudes y dificultades de la integración regional, para la realidad de las migraciones internacionales Uruguay está necesariamente entramado con sus cercanos vecinos.

Este artículo sintetiza la información demográfica y sociológica de las migraciones en Uruguay en las últimas cuatro décadas, con énfasis en la situación de los uruguayos que emigran, circulan o retornan, puesto que el alto porcentaje de uruguayos y sus descendientes residiendo fuera del territorio de origen es la principal novedad del período. Luego, pasa revista a las políticas migratorias que, gradualmente y no sin contradicciones, parecen ir transitando de enfoques instrumentalistas y de seguridad nacional a una mirada desde los derechos humanos, más coherente con la discusión internacional en un contexto de “desarrollo geográfico desigual” (Harvey, 2004) de las relaciones económicas y sociales. Ciertamente, las políticas públicas nacionales no explican de forma exclusiva los flujos migratorios históricos, pero su análisis muestra que existe terreno para decisiones colectivas en contra de un dominante fatalismo demográfico asociado a un modelo de desarrollo liberal. Finalmente, el texto intenta abordar los principales desafíos para una política migratoria en y desde Uruguay en articulación con el territorio del MERCOSUR, que esté orientada hacia la mayor libertad de circulación de las personas en este espacio experimental de integración regional.

## 2. Antecedentes de los flujos migratorios en Uruguay

### 2.1. Emigración

La creación de Uruguay como estado independiente en la década del 30 del siglo XIX, demarcó un territorio con una muy baja densidad poblacional, que si bien desde la segunda mitad de ese mismo siglo hubo períodos que podríamos llamar de afluencia de aluviones inmigratorios, lo cierto es que no pueden ocultar una característica de la formación socioeconómica uruguaya: la dificultad de retener su población en los territorios. Incluso, según Aguiar (2007: 124), durante casi todos los períodos de saldo migratorio positivo que llegaron hasta los años 60 del siglo XX, hubo simultáneamente una salida definitiva muy significativa de nacionales y extranjeros. Lo mismo podrá suceder en el futuro, incluso con coyunturas de saldo migratorio positivo como el que se celebró en 2009.<sup>3</sup>

**Cuadro No. 1**  
**Uruguay: Migración neta, 1950-2006**

Período	Balance migratorio (en miles)	% de población
1950-1955	10	0.89
1955-1960	20	1.69
1960-1964	-6	-0.47
1965-1969	-30	-2.25
1970-1974	-147	-10.49
1975-1979	-128	-9.11
1980-1984	-42	-2.90
1985-1996	-39	-1.30
1996-2006	-126	- 3.70

Fuentes: Pellegrino y Vigorito (2005) para el período 1950 - 1996 y Pellegrino (2008) para el período 1996-2006.

3 Las cifras de tránsito a través del aeropuerto internacional de Carrasco muestran un excepcional saldo positivo de 811 pasajeros en 2009, en un contexto de caída del número de viajes aéreos (Dirección Nacional de Migraciones, Anuario 2009 [http://www.dnm.minterior.gub.uy/estadisticas\\_anuario09.php](http://www.dnm.minterior.gub.uy/estadisticas_anuario09.php). (Accesado 25 de enero 2010). Información de prensa de mediados de año pronosticaba este resultado que manifiesta un freno en la salida de uruguayos y el retorno, principalmente desde España y Estados Unidos, por la recesión, crisis de desempleo y campañas anti-inmigración. A lo cual se suma el crecimiento económico y la mejora de indicadores laborales y sociales en Uruguay en el último quinquenio. También ver semanario Búsqueda del 16/7/2009. [http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2009/09/090903\\_esp\\_crisis\\_migracion\\_uruguay\\_mes.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2009/09/090903_esp_crisis_migracion_uruguay_mes.shtml) (Accesado 5/11/09).

El cuadro 1, muestra el cambio de sentido a mediados del siglo XX. Surge así una primera idea-fuerza del actual contexto migratorio: desde los años 60 del siglo pasado Uruguay es un país netamente expulsor o emisor de personas de su territorio y al mismo tiempo no tiene políticas de población explícitas que busquen orientar las migraciones. A partir de 1973 comienza el gradual desarrollo de la segunda globalización, entendida como una etapa de desarrollo capitalista de escala mundial basada en la liberación de la circulación de capitales y mercancías y una creciente, aunque mucho más limitada, circulación del trabajo. Una forma de acumulación que aprovecha crecientemente las heterogeneidades de los espacios nacionales y subnacionales para insertarlos en cadenas de valorización descentralizadas, que conlleva generalmente movimientos de trabajadores (empleados y desempleados) dentro y fuera de las fronteras nacionales. El pico de la emigración uruguaya en la década del 70 fue provocada por la conjunción de la crisis económica y política de nuestro país. Esta situación redundó en la construcción de redes migrantes y un conocimiento colectivo de los procesos de la migración internacional regional y de larga distancia, que sentó las bases para que la sociedad uruguaya se insertara en la globalización neoliberal exportando fuerza de trabajo (calificada y no calificada) a relativo bajo costo para las economías receptoras.<sup>4</sup>

El *stock* de emigrantes se estima en 15% de la población uruguaya actual (Pellegrino y Koolhaas 2008: 115), uno de los más altos de América Latina y con impacto preocupante en la estructura demográfica del país, especialmente en su estructura de edades.

En cuanto a la edad de los emigrantes, siguiendo a Pellegrino y Vigorito (2005), el 60% de los emigrantes que partieron entre 1998 y 2003, tiene entre 30 y 60 años. Se verifica también un alto porcentaje de población mayor que podría responder a fenómenos de reunificación familiar, que ayudan asimismo a la inserción de los jóvenes adultos al mercado laboral del país de residencia facilitando el cuidado de los niños (ibid). En un estudio más reciente, Macadar y Pellegrino (2007) basado en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) 2006, señalan que la mitad de los emigrantes recientes (2001-2006) tienen entre 20 y 30 años, predominando los hombres sobre las mujeres.

---

4 Fernando Lema, director de cooperación de la Administración Nacional de Educación Pública, estima en 2008 que Uruguay tiene un 11% de su población graduada fuera del país y por cada individuo formado en el nivel terciario el estado invierte entre U\$S 30.000 y U\$S 50.000 cuyos beneficios quedan principalmente en los países desarrollados receptores de estos migrantes. [http://www.presidencia.gub.uy/\\_web/noticias/2008/10/2008103009.htm](http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2008/10/2008103009.htm). (Accesado 25 de enero 2010).

---

En cuanto al nivel educativo, los emigrantes continúan mostrando mayor cantidad de años de educación formal que quienes quedan en el país, aunque la diferencia tiende a disminuir, igual que el estatus de sus ocupaciones (Macadar y Pellegrino, 2007). A su vez, el nivel educativo es distinto según el país de destino, como se verá más adelante.

### 2.1.1. Causas, razones y destinos

Existe coincidencia entre la mayoría de los autores nacionales (Aguar, 1982; Aguiar et al. 1990; Cabella y Pellegrino, 2005) que las migraciones internacionales que han involucrado a ciudadanos uruguayos durante el último tercio del siglo XX al presente, son motivadas principalmente, por aspectos de trabajo y empleo, es decir se inscriben en las llamadas migraciones laborales.

Tanto en las etapas de saldo migratorio positivo como en las más recientes de neto predominio emigratorio, los principales factores de atracción o expulsión de migrantes en Uruguay son la presencia o ausencia de oportunidades de trabajo y empleo, el aumento o caída de los salarios reales y los mayores o menores niveles de vida, los principales factores de atracción o expulsión de migrantes en Uruguay.

Como ya se dijo hubo momentos donde los aspectos políticos adquirieron mayor relevancia explicativa, como por ejemplo cuando salieron miles de exiliados perseguidos o potencialmente víctimas del terrorismo de Estado durante la última dictadura cívico-militar (1973-1984).

Desde distintas miradas disciplinarias se plantea que existe entre los uruguayos una alta propensión migratoria (Moreira y Pellegrino, 2001) y/o cultura de la migración (De Souza, 2007)<sup>5</sup>, lo cual no quiere decir que todos aquellos que dicen desear en algún momento salir del país y probar suerte en otras latitudes, lo hagan realmente (Viera Cherro, 2007). Dicho esto, el último pico de emigración de uruguayos y uruguayas entre 1998 y 2003

---

5 Entendemos por "propensión migratoria" al fenómeno estudiado a partir de la correlación entre alguna variable socio-económica y el hecho de que algún miembro del hogar haya emigrado, que se generaliza luego en términos de tendencias para la sociedad objeto de estudio o distintos grupos sociales. Por "cultura de la migración" entendemos una categoría más general que representa un fenómeno de síntesis de la experiencia, los discursos públicos, las leyes y desarrollo de redes sociales y comunicacionales, por la cual migrar (temporal o definitivamente) se vuelve una conducta y actitud naturalizada, no cuestionada en sus causas y consecuencias más allá de los grupos primarios y transmitida entre pares y a las siguientes generaciones como algo existente, posible y positivo. Existe relación entre ambos fenómenos. En teoría, podría existir una cultura de la migración sin una propensión migratoria (es decir, que exista un imaginario de la migración no manifestado en un flujo real migratorio). Difícilmente lo contrario.



mostró que frente a un empuje de la crisis económica y social, nuevamente el irse del país estaba en el menú de opciones escogidas por individuos y familias como había sucedido en 1982-1983 cuando la gran devaluación que impulsó el fin de la dictadura cívico-militar y su proyecto de desarrollo. Parece claro que la decisión de emigrar no es simplemente una decisión personal en base a una racionalidad maximizadora, sino que existe un contexto familiar y comunal que propicia (o no) cruzar la frontera internacional, moverse entre países de destino y/o retornar al origen (Goycoechea, 2004). Lamentablemente, el conocimiento sobre las redes migrantes de uruguayos avanza muy lentamente (Trigo 2003; Diconca y Campodónico, 2007).

