

**Consideraciones del Scalabrini International Migration Network (SIMN),
del Center for Migration Studies of New York (CMS)
y de la Fundación Scalabrini Bolivia
ante el Comité de de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores
Migratorios y de sus Familiares de las Naciones Unidas
sobre el Informe presentado por Bolivia**

Presentadas en la Sesión Octava, el 14 de Abril de 2008

Las organizaciones que integran el Scalabrini International Migration Network (SIMN) agradecen la oportunidad que se les brinda de comentar el primer informe que presentó la República de Bolivia al Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares sobre el estado de implementación de la Convención. Las consideraciones aquí contenidas han sido recabadas por el Center for Migration Studies of New York y la Fundación Scalabrini de Bolivia, miembros del SIMN, quienes actúan en el terreno con migrantes y sus familiares en Bolivia y trabajan, asimismo, con los emigrantes bolivianos en el extranjero.

1. Observaciones acerca de la protección de los inmigrantes residentes en Bolivia y sus familiares

Ante la agudización de la pobreza, la falta de empleo, los desastres naturales y las crisis económicas y políticas que ha enfrentado Bolivia en las últimas décadas, se han incrementado los flujos migratorios en el interior y hacia el exterior del país. Por otra parte, las crisis socioeconómicas, la precariedad del mercado laboral y las dificultades estructurales que en los últimos años enfrentan los países limítrofes con Bolivia, principalmente Perú, han incrementado los flujos migratorios desde estos países hacia Bolivia.

Considerando estos desafíos migratorios y el deber asumido por el Estado de Bolivia con respecto a la protección de los derechos de todos los migrantes y sus familiares al firmar la Convención Internacional homónima, nuestra presencia y trabajo sobre el terreno, nos hacen presentar las siguientes observaciones sobre la acción del Gobierno boliviano en el ámbito de la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares.

a) Respecto a la información existente:

Consideramos que la información disponible por los organismos del gobierno boliviano sobre las principales tendencias de las migraciones en el país, las condiciones de vida, el status migratorio y el acceso a sus derechos por parte de los trabajadores migratorios y sus familiares es muy reducida, y esta situación puede condicionar, limitar o incluso impedir una acción efectiva de protección de los derechos laborales de los migrantes y de sus familiares. Esto revela, sin lugar a dudas, la necesidad de actualizar de forma permanente el diagnóstico sobre el fenómeno inmigratorio y emigratorio en Bolivia, y sus repercusiones en los diferentes sectores de la vida del país.

b) Respecto al marco normativo:

En el ámbito normativo, el Decreto Supremo 24423 (el “Decreto”) es la norma boliviana que regula los aspectos relacionados con la migración, y, por lo tanto, la legislación que se puede considerar como el instrumento jurídico para la implementación de la Convención. Este Decreto, sin embargo, se halla afectado por ciertos defectos que conducen a que los procedimientos que incluye, que en principio hubieran debido ser concebidos para la protección de los migrantes, se conviertan de hecho en meros procedimientos sobre el papel con una difícil y limitada acción protectora real.

El Decreto, entre otros aspectos, define el procedimiento para la regularización migratoria, y establece los plazos, dentro del procedimiento, para la consecución de la misma. Hay que clarificar que el concepto de “regularización”, tal y como es utilizado en estas observaciones, se refiere no sólo a la posibilidad de obtención de un permiso de residencia permanente (que puede llegar incluso a la naturalización), sino también a los otros mecanismos descritos en el Decreto que suponen la solicitud de las necesarias autorizaciones de trabajo, incluidas aquellas a título temporal.¹

La práctica administrativa muestra que los plazos estipulados por el Decreto no están siendo cumplidos, siendo una de las causas principales de este incumplimiento la excesiva burocracia puesta en marcha para la tramitación de la documentación en el SENAMIG (SERvicio NAcional de MIGración). Tal incumplimiento acarrea para el inmigrante enormes retrasos en la compleción del procedimiento para obtener la regularización de su situación.

A esta demora debida al incumplimiento de los plazos legales establecidos por el Decreto, se añaden los altos aranceles que deben ser pagados por los migrantes en la tramitación de su regularización en Bolivia.

Así, la excesiva burocracia, los largos retrasos debidos al incumplimiento de los plazos procedimentales y el encarecimiento de la tramitación por los altos aranceles provocan las siguientes consecuencias para los inmigrantes:

- a) En primer lugar, el Decreto no prevé una protección específica para los inmigrantes durante el tiempo de tramitación de la regularización. El inicio del procedimiento abre un período durante el cual, en la práctica, el inmigrante se halla ante una laguna jurídica que es contraria a la protección que propugna la Convención. *De facto*, este contexto, por desgracia real, es susceptible de generar una situación de indefensión para el inmigrante en proceso de regularización.
- b) En segundo lugar, provoca la generación de un retraso injustificado que perpetúa la situación de ilegalidad o de irregularidad del inmigrante que, queriendo cumplir