Los destinos de la última ola de emigración internacional son principalmente de larga distancia y a países que ofrecían mejores oportunidades de inserción laboral o estudio. A partir de datos censales publicados en los países receptores, y señalando las dificultades metodológicas respecto de la confiabilidad de los datos, Cabella y Pellegrino (2005: 13) estiman un claro aumento de uruguayos en Estados Unidos (70.000) y España (40.000), aunque la colonia residente en Argentina sigue siendo la más numerosa (117.000) pero descendiendo en términos absolutos. A estos tres destinos principales, le siguen en importancia Brasil, Australia e Israel.

### 2.1.2. Emigrantes uruguayos en el MERCOSUR

El siguiente cuadro muestra los nacidos en Uruguay que residían en los países del MERCOSUR según su último censo disponible.

**Cuadro No. 2**  
**Uruguayos en el MERCOSUR ampliado.**

País	Año del censo	Nacidos en Uruguay
Argentina	2001	116.676
Brasil	2000	28.822
Paraguay	2002	3.155
Chile	2001	2.467
Bolivia	2001	461

Fuente: Elaboración propia en base a Pellegrino (2008).

La emigración fronteriza desde Uruguay, especialmente a la Argentina, ha sido históricamente la más voluminosa. En la actualidad alcanza a 117.000 migrantes (sin contar los descendientes). En el período 1963 – 1985, el 50% de los emigrados uruguayos cruzaron a Argentina, mientras que 7% se dirigió hacia Brasil (Pellegrino, 1995: 19). Para el período más

reciente (1996-2006) se estima que Argentina recibió un 11,9% y Brasil el 4,7% de la emigración (Macadar y Pellegrino, 2007). La presencia de uruguayos en Paraguay, Chile y Bolivia es pequeña.<sup>6</sup>

Por las facilidades de comunicación y semejanzas culturales, la movilidad desde Uruguay a la Argentina se asemeja más a una migración interna que a una transnacional (Pellegrino y Koolhas, 2008: 125). Según estos autores, el porcentaje de uruguayos que han regresado de visita a su país por lo menos una vez al año es el mayor entre todas las colectividades uruguayas (66%). Asimismo, por el perfil socioeconómico, se dice que es una emigración no selectiva y desde hogares más pobres, con menor educación y relativa menor calificación que la que se dirige a otros destinos. Quizá porque su situación es más precaria tienden a no enviar remesas a los hogares de origen (ibid).

Entre 2006 y 2009, se regularizaron en Argentina de forma ordinaria y en el marco del programa Patria Grande unos 17.793 uruguayos (7.003 y 10.790 respectivamente, ver artículo de Susana Novick en esta publicación). En cuanto a organizaciones de migrantes, en Argentina se han formado hasta el momento cuatro Concejos Consultivos de uruguayos residentes en el extranjero (Buenos Aires, Córdoba, Mar del Plata y Rosario) que se suman a las ya establecidas asociaciones de uruguayos. Mientras que en Brasil, a pesar de ser mucho menor el número de uruguayos residentes, existen seis Concejos Consultivos (Bagé, Florianópolis, Pelotas, Porto Alegre, Rio de Janeiro y Vale dos Sinos e Sierra). En Chile y Paraguay se formó uno en cada país y dos en Venezuela (Vacotti, 2009).

## 2.2. Retorno de uruguayos<sup>7</sup>

El retorno de uruguayos ha sido constante desde el regreso a la democracia a mediados de los años 80, más de lo comúnmente percibido, alcanzando entre 1,25% y 1,85 % anual, con respecto a la población nacional (Ver Gráfico 1).<sup>8</sup> Debemos entender que en los primeros años después de la dictadura, unos 20 mil exiliados políticos volvieron al país, apoyados por una serie de programas e instituciones. La continuidad del ascenso o mantenimiento en la curva de retornados, más allá de ese período que duró unos cinco años, no sorprende ya que es un fenómeno común cuando la emigra-

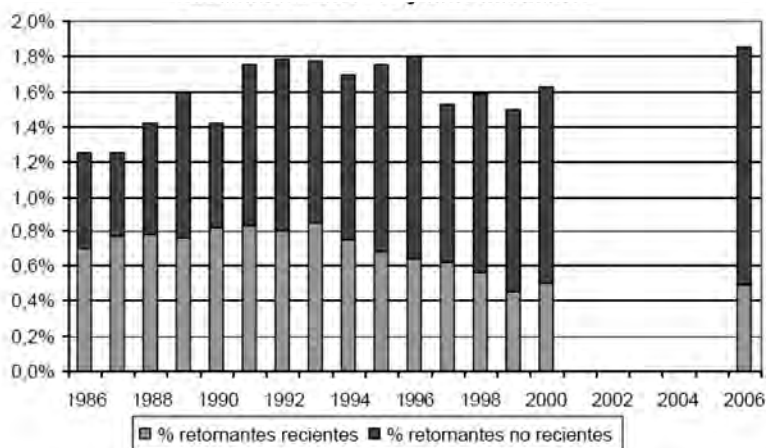
6 Cabe notar que Venezuela aún no es miembro pleno del MERCOSUR, por lo que no se lo incluye generalmente en la literatura migratoria sobre el bloque regional. De ahí que no lo hemos podido considerar en estas descripciones basadas en información secundaria.

7 Esta sección se basa en el trabajo del demógrafo Martín Koolhas (2007).

8 Estos porcentajes se refieren a los retornantes cuyo último domicilio antes de ser encuestados era en el extranjero.

ción se ha vuelto estructural y no hay impedimentos extra-económicos para regresar al país.

**Gráfico No. 1**  
Stock de retornantes por año (en porcentaje).  
Localidades de 5000 y más habitantes.



Fuente: Koolhas (2007) en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 1986-2000 y la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006.

La mayoría de los retornados vienen de la Argentina, principal destino histórico de la emigración uruguaya. Sin embargo, su peso relativo ha comenzado a disminuir para los retornados recientes, mientras aumentan los retornos de destinos más lejanos. Las cifras de retornados desde Brasil, por mencionar el otro país del MERCOSUR con una comunidad uruguaya numerosa, muestran una evolución irregular en el período.

El perfil sociodemográfico de los retornados, en general, muestra que mantienen mayor nivel educativo, que tienen mejores ingresos y se dedican a trabajos más calificados que el promedio nacional. Asimismo, se observa que están en edades productivas, que viven en hogares menos pobres y tienden a emplearse de forma independiente. Se verifica así, a pesar de las limitaciones metodológicas del caso, que existe un retorno selectivo a favor de los emigrados "exitosos". Sin embargo, cabe diferenciar a los retornados de los países limítrofes, especialmente Argentina, que tienden a ser menos educados, más pobres y a emplearse en sectores menos calificados que

aquellos que han regresado de Estados Unidos, Europa o países latinoamericanos más lejanos como México o Venezuela.

### 2.3. Inmigración

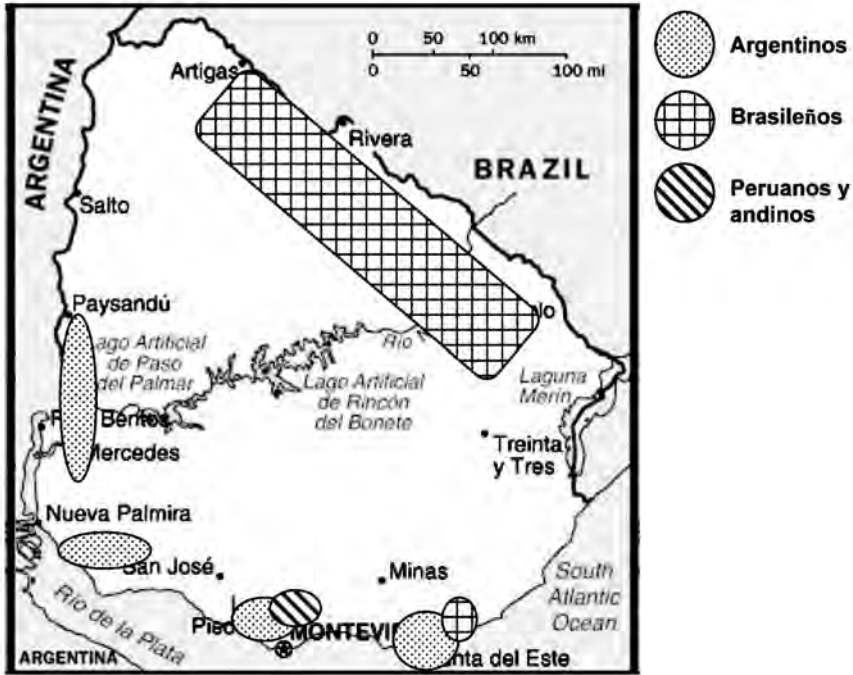
Según el último censo en el país el número de inmigrantes alcanzaba a 176.811 personas, representando el 5,6% de la población. La ausencia de datos censales o estimados más recientes llevaron a Ana Varela (2007) del Servicio Ecuménico de Derechos Humanos del Uruguay (SEDHU), a expresar en un seminario universitario sobre la temática que “en general los uruguayos no tenemos noción de cuántas personas vienen a Uruguay en busca de un futuro mejor pero son más de las que intuimos, por eso creemos que sería importante investigar esta situación desde la academia.”

Desde hace algunos años, Moreira y Pellegrino (2001: 134) advertían que si bien el fenómeno emigratorio en Uruguay es estructural y evidente, la sociedad debía reconocer que el país es y será, simultáneamente, receptor de inmigrantes. Seguramente, no serán los europeos “bajando de los barcos”, sino que serán de origen latino y de la región.

Siguiendo a Aguiar (2007; 2008), se constata que la mayoría de los inmigrantes proviene del sistema migratorio del Cono Sur, siendo su origen nacional en orden de importancia numérica: argentinos, brasileños y peruanos. El siguiente mapa pretende mostrar esquemáticamente su distribución espacial.

Gráfico N o. 2

Mapa esquemático de distribución espacial de los principales grupos de inmigrantes por nacionalidad



Fuente: elaboración propia en base a Aguiar (2007).

Se estima entre 26.000 y 30.000 argentinos residentes (ver también Baer, 2006: 33), caracterizados como de clase media y media-alta, muchos de los cuales han venido desde la ciudad de Buenos Aires a residir en la zona de Punta del Este, donde tenían su casa de veraneo, buscando un espacio urbano con mayor calidad ambiental y social para las familias.

Los brasileños en Uruguay serían entre 13.500 y 15.000 (Baer, 2006: 33; Aguiar, 2007). Muchos de ellos asentados en la frontera, en su mayoría trabajadores asalariados rurales (asociado al fenómeno de la extranjerización de la propiedad de la tierra fronteriza) y estudiantes. Trabajadores zafrales del país norteroño llegan para laborar en la construcción en los principales balnearios del este (Falero, 2002).

El tercer grupo en magnitud lo conforman unos 2.000 peruanos, en su mayoría de bajos recursos y empleados en trabajos de baja calificación.

Existe una división étnica del trabajo, siendo los peruanos reconocidos como trabajadores del mar embarcándose en flotas pesqueras industriales. La proximidad con el puerto hace que este grupo se haya ubicado en el Centro y en Ciudad Vieja. También se los encuentra en el sector de la construcción. En el caso de las mujeres peruanas, la gran mayoría se emplea como trabajadoras domésticas.

Otros grupos de migrantes residentes, de menor cuantía, son europeos y estadounidenses que viven en el país con sus jubilaciones y pensiones. También han llegado a nuestras costas paraguayos (1.500 aproximadamente) y en menor medida colombianos, bolivianos, ecuatorianos, coreanos, chinos, indonesios y migrantes de África subsahariana, algunos en calidad de refugiados.

El siguiente cuadro resume la evolución de la población residente en Uruguay nacida en otros países del MERCOSUR ampliado, donde se ve que sólo los argentinos muestran un aumento en términos absolutos de cierta significación en el último período intercensal:

**Cuadro No. 3**  
**Uruguay: Población nacida en otros países del MERCOSUR, 1975-1996.**

País de origen	Censos de Uruguay			Crecimiento porcentual	
	1975	1985	1996	1975-85	1985-96
Argentina	19051	19671	26256	3,3	33,5
Brasil	14315	12332	13531	-13,9	9,7
Paraguay	1593	1421	1512	-10,8	6,4
Chile	1006	1439	1726	43,0	19,9
Bolivia	247	211	376	-14,6	78,2

Fuente: Pellegrino (2009: 24)

### 3. Pasado y presente de las políticas migratorias.

#### 3.1. Políticas migratorias en el siglo XX y XXI<sup>9</sup>

Las políticas migratorias en Uruguay desde la modernización del país (c1875) hasta mediados del siglo XX se focalizaron en la inmigración europea. Esas políticas tenían objetivos poblacionales (aumento de habitantes, asociado a una “mejora racial” de corte evolucionista y eurocéntrica), económicos (convocar a colonos agrícolas y personal altamente calificado) y/o políticos (controlar el ingreso y egreso de grupos contra-hegemónicos). En perspectiva histórica podemos decir que esos objetivos se cumplieron sólo parcialmente, mostrando la gran ausencia o debilidad de la intervención estatal en la promoción de políticas de migración explícita, tanto general como focalizadas (Taks, 2006).

El inicio de la gran emigración uruguaya a fines de los 60 no motivó grandes cambios en este sentido. La represión durante la dictadura generó el exilio político que se sumó al exilio económico iniciado con anterioridad. Fue hacia fines de la dictadura, entre 1982 y 1984, que se comienza a elaborar una política que estimula el retorno, cristalizada en 1985 mediante la creación de la Comisión Nacional de Repatriación, con el objetivo de coordinar los esfuerzos de organismos públicos y ONG con miras a reinsertar a los uruguayos que retornaban al país en la post-dictadura, logrando el retorno de unos 20.000 connacionales. Al evaluar la experiencia en ese momento, los especialistas pronosticaron el mantenimiento de un flujo continuo de migración de retorno en el resto de los 80 y los 90, en la medida en que la emigración de uruguayos aumentaría por razones estructurales. En este sentido la sociedad uruguaya tendría que tomar alguna decisión: considerar al flujo migratorio de uruguayos como un fenómeno coyuntural o como una constante de los próximos veinte años. Entonces “la definición de una política respecto al tema se convierte en un aspecto prioritario, con miras a salvaguardar la identidad nacional y a aprovechar de la mejor manera posible los escasos recursos disponibles” (Notaro et al. 1990: 60).

Recién una década más tarde se inicia un proceso que inclina la balanza por la segunda de las opciones arriba mencionadas: se pone en marcha el Programa de Vinculación con Uruguayos Altamente Calificados residentes en el Exterior que dio lugar a la creación en 2001 de una Comisión Na-

---

9 Esta sección se basa en Taks (2006) donde se desarrollan las relaciones entre políticas poblacionales y modelos de desarrollo socioeconómico en Uruguay, con la premisa de que otras políticas públicas pueden tener mayor incidencia en los flujos migratorios que las políticas migratorias propiamente dichas. No obstante, aquí nos concentramos en la evolución de las políticas o programas focalizados en las migraciones de forma más o menos explícita.

cional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero. De esta manera la “diáspora uruguaya” comenzaba a ser construida desde el estado y ser convertía en objeto de atención oficial.

La llegada al gobierno del Frente Amplio en 2005, dio un nuevo impulso al programa de vinculación desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, con algunos cambios burocráticos y administrativos, creando la Dirección de Servicios Consulares y de Vinculación con los Uruguayos en el Exterior, conocida también como “Departamento 20”.<sup>10</sup> Más aún, en 2008 un decreto crea en su seno la oficina de Retorno y Bienvenida, con la finalidad de facilitar el regreso de ciudadanos uruguayos. No tanto como una política planificada de población o de desarrollo, sino más bien como respuesta reactiva a partir de la demanda real de los migrantes.

También se aprobó durante este gobierno la nueva Ley de Migración N° 18250 que entró en vigencia en enero de 2008. Es probablemente el avance más significativo en el intento de institucionalizar una política migratoria, si bien no incluye objetivos, metas ni instrumentos de evaluación de sus logros. Incluye sí principios y aspectos prácticos relativos tanto a la inmigración, la emigración, la vinculación y el retorno, lo cual es un reconocimiento de la simultaneidad de las varias caras de la movilidad internacional que atraviesa el país. Por otra parte, actualiza la normativa nacional desde una visión de los derechos en consonancia con los acuerdos internacionales ratificados por el país.<sup>11</sup> Propone la creación de la Junta Nacional de Migración, nuevo órgano asesor del Poder Ejecutivo y coordinador de las futuras políticas migratorias, así como el Consejo Consultivo Asesor de Migración con posible integración de las organizaciones de migrantes y de derechos humanos. El 24 de agosto de 2009 se aprobó el decreto reglamentando las partes de la Ley de Migración que estaban pendientes, con lo cual queda convocar a la Junta Nacional de Migración para que comience a trabajar.

En referencia a los principales compromisos en materia migratoria asumidos por el estado uruguayo a nivel regional y global, remito a la reciente

---

10 La simbólica denominación de Departamento 20 hace referencia a la división administrativa territorial de Uruguay en 19 departamentos y que la creación del vigésimo muestra el interés del nuevo gobierno en promover canales oficiales para la comunicación y vinculación entre los uruguayos emigrados y el gobierno central.

11 Entre los más importantes mencionamos: Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional; Convenio N° 97 de la Organización Internacional del Trabajo y el Acuerdo de Libre Residencia para los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Una lista más completa en VV.AA. (2009: 229-231)



compilación normativa del Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR (VV.AA 2009: 225-231 y 275-280). Siguiendo esa publicación se concluye que Uruguay ha dado pasos muy importantes de incorporación a su legislación nacional de las normas del Derecho Internacional más avanzadas de defensa de los derechos de los migrantes y sus familiares. Por otro lado, se encuentra aún limitado por una concepción de seguridad en cuanto a la normativa sobre trata y tráfico de personas, mientras que a nivel regional avanzan las políticas orientadas a la prevención del delito.

Más allá de estos momentos que por excepcionales fueron remarcados, la persistencia de una realidad del *laissez-faire* estatal en materia migratoria, a pesar de la alternancia de gobiernos más o menos liberales, conservadores y progresistas merecería mayores estudios.

Luego de esta breve referencia a las políticas migratorias del siglo XX y comienzos del XXI, se describirán con mayor detalle algunas estrategias y programas de vinculación y retorno que se desarrollaron en los últimos años y que, previa evaluación, podrían constituirse en la base de una futura política migratoria integral y razonable. Las propuestas pre-electorales del nuevamente victorioso Frente Amplio no son claras al respecto, como se analiza en el último apartado de esta próxima sección.

### **3.2. Estrategias de vinculación y retorno en el período 2005-2009.**

#### **3.2.1. Organización de la comunidad en el exterior**

El énfasis de la política de vinculación impulsada desde el Departamento 20 estuvo dado, inicialmente, por fortalecer el vínculo político de los migrantes con el estado y una mayor participación ciudadana a través de, por un lado, la creación de los Consejos Consultivos de uruguayos residentes en el extranjero y por otro, una reformulación de las funciones del servicio consular<sup>12</sup>. Según la nueva Ley de Migración (Artículo 74), los Consejos Consultivos son “organizaciones representativas de los uruguayos residentes en el exterior cuyo cometido central es la vinculación con el país en sus más diversas manifestaciones”. Deben funcionar según principios democráticos (cargos electivos), con una reglamentación--que aún no ha sido consensuada-- y son reconocidos por las embajadas y consulados como contrapartes, tanto para apoyarlos en sus actividades como para recibir las

---

12 Una práctica novedosa en varios países es la realización de Consulados Móviles acercándose los cónsules a diversas localidades o ciudades para realizar trámites o para informar a los uruguayos.

sugerencias de estos Consejos para planificar, programar y ejecutar la política de vinculación y retorno de los uruguayos.

Varios cambios en la conducción del Departamento 20 a los dos años de iniciadas sus tareas en 2006, motivaron entre los migrantes serias incertidumbres sobre la continuidad del proyecto. Además, la falta de recursos presupuestales ha fragilizado la acción desde Uruguay. Dicho esto, se realizaron en el período tres encuentros de representantes de Consejos Consultivos. Como se transcribió arriba, la apuesta por los Consejos Consultivos quedó plasmada en la Ley de Migración, con lo cual una iniciativa gubernamental tiende a convertirse en una política de Estado. En el exterior existen unos 43 Consejos Consultivos que se suman (y a veces entran en conflicto) a las más de 150 asociaciones de uruguayos registradas en el exterior. La reglamentación del funcionamiento de los Consejos Consultivos ha motivado debates con el gobierno, en relación a su real autonomía e independencia (Schroeder Orozco, 2009).

### 3.2.2. Extensión de derechos políticos

En Uruguay, votar en las elecciones nacionales y municipales ha sido siempre motivo de cierto orgullo cívico, reconocido como un derecho además de ser obligatorio desde 1971. En el caso de los uruguayos en el extranjero el ejercicio de este derecho es una de las principales reivindicaciones desde la salida de la dictadura militar (Pellegrino, 2003b).

Durante la campaña electoral de 2004, el aún gobernante Partido Colorado fue enfático en negar el voto de los ciudadanos uruguayos fuera del territorio. Los argumentos eran por un lado las dificultades para la recepción del voto en condiciones que no habilitaran el fraude y por otro, la visión de que el voto obligatorio en el territorio “acentúa claramente el refuerzo de un vínculo que se desea preservar”. Seguramente esta negativa histórica del antiguo partido en el gobierno (directamente o en forma de coalición) provocó que los tres proyectos de ley presentados por la oposición en el Parlamento desde 1985 no tuvieran éxito (Moreira y Pellegrino, 2001: 136). Por lo contrario, en esa misma campaña el Frente Amplio se comprometió a ampliar el campo de reconocimiento de los derechos civiles y sociales para todos los ciudadanos uruguayos dentro y fuera del país. Luego de asumir el gobierno, los parlamentarios oficialistas intentaron aprobar el voto extraterritorial en el Parlamento, pero no contaron con el apoyo de la oposición para lograr la mayoría especial que permitiera modificar la Constitución. Por lo tanto, la bancada parlamentaria promovió un plebiscito coincidente con la primera vuelta de las pasadas elecciones nacionales (25 de octubre de 2009), con el objetivo de aprobar el voto epistolar desde el extranjero. Sólo un 37,5% de la ciudadanía acompañó la reforma constitucional, un porcen-

taje menor a los votantes del partido de gobierno, dejando abiertas muchas interrogantes sobre el carácter conservador de la definición de ciudadanía de los votantes, las divisiones existentes en el seno de los partidos políticos en cuanto a este tema y la pertinencia de las estrategias comunicativas de las organizaciones de migrantes y otros colectivos que apoyaban el SI a la reforma. Uruguay se mantuvo así, junto con Chile y Paraguay, como los únicos países en Sudamérica que aún no admiten el voto extra-territorial. Sin duda este resultado configura un fuerte revés a la política de vinculación del primer gobierno de izquierda, al menos con los emigrados más politizados y existen expectativas sobre si se avanzará en este sentido durante la próxima administración.

### 3.2.3. Promoción de remesas e inversiones

En Uruguay, el impacto de las remesas en la economía nacional es muy reducido, apenas un 0,3 de PBI y salvo para algunas pocas familias, la recepción de remesas no parece significar una diferencia sustancial en su calidad de vida (Pellegrino y Koolhas, 2008: 131-4).

No obstante, una de las medidas que más esfuerzo oficial demandó fue implementar mecanismos para el abaratamiento en el envío de remesas a través de convenios con el correo nacional (ie. España y Chile) y el banco oficial BROU; este último convenio ha dejado de funcionar.

En cuanto a la canalización del ahorro de los migrantes hacia inversiones productivas, hubo a comienzos del período un relevamiento de posibles proyectos de privados y de los gobiernos municipales que, a través de un catálogo en Internet, serían ofrecidos a los migrantes con garantías de transparencia y respaldo oficial. Resurge en el último año la idea de aplicar una versión uruguaya del 3x1 mexicano para los departamentos de Montevideo y Canelones, pero aún sin resultados a la vista.

La circulación monetaria se da también desde adentro hacia afuera. Una parte de la emigración está compuesta por personas mayores, que acompañaron o se reunieron con sus hijos y nietos. Para este tipo de ciudadanos no económicamente activos, se intentó avanzar en un sistema de cobro de jubilaciones y pensiones en el extranjero, a través de una tarjeta de crédito del BROU, con lo cual se abaratarían los costos de la transacción. Por ahora sólo un plan.

### 3.2.4. Medidas simbólicas para la fidelidad nacional

Las medidas simbólicas son aquellas cuyo objetivo pretende “promover el sentido de pertenencia de los migrantes a su comunidad de origen y potenciar un nacionalismo a distancia que fortalezca los vínculos con el país.” (Moraes et al. 2009)

Para el período en estudio se pueden enumerar: la organización de los encuentros en Uruguay de representantes de Concejos Consultivos (2006, 2007, 2009); el lanzamiento de programas en la televisión y radios oficiales sobre la emigración uruguaya; y el otorgamiento de beneficios en telecomunicaciones a los familiares a través de la empresa estatal ANTEL. También el apoyo institucional del sistema consular a la organización de eventos vinculados con las costumbres y valores “uruguayos”, información que circula a través de un boletín electrónico elaborado por la Dirección de Vinculación.

En el período 2005 – 2009 se realizaron una veintena de “Operativos Celestes” para emitir cédulas de identidad a emigrantes en Buenos Aires, Asunción y Porto Alegre, llegando a una pequeña porción de los potenciales beneficiarios. La obtención de la cédula de identidad no es sólo un gesto simbólico de reafirmación “identitaria”, sino que es un documento necesario para viajar o para realizar trámites administrativos en el país de origen y de residencia. Lo mismo se puede decir acerca de la acción consular del envío gratuito de partidas de nacimiento, emitidas en Montevideo.

### 3.2.5. Circulación de migrantes calificados.

Los intentos para vincular a uruguayos con formación terciaria o con habilidades especiales en el campo de las artes y el sector empresario, ha sido una preocupación desde inicios del programa de vinculación. Este grupo de “elite” ha sido objeto de acciones desde diversos ámbitos públicos y académicos, muchas veces descoordinados entre sí.

En este sentido, recientemente se ha dado inicio formal del programa Red de Circulación de Uruguayos Altamente Calificados (CUAC), instalado en el Departamento 20, con auspicio de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Por un lado, una funcionaria está actualizando los datos registrados de una Red de Calificados de casi 1000 personas.<sup>13</sup> Por otro lado, se está motivando la creación de una Red de Socios en Uruguay que pueda aprovechar la presencia de alguno de estos emigrados

---

13 Al parecer existe otra base de información creada y mantenida en la Administración Nacional de Educación Pública, en su área de cooperación internacional.

---

calificados en el país. El CUAC pretende relacionarse y lograr sinergias con la Agencia Nacional de Innovación e Investigación a través de un convenio con el Ministerio de Relaciones Exteriores y con la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República. En el segundo semestre de 2009 el programa ha organizado un par de tertulias con personas calificadas que llegaron de visita en Uruguay.<sup>14</sup>

### 3.2.6. Prevención del retorno

En cuanto al retorno de uruguayos, como ya se mencionó, no existió en el período una política regular y pro-activa, aunque aumentó la demanda por repatriación en vista de la crisis financiera y económica internacional.

En la actualidad, la medida institucional más importante ha consistido en la creación y puesta en funcionamiento de la Oficina de Retorno y Bienvenida, financiada por un proyecto de la cooperación internacional (OIM). Según su actual coordinadora, la idea es poder brindar información a todos aquellos uruguayos que estén pensando en regresar al Uruguay<sup>15</sup>, para evitar falsas expectativas o por el contrario ampliar el conocimiento sobre las posibilidades legales, económicas y sociales que brinda el país. Entre agosto y octubre de 2009 se registraron unas 100 consultas presenciales de personas que ya retornaron o piensan hacerlo. Uno de los principales inconvenientes que han surgido con los retornados, ha sido la confusión sobre la importación—exenta de impuestos—de instrumentos de trabajo, enseres domésticos y un automóvil, según las reglamentaciones parciales de la Ley de Migración. Es que además de algunas dificultades burocráticas en el puerto para el ingreso de los vehículos, no rige la reglamentación para el caso de entrar al país por tierra desde Argentina o Brasil; o sea que el beneficio es sólo para quienes hacen llegar sus bienes por barco y desde otros países no limítrofes, una división absurda entre los potenciales retornantes.

En paralelo, aunque a veces articulando con el Estado, algunas ONG crean también sus propios mecanismos de vinculación, trabajando principalmente en los casos extremos de pobreza o violación de derechos en la sociedad de destino y, en menor medida, frente a un retorno en situación de vulnerabilidad económica y psicológica. Una reciente propuesta, aún sin concretar, es la creación de un “asilo” temporal para recién retornados que

---

14 Comunicación personal María Pía D'Andrea, funcionaria del programa CUAC. Octubre 2009.

15 Comunicación personal Ana María Sosa González, encargada de la Oficina de Retorno y Bienvenida. Octubre 2009.

no tienen posibilidades de pagar un alquiler o no tienen redes sociales de sostén.<sup>16</sup>

### 3.3. ¿Hacia una política migratoria integral?

A fines de noviembre de 2009, el candidato presidencial del Frente Amplio, José Mujica, obtuvo la victoria en el balotaje. Al igual que en el período anterior, el partido de gobierno tendrá también mayoría parlamentaria en ambas cámaras legislativas. Parece pertinente, entonces, una breve referencia a cuál es el tratamiento del tema migratorio en sus documentos programáticos. La plataforma electoral del Frente Amplio menciona tres veces a los “compatriotas en el exterior” y es todo lo referente a procesos migratorios: i) en el eje temático “Más desarrollo” sostiene que la creación de nuevos empleos servirá para recibir con oportunidades laborales a los retornantes; ii) en el eje “Más integración”, reconoce entre los logros del actual gobierno la creación del Departamento 20 y los Consejos Consultivos, con lo cual se interpreta que dará continuidad a esta línea de acción; iii). en el eje “Más transparencia”, se anuncia el apoyo al voto de los “compatriotas en el exterior”, sin especificar la modalidad. De manera fragmentaria retoma los tres puntos de la discusión desarrollada en su último congreso partidario bajo el título “Uruguayos en el exterior”: vinculación, propiciar el retorno de la diáspora y buscar los mecanismos para extender el derecho al voto extraterritorial, lo cual quiere decir una continuación de lo realizado en el período 2005-2009, con mayor énfasis en el regreso de los uruguayos de forma no selectiva.<sup>17</sup> Las estrategias futuras de vinculación planteadas desde el Departamento 20<sup>18</sup> en base a la experiencia de cinco años, resultan coherentes con la importancia relativa que la cuestión migratoria tiene en el oficialismo: a) mantener las autonomías entre asociaciones de migrantes, Consejos Consultivos y cuerpo diplomático, definiendo claramente sus funciones y alcances; b) crear conciencia sobre la significación de la emigración para Uruguay, a través de la inclusión de la temática en los programas de la educación formal; c) promover el anclaje cultural de los descendientes de uruguayos en el extranjero para mantener los lazos con la nacionalidad; y d) introducir la temática de la vinculación con los migrantes uruguayos en las negociaciones diplomáticas bilaterales.

---

16 Comunicación personal de Hendrina “Rinche” Roodenburg de la organización Idas & Vueltas. Setiembre 2009.

17 A consultar en: <http://www.frenteamplo.org.uy/files/Programa%202010-2015.pdf> (citado 2009 – 11-01)

18 Según intervención del Director General para Asuntos Consulares y Vinculación, Embajador Carlos Flanagan. A consultar en: [www.mree.gub.uy](http://www.mree.gub.uy) (citado 2009 – 11 – 01)

---

Dado que los temas migratorios tuvieron poca presencia en las propuestas de los demás partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria, existen incertidumbres acerca de si se podrá avanzar realmente hacia políticas migratorias explícitas y con algún grado de consenso político. Por ejemplo, el Partido Colorado retomó el tema de las emigraciones bajo el diagnóstico de exclusión y marginación. Sus propuestas en la materia se concentraron bajo el objetivo de “Fortalecimiento de la clase media” y plantearon medidas de políticas de población, entre las que sobresalen: revertir la migración interna a las zonas urbanas más densamente pobladas, desalentar la emigración de uruguayos con “criterios combinados de empleo, inserción familiar y acceso a los servicios públicos en forma adecuada”; identificar a los jóvenes en el exterior para reintegrarlos al mercado laboral y concretar planes de inmigración “a partir de la creación de oportunidades en el campo de la producción y los servicios.”<sup>19</sup>. En el programa único del Partido Nacional no encontramos menciones sobre el tema.<sup>20</sup> Tampoco en el documento programático del Partido Independiente<sup>21</sup>, lo cual llama la atención, pues su líder y ex - candidato presidencial, ha sido uno de los principales promotores de los más serios y recientes debates sobre la necesidad de políticas nacionales de población (Mieres y Calvo, 2007 y 2008).

En conclusión, la temática de las migraciones internacionales no se encuentra en el centro de las preocupaciones de las elites político-partidarias, y las escasas veces que se menciona en los documentos programáticos se la relaciona con los uruguayos residentes en el extranjero, la llamada “patria peregrina”. El problema migratorio se agota en sí mismo, sin que se logre una clara articulación con otros ejes prioritarios, por ejemplo la inserción internacional del país.

#### **4. Desafíos para el MERCOSUR peregrino**

La conformación de un bloque de integración regional en el Cono Sur a comienzos de los años 90 respondió a tendencias propias de la globalización neoliberal que buscaba la liberalización del comercio de mercancías y la circulación del capital. A partir de su institucionalización como MERCOSUR, en 1991, existió una lucha entre, por un lado, una visión puramente comercial al servicio de los intereses de los empresarios transnacionales, que en el mejor de los casos derramaría riqueza y bienestar hacia

---

19 A consultar en: [http://descarga.vamosuruguay.com.uy/programa\\_de\\_gobierno\\_PC.pdf](http://descarga.vamosuruguay.com.uy/programa_de_gobierno_PC.pdf) (citado 2009 - 11 - 04)

20 A consultar en: <http://www.lacalle.com.uy/programa/> (citado 2009 - 11 - 04)

21 A consultar en: [www.partidoindependiente.org](http://www.partidoindependiente.org) (citado 2009 - 11 - 04)

---



otros grupos sociales que verían entonces la integración como positiva. Por otro, una visión más social y politizada, donde los objetivos de la integración deberían estar motivados por la cooperación y la solidaridad entre “los pueblos” (asociada con la complementariedad productiva), con miras a un desarrollo sustentable compartido y donde el bloque regional actuaría como defensa frente a los actores globalizantes (ie. las empresas transnacionales y las instituciones financieras internacionales), así como espacio experimental de construcción permanente de mejores relaciones económicas, sociales, culturales y políticas.

En Uruguay, donde el MERCOSUR ha sido siempre un tema en debate como quizá no lo sea en ningún otro país del bloque, esta puja de visiones no incluyó con demasiado énfasis la cuestión migratoria. A partir de los antecedentes descriptos en las secciones previas, queda claro que la dinámica migratoria reciente fue mayor en la dirección Norte-Sur en comparación con la orientación Sur-Sur, lo cual llevó a un segundo plano de la opinión pública y académica las migraciones transfronterizas y regionales. Pellegrino (2009: 25) afirma: “La existencia del MERCOSUR no ha tenido consecuencias importantes sobre los flujos migratorios [regionales], ni en su orientación ni en su ritmo, y su situación parece estar más bien relacionada con las asimetrías económicas de los procesos de desarrollo y con los avatares económicos y políticos de cada uno de los países”. Por ello, pueden resultar extraños o directamente ignorados, los avances existentes en materia legal en los distintos Estados, legislación promovida desde la frágil institucionalidad del MERCOSUR. En particular, el Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del MERCOSUR, Chile y Bolivia, vigente desde julio de 2009, que junto con programas unilaterales y binacionales colocan a Sudamérica como líder en el concierto mundial en materia de libre circulación y respeto a los derechos de los migrantes. Sin embargo, la distancia entre acuerdos, normas, reglamentaciones y su verdadera implementación en fronteras, aduanas, fábricas, comercios, instituciones educativas y de la salud, barrios urbanos y predios agrícolas resulta aún muy grande.

El cierre desde hace más de dos años del libre paso en el puente internacional San Martín entre Fray Bentos (ROU) y Gualeguaychú (RA) simboliza las contradicciones entre integración regional y libre circulación de personas, ocultando otras situaciones mucho más problemáticas para los migrantes. Por ejemplo, los temas sobre legislación laboral no son conocidos y debatidos, en particular la Declaración Sociolaboral (1998) o el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR (2005). Según Ermida Uriarte, el MERCOSUR no es una región de libre circulación de

---



trabajadores porque “se discrimina a los trabajadores extra-mercosureños”, y porque las normas aprobadas “facilitan trámites sin llegar a garantizar una plena libertad de circulación” (Ermida Uriarte, 2009: 32). En este campo, empresarios y trabajadores organizados tienen fuertes diferencias sobre cuál debería ser el alcance de la regulación y flexibilización laboral en la región, tensiones que además de mostrar intereses económicos y políticos divergentes, hacen emerger borrosas concepciones acerca del trabajador migrante como simple portador de un factor económico (ie. trabajo) y/o sujeto de derechos. Los propios sindicatos nacionales, más allá de sus discursos internacionalistas, no logran neutralizar la discriminación y xenofobia que se construye en torno al temor de la competencia intra-clase que representarían los trabajadores migrantes dispuestos a trabajar en inferiores condiciones laborales (Ermida Uriarte, 2009: 33). No obstante, se observan algunos avances. La reciente reunión de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, en diciembre pasado, reconoce en su Declaración Política de Montevideo la importancia de la libre residencia de los trabajadores migrantes en el MERCOSUR. En su plan de acción promueve los “acuerdos entre países para el reconocimiento de los derechos de la seguridad social de las/los trabajadoras/es migrantes”<sup>22</sup>; en consonancia con la puesta en vigencia -desde junio 2006, luego de nueve años-, del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR. Mientras tanto, las empresas translatinas (ie. Petrobrás) parecen preocupadas por una mayor flexibilidad en las migraciones circulares de sus cuadros técnicos y gerenciales en la región (Braga y Sprandel, 2008: 94).

Las organizaciones de la sociedad civil han tenido escasa incidencia en las líneas de trabajo a nivel regional. En Uruguay, no proliferan las ONG y redes que consideren al MERCOSUR como territorio ampliado de su pensamiento y accionar. Son menos aún las que trabajan sobre la problemática de las migraciones humanas. Vale la pena mencionar en este sentido el trabajo histórico del Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana (SEDHU), y las más recientes acciones de estudios y campañas de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (ver PIDHDD, 2008; 2009). Otras pequeñas organizaciones, con cierta visibilidad y audiencia en el país, como la Asociación de Familiares y Amigos de Migrantes “Idas y Vueltas”, la Asociación Cultural y Casa de los Inmigrantes César Vallejo, y el programa “Departamento 20” de la radio y televisión nacional, organizan circunstancialmente movilizaciones o eventos<sup>23</sup>. El Parlamento del MERCOSUR, que inició su actuación en 2007,

22 A consultar en: <http://www.cscs.org/noticias/> (citado 2010 - 01 - 25)

23 Por ejemplo, a fines de 2009 se realizó en Montevideo el evento internacional Vaiven09, organizado por El Colletero de España para su proyecto comunicativo Entre Soles y Lunes, al cual estas organiza-

abrió nuevas expectativas hacia una mayor influencia de las agendas sociales de estas redes de defensa de los derechos humanos y de los sindicatos, pero aún sin resultados tangibles (ver VV.AA. 2009).

En casi dos décadas de MERCOSUR, sólo la mitad de 31 acuerdos vinculados a las migraciones han entrado en vigencia (VV.AA. 2009: 264). Las dificultades para la adopción simultánea en los países del bloque de normativas nacionales y programas que acompañen los acuerdos alcanzados a nivel regional sobre libre circulación y los derechos de los migrantes, ha llevado a buscar el atajo de los acuerdos bilaterales (o programas unilaterales), que aparecen como más efectivos. Por ejemplo, en 2002 Uruguay y Brasil firmaron un acuerdo de residencia fronterizo, que luego se extendió, en 2006, a todo el territorio de ambos países, como avanzada del Acuerdo sobre residencia del MERCOSUR, Bolivia y Chile que entró finalmente en vigencia en julio de 2009<sup>24</sup>.

La ausencia de información de calidad y en cantidad suficientes sobre las migraciones en el espacio MERCOSUR, ciertamente colabora en el lento avance de las metas planteadas en declaraciones y acuerdos de libre circulación y en la generación de un mercado de trabajo ampliado (Baer, 2006).<sup>25</sup> En Uruguay, a nivel académico, el Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República es donde se ha producido conocimiento sobre la materia, aunque no existe una línea de trabajo permanente sobre migraciones e integración regional.

Finalmente, sigue habiendo una brecha importante entre la dinámica migratoria fronteriza y los esfuerzos de creación de espacios de convergencia binacionales a nivel estatal, a pesar que en los últimos años se ha reconocido la especificidad de estos territorios. Por ejemplo, desde hace pocos años existen mayores oportunidades en la frontera entre Uruguay y Brasil para acceder a servicios de salud en ambos países sin importar la nacionalidad.

---

ciones se sumaron en la planificación y realización. Lo mismo sucedió en 2006 cuando el II Encuentro Cívico Iberoamericano: Migración y Desarrollo, organizado por la SEGIB en Piriápolis en el marco de la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

24 A consultar en: [http://www.presidencia.gub.uy/\\_Web/noticias/2006/03/notas\\_uru\\_bras.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2006/03/notas_uru_bras.pdf). (citado 2010 - 01 - 25). Esta visión es recogida por Daniel Etcheverry (2006:127) a través de sus informantes de organizaciones mediadoras hacia los migrantes en Porto Alegre

25 Ver por ejemplo las conclusiones del 1er. Taller sobre libre circulación de trabajadores y la integración fronteriza en el MERCOSUR realizado en Buenos Aires en agosto 2008. A consultar en: <http://www.cgtrainternacional.com.ar/edi41/noticias/noticia3.html> (citado 2009 - 11 - 01)

---

## 5. Comentario final

La nueva Ley de Migración de Uruguay, su reglamentación y la futura convocatoria de la Junta Nacional de Migración abren esperanzas de que se pueda definir y coordinar a mediano plazo en el país una política migratoria integral y promotora de los derechos humanos. Los mayores riesgos son la inoperancia, el desconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil y la toma de decisiones sin mayor conocimiento académico de las cambiantes características de los flujos migratorios. Asimismo, es necesario desnaturalizar la idea de la “excepcionalidad” uruguaya para entender la realidad en el contexto regional y global de las migraciones, con lo cual será más factible integrar la dimensión migratoria en los escenarios de desarrollo nacional planteados.

La nueva coyuntura de un segundo gobierno del Frente Amplio, en apariencia más proclive a profundizar la integración regional –lo cual no significa exclusivamente el MERCOSUR– puede representar un contexto favorable para que las migraciones regionales adquieran una mayor atención por parte del Estado. Las organizaciones sociales y las instituciones académicas tienen la co-responsabilidad de mantener el tema en agenda y contribuir a un debate serio, centrado en los derechos humanos y laborales de los migrantes, así como en la discusión de los modelos de desarrollo inclusivos, a nivel nacional, que transformen en realidad el derecho a no emigrar, a emigrar, a retornar e inmigrar.

## Referencia bibliográfica

- Aguiar, César (2007) “Inmigración. Perspectivas y oportunidades para una política inmigratoria.”, en Calvo, Juan José y Mieres, Pablo (comp.) *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay*. Montevideo: UNFPA/Rumbos.
- Aguiar, César (2008) “Tesis preliminares para una política inmigratoria.”, en Calvo, Juan José y Mieres, Pablo (comp.) *Sur, migración y después*. Montevideo: UNFPA / Rumbos.
- Baer, Gladys. (2006) “La información sociolaboral en el MERCOSUR: el observatorio del mercado de trabajo y la incorporación de la variable migratoria.”, en *MERCOSUR Parlamentario* 6: (pp.29-34).
- Cabella, Wanda y Pellegrino, Adela (2007) “Emigración. Diagnóstico y aportes para discutir políticas”, en Calvo, Juan José y Mieres, Pablo (comp.) *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay*. Montevideo: UNFPA/Rumbos.
- Calvo, Juan José y Mieres, Pablo (comp.) (2007) *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay*. Montevideo: UNFPA/Rumbos.
- De Souza, Lidia (2007) “Diluyendo las fronteras: cultura de emigración en Uruguay” en Diconca, Beatriz y Campodónico, Gabriela (comp.) (2007) *Migración uruguaya: un enfoque antropológico*. Montevideo: Universidad de la República.
- Diconca, Beatriz y Campodónico, Gabriela (comp.) (2007) *Migración uruguaya: un enfoque antropológico*. Montevideo: Universidad de la República.
- Ermida Uriarte, Oscar (2009) “Derecho a migrar y derecho al trabajo”, en VV.AA. *Las migraciones humanas en el MERCOSUR. Una mirada desde los derechos humanos*. Montevideo: Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR.
- Etcheverry, Daniel (2007) “A documentação de estrangeiros no Brasil: seus caminhos e significados”, en Fagundes Jardim, Denise (comp.) *Cartografias da imigração: interculturalidades e políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS.
- Falero, Alfredo (2002) “Migración laboral: un desafío para la sociedad civil”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Volumen XV, número 20, (pp. 50-62), Montevideo.
- Goycochea, Alba (2004) “Las recientes olas migratorias latinoamericanas: el caso uruguayo. Un estudio de los imaginarios migratorios de las familias de migrantes”, en *Informe del proyecto de iniciación a la investigación*. Montevideo: Universidad de la República / Comisión Sectorial de Investigación Científica (mimeo)
- Harvey, David (2004) *Espaços de Esperança*. Sao Paulo: Loyola.
- Koolhas, Martín (2007) “Magnitud y características de la migración de retorno en Uruguay (1986-2006)”, Ponencia presentada en Seminario “Uruguay en las migraciones internacionales”, 2-4 octubre 2007. Universidad de la República (mimeo)

- Macadar, Daniel y Pellegrino, Adela (2007) “Informe de migración internacional en base a la ENHA 2006”. (citado 2009-11-01) A consultar en [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy).
- Braga, Ana Cristina y Sprandel, Marcia Anita (org.) (2008) *MERCOSUR e as migrações. Os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração*. Brasília: Conselho Nacional de Imigração – CNIg – Ministério do Trabalho e Emprego.
- Moraes, Natalia; Bermúdez; Anastacia; Escrivá, Ángeles y Padilla, Beatriz (2009) “Estrategias de vinculación de los estados latinoamericanos con sus diásporas: Un análisis de las iniciativas desarrolladas por Colombia, Perú, Brasil y Uruguay”, en Escrivá, Ángeles; Bermúdez, Anastacia y Moraes, Natalia (org.) *Migración y participación política. Estados, organizaciones y migrantes en perspectiva local-transnacional*. Córdoba: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Pellegrino, Adela (comp.) (1995) *Migración e integración. Nuevas formas de movilidad de la población*. Montevideo: Trilce.
- Pellegrino, Adela (2003) “Uruguay y la ciudadanía dispersa”, en Calderón Chelius, Leticia (comp.) *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. México: Instituto Mora.
- Pellegrino, Adela (2008) “La población y el crecimiento”, en Varela, Carmen (org.) *Demografía de una sociedad en transición: la población uruguaya a inicios del siglo XXI*. Montevideo: Programa de Población / UNFPA.
- Pellegrino, Adela (2009) “La migración entre los países del MERCOSUR: tendencias y características”, en VV.AA. *Las migraciones humanas en el MERCOSUR. Una mirada desde los derechos humanos*. Montevideo: Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR.
- Pellegrino, Adela y Calvo, Juan José (2007) “¿Qué hacer con la población en Uruguay?”, en Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (org.) *Uruguay: Agenda 2020*. Montevideo: Taurus.
- Pellegrino, Adela y Koolhaas, Martín (2008) “Migración internacional: los hogares de los emigrantes”, en Varela, Carmen (org.) *Demografía de una sociedad en transición: la población uruguaya a inicios del siglo XXI*. Montevideo: Programa de Población / UNFPA.
- Pellegrino, Adela y Vigorito, Andrea (2005) “Emigration and economic crisis: recent evidence from Uruguay”, en *Migraciones internacionales*, 3(1):57-81. Tijuana.
- PIDHDD (2008) *Migraciones y Derechos Humanos. Primer informe para la consulta permanente sobre migraciones y derechos humanos en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.
- PIDHDD “Cartilla de derechos de las personas migrantes en Uruguay”, en Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Publicaciones países (en línea). 2009 (citado 2010-01-25).

- A consultar en: [http://www.pidhdd.org/component/option,com\\_jdownloads/Itemid,127/task,view.download/cid,129/](http://www.pidhdd.org/component/option,com_jdownloads/Itemid,127/task,view.download/cid,129/)
- Schroeder Orozco, G. (2009) “Comentarios desde Francia acerca del decreto de reglamentación de los Consejos Consultivos”, en Sociedad Uruguaya 2009 (citado 2009 – 11 – 04).
- En: <http://www.sociedaduruguaya.org/2009/01/comentarios-desde-francia-acerca-del-decreto-de-reglamentacion-de-los-consejos-consultivos.html>.
- Taks, Javier (2006) “Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada”, en *Revista Theomai* (en línea) 14: 139-156.
- A consultar en: <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO14/ArtTaks.pdf>
- Trigo, Abril (2003) *Memorias migrantes. Testimonios y ensayos sobre la diáspora uruguaya*. Montevideo: Beatriz Viterbo Editora.
- Vaccoti, Luciana (2009) “Consejos consultivos de uruguayos en el exterior. Análisis de las características sociodemográficas de los participantes, los motivos de la participación y las acciones y propuestas de los consejos consultivos de Argentina, Brasil, España y Estados Unidos en relación al estado uruguayo. Proyecto de tesis para la obtención del diploma en análisis sociodemográfico aplicado a la gestión” Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (mimeo)
- Viera Cherro, Mariana (2007) “Ser emigrante. Nuevas formas de subjetividad en un país vacío”, en Diconca, Beatriz y Campodónico, Gabriela (comp.) (2007) *Migración uruguaya: un enfoque antropológico*. Montevideo: Universidad de la República.
- VV.AA. (2009) *Las migraciones humanas en el MERCOSUR. Una mirada desde los derechos humanos*. Montevideo: Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR.



---

## Conclusión

# El desafío de la innovar en la gestión pública

*Cristina Zurbriggen<sup>1</sup>*

**E**n los últimos años, la realidad social del fenómeno migratorio plantea nuevos retos para el conjunto de las políticas públicas. Los países del Cono Sur deben atender no sólo aspectos legales a nivel nacional, regional e internacional, sino avanzar hacia políticas migratorias que favorezcan la integración y la convivencia ciudadana. Se trata de desarrollar acciones que aseguren la condición de ciudadanía de todas las personas migrantes, garantizando el respeto a sus derechos humanos y la igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios sociales.

La migración se convierte así en uno de los temas críticos de la agenda pública de los gobiernos de la región. Las debilidades de la estructura estatal imponen serias limitaciones al diseño e implementación de políticas, pues el modelo de organización de compartimentos estancos, excesivamente fragmentado, plantea importantes dificultades para armonizar y concretar las competencias propias y las compartidas, articular niveles de gobierno (local, nacional, regional e internacional), e integrar la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, en hace necesario analizar los desafíos de la gestión de la política migratoria en clave de desarrollo considerando las particularidades del subsistema migratorio del Cono Sur.

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencia Política por la Universidad Eberhard-Karls (Tubingen, Alemania). Se desempeña como docente e investigadora en el área de Estado y Políticas Públicas en la Universidad de la República (Uruguay), y es Directora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Uruguay.



Ello implica repensar la problemática desde un abordaje integrado que trasciende el campo de la especialización estableciendo los grandes objetivos en cada uno de los países y su articulación institucional, insertándose en el dominio de la interdisciplinariedad, de la acción interinstitucional y multiactoral.

## **1. Las políticas migratorias: multidimensional, multinivel y multiactoral**

La problemática migratoria requiere, en primer lugar, del diseño de políticas migratorias activas por parte de los gobiernos. Ello demanda la definición de objetivos claros, explícitos a través de la generación de espacios que permitan el diseño de políticas consensuadas y legítimas. La utilización del conocimiento experto para una mejor solución a los problemas planteados es otro de los requisitos necesarios.

Asimismo, se requiere una nueva institucionalidad y nuevos instrumentos de gestión para abordar la complejidad de la temática. Deben desarrollarse, como un todo coherente, una serie de instrumentos: políticas de vinculación, política internacional –que incluye una multiplicidad de acuerdos desplegados con otros países que se deben gestionar–, control de flujos migratorios, políticas que hacen referencia a la regulación de las situaciones administrativas de los inmigrantes presentes en el territorio, políticas vinculadas a la integración social (salud, educación, vivienda), sin olvidar la dimensión cultural.

En consecuencia, la multiplicidad de temas involucra distintas unidades dentro del gobierno nacional (Ministerio del Relaciones Exteriores, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Justicia, etc.), así como diferentes niveles de gobierno (local, nacional, regional e internacional).

Asimismo, la política migratoria debe tomar en consideración no sólo los aspectos gubernamentales, sino también el papel desempeñado por los actores vinculados a la sociedad civil, los cuales son centrales para informar y asesorar a los inmigrantes.

En consecuencia, las políticas migratorias deben incluir objetivos claros y explícitos que, como toda decisión valórica, dependerán de las prioridades establecidas por los gobiernos dentro de la multiplicidad de temas involucrados. En este sentido cobra sentido la incorporación del saber experto

para su fundamentación, además del diseño claro de objetivos con indicadores que permitan evaluar y monitorear su desempeño.

Dada las características señaladas, la búsqueda de una acción mínimamente eficaz por parte de los responsables públicos obliga a articular, de manera más o menos formal, las actividades que se desarrollan en los ámbitos mencionados y, con ello, fuerza al establecimiento de relaciones entre agentes que prestan servicio en unidades pertenecientes a distintos niveles de gobierno y la incorporación de la sociedad civil.

Es así que la migración posee dimensiones y ámbitos multifacéticos y que demanda de un tratamiento multidisciplinario e interestatal debido a los actores involucrados -organizaciones de la sociedad civil y gobiernos- lo que conlleva generar nuevos instrumentos, metodologías y ámbitos de gestión. Ello demanda una institucionalidad para elaborar estratégicamente políticas públicas activas que articulen diferentes organismos públicos, niveles de gobierno y actores involucrados en el proceso decisional.

En este contexto, ha tomado fuerza la concepción de *gestión transversal* como forma de superar las limitaciones de la estructura organizativa jerárquica clásica o de la Nueva Gerencia Pública, a través del incremento de la coordinación y cooperación dentro y fuera de la estructura estatal, para alcanzar un mejor aprovechamiento de los recursos en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos.

Lo que caracteriza la gestión transversal es la necesidad de trabajar colaborativamente y de apostar a la formulación e implementación de políticas integradas. De esta manera, la idea de transversalidad, de intersectorialidad multiactoral, se reúnen en torno a la noción de gestión integrada en red.

## 2. Conceptualizando la transversalidad

La transversalidad puede ser comprendida como “*un concepto y un instrumento organizativo que tiene como función aportar capacidad de actuación a las organizaciones con relación a algunos temas por los que la organización clásica no resulta adecuada. La misma intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, públicos, problemas, objetivos, etc. a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales e intenta también, que TODAS estas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común que no es específico de cada una de ellas en particular.*” (Serra, 2004; 4).

Además, la transversalidad, “*no puede confundirse con la coordinación lateral o interdepartamental, aunque tenga alguna relación y, mucho menos, con la integración organizativa ordinaria, ya que esta coordinación e integración vertical no presupone nuevos puntos de vista ni nuevas líneas de objetivos disociados de los objetivos corporativos, divisionales o sectoriales asignados a los órganos verticales en que se estructura la organización. Justamente, lo que es específico de la transversalidad es introducir líneas de trabajo no asignadas ni asignables verticalmente.*” (Serra, 2004; 4).

Lo característico de esta nueva forma de gestión es la necesidad del diálogo entre las partes, como forma de dar respuestas a problemas complejos, en temáticas que no son competencia de un solo sector de la estructura organizativa clásica sino que involucran a toda la estructura estatal, así como a actores no estatales.

En la literatura se pueden observar diversas maneras de entender qué puede ser transversal. De todas maneras, se pueden distinguir una primera clasificación donde:

- 1) La transversalidad es entendida como *mainstreaming*;
- 2) como estrategia corporativa o instrumental;
- 3) y finalmente, como atención a grupos poblacionales.

La transversalidad entendida como *mainstreaming* o corriente principal, pretende abordar proyectos orientados en torno a un contenido específico que atraviesa a todas las políticas que se realicen al respecto. Los ejemplos mencionados en la literatura son los de género, los planes de igualdad y la sustentabilidad ambiental, entre otros.

Cuando la transversalidad es aplicada como estrategia corporativa, o instrumental, hace referencia a la búsqueda de modificación de reglas y hábitos de funcionamiento de una estructura organizativa para lo que desarrolla proyectos que atraviesan a la estructura cortándola horizontalmente. Ejemplos de este tipo de gestión son programas de participación ciudadana, o modernización administrativa, políticas de recursos humanos y de las tecnologías de la información (Brugué, 2008; 17).

Estos proyectos pueden diferenciarse por el nivel de “autoridad” con el que se desarrollan. Cuando son proyectos “con autoridad”, significa que las transformaciones se dan desde la obligación a asumir determinadas reglas, procedimientos y criterios previamente determinados. “Sin autoridad”, son aquellos proyectos que no son impulsados por el establecimiento predeter-

minado de los criterios y reglas sino que las transformaciones se dan producto de la voluntad, convicción y seducción (Brugué, 2008; 17-18).

También se utiliza en la literatura la transversalidad para hacer referencia a políticas relacionadas a grupos poblacionales o *target groups* en función de que son objetivos de las políticas. Este enfoque pretende visualizar a “*las políticas públicas desde el punto de vista de sus destinatarios (por lo que) cruzan inevitablemente toda la estructura orgánica habitual de las organizaciones*” (Serra, 2004; 5). De todas maneras, opera distinto que la transversalidad comprendida como corriente principal: cuando apunta a *target groups* “*no necesariamente supone la incorporación de una nueva dimensión política como si ocurre con el concepto de mainstreaming (igualdad de género, sostenibilidad medioambiental) o con los cross-cutting issues*” (Serra, 2004; 5).

El enfoque de los grupos poblacionales significa la priorización de ciertos sectores de población cuyos ejemplos típicamente son los programas transversales para infancia, juventud, inmigrantes, mujeres. En este tipo de programas puede tener lugar un solapamiento con la transversalidad como “corriente principal”.

La transversalidad sustantiva, tanto en el primer como el tercer caso de la anterior clasificación, se diferencia entonces porque no pretende la mejora interna-administrativa sino que apuesta a articular una diversidad de acciones para abordar conjuntamente una determinada materia o grupo poblacional. En este caso se diferencia entre la sustantiva con contenido político de aquella que es de mayor contenido técnico (Brugué, 2008; 19).

Las políticas migratorias constituyen un claro ejemplo de la necesidad de un abordaje nuevo por parte de los gobiernos a la hora de gestionar asuntos públicos.

### 3. Gestionando la transversalidad: Gestionando en Red

La elaboración e implementación de políticas de carácter transversal como las políticas migratorias necesita nuevos formatos de gestión. La gestión en red permite evitar fugas de coordinación entre servicios, pues implica la articulación de organizaciones para la instrumentación de acciones públicas conjuntas. Así, desde hace más de una década ha empezado a proliferar una extensa literatura académica sobre la *governance* (Pierre y Peters, 2000; Pierre, 2000). La utilización del término ha sido muy variada y se ha

---

aplicado para referirse a fenómenos tan diversos como las redes de políticas (Marsh y Rhodes, 1997) y las formas de la nueva gestión pública.

La gestión transversal en red depende en gran medida de los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de las acciones y los productos logrados. A este proceso se le llama *gestión estratégica*. En general, se habla de una estrategia cuando las organizaciones de la red tienen una visión de cómo operar y lograr apoyo para implementar una serie de actividades a efectos de crear valor público. De esta forma, la estrategia permite que las diferentes organizaciones estén articuladas en su filosofía, recursos y acciones, actuando coordinadamente entre sí y respecto a su entorno. En el caso de la política migratoria esta dimensión cobra gran relevancia para articular la multiplicidad de espacios en un solo objetivo estratégico general.

Para esta modalidad de gestión transversal se parte de una intencionalidad primaria que remite a la voluntad de transformar las estructuras y comportamientos existentes en las organizaciones, incorporando visiones de conjunto y de colaboración.

### **Cuadro 1**

#### **Políticas migratorias Requerimientos de la gestión transversal.**

El conocimiento experto, profundo y global del tema asignado a la gestión transversal.  
La captura y el uso de información amplia sobre el tema con especial atención en el estado de situación. La fijación de objetivos estratégicos explícitos y cuantificados para la política transversal correspondiente.  
La identificación de lugares donde se sitúan, en el conjunto de la sociedad y de las propias organizaciones públicas, las barreras y las dificultades para alcanzar los objetivos.  
La colaboración en el diseño de las estrategias y acciones sectoriales a implantar por los órganos verticales para conseguir los objetivos.  
La relación permanente con las estructuras verticales que corresponda, asegurando una función catalizadora entre la dimensión transversal y los sectores y la organización, evitando, muy cuidadosamente, la apropiación indebida del tema por parte de la dimensión transversal.  
La propia organización, ayudando a transferirle el máximo conocimiento que pueda asumir sobre la orientación transversal trabajada y formando, en lo que se considere oportuno, a sus profesionales.  
El análisis de los impactos y la evolución de la situación social respecto del tema transversal de que se trate y el replanteamiento de las estrategias de actuación cuando corresponda.

Fuente: Serra 2004

La gestión transversal implica lograr acciones a través de organizaciones. Gestionar entonces implica establecer pautas de interdependencia entre organizaciones y fomentar cotidianamente una relación asociativa entre ellas, de modo que puedan trabajar en conjunto en forma efectiva para enfrentar las preocupaciones comunes y aunar intereses.

De ahí la importancia de la planificación estratégica, así como la conducción y el liderazgo estratégico para la administración de conflictos e integración cotidiana de los actores en la red. El desarrollo de los canales de comunicación, así como de mecanismos de coordinación y transparencia resulta fundamental para la construcción de una cultura de red mediante la identidad y el sentido de pertenencia.

Un aspecto central de la estrategia es la propia definición de cómo será organizada y administrada la red, a efectos de implementar los programas y lograr los objetivos acordados entre los actores. Idealmente, la red debería contar con la capacidad organizacional de llevar adelante una gestión efectiva, eficiente y legítima. Esto nos lleva a pensar en las destrezas y capacidades que la organización requiere y los valores que definen su cultura, así como también en la estructura y los procesos de interacción entre los actores.

Instrumentos como la re-estructura organizacional, la descentralización, el gobierno electrónico, el trabajo en equipo y la rendición de cuentas, conforman la gestión operativa de las redes en el marco de una planificación estratégica. Ello implica fortalecer los instrumentos de gestión tales como la inclusión de los actores institucionales que tengan responsabilidades en esas temática, así como la existencia de mecanismos de diálogo entre las partes.

Este tipo de herramientas deberían tomarse en cuenta a la hora de diseñar e implementar políticas públicas de gran complejidad como las migratorias.

#### **4. Desafíos pendientes**

Los países de la región están avanzando en esta dirección. En el caso de Uruguay, en forma innovadora se crean la Junta Nacional de Migración y el Consejo Consultivo Asesor de Migración. El primero es un órgano interinstitucional ejecutivo que asesora al Poder Ejecutivo en todo lo relativo a la materia, y el segundo integra a las organizaciones sociales y gremiales relacionadas, en un avance hacia el establecimiento de canales efectivos de participación de la sociedad civil. Ello sin perjuicio de la competencia que en esta materia tienen los Ministerios del Interior, de Trabajo y Seguridad Social y de Relaciones Exteriores, a los que hemos hecho referencia en otras oportunidades.

En 2008 en Chile, por iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, se crea el Comité Interministerial para las Comunidades Chilenas en el Exterior, instancia asesora y de coordinación entre los Ministerios con injerencia en la formulación e implementación de las políticas públicas aplicadas a los nacionales residentes en el exterior. El carácter transversal e integral que caracteriza al Comité constituye uno de sus principales pilares, que se traduce en iniciativas de real trascendencia y alcance para los connacionales en el extranjero.

En este sentido, los países de la región tendrían que evolucionar hacia un diseño de políticas migratorias activas con un abordaje integral y sistémico en clave regional, basadas en el conocimiento experto, legitimadas a través de la inclusión de la multiplicidad de actores involucrados en el proceso, desarrollando nuevos objetivos claros y precisos, con indicadores que permitan evaluar y monitorear sus resultados. Definidos los objetivos es preciso avanzar en la construcción de una nueva institucionalidad con nuevos formatos de gestión.

Sin embargo, no se trata solamente de un rediseño institucional, sino de un cambio cultural, de revisar organizaciones pensadas únicamente para desarrollar “*conversaciones verticales*” y a construir otras donde se produzcan “*conversaciones laterales*”. Quizá podríamos ir incluso más lejos –más al fondo– y referirnos a la necesidad de transformar aquellas organizaciones tradicionales donde “*cada parte hace aquello que le toca en silencio*” en nuevas organizaciones donde “*el diálogo entre las partes sirve para descubrir lo que hemos hacer*”. La especialización y el silencio frente a la colaboración y la conversación: aquí encontramos la auténtica magnitud de las transformaciones propuestas y de las dificultades que enfrentarán (Brugué, 2009).

## Referencia Bibliográfica

- Bouckaert, G., D. Ormond y B. G. Peters (2000). *A Possible Governance Agenda for Finland*, Helsinki, Ministry of Finance.
- Bouckaert, G., B. G. Peters y K. Verhoest (2009). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*, Basingstoke, Palgrave.
- Brugué, Quim, (2009). "Del átomo a la red: los retos de una nueva metáfora" en Zurbriggen C. *gestión de Redes institucionales ¿un nuevo modelo de gestión?*, Editorial Porrúa, en prensa
- Peters, Guy (2009) "Gobernanza, Meta-gobernanza y Cambio de Política", en Mariñez F. y Zurbriggen C. *Gestión de Redes institucionales ¿un nuevo modelo de gestión?*, Editorial Porrúa, en prensa.



Estado actual y perspectivas  
de las políticas migratorias en el MERCOSUR

ISBN 978-9974-98-088-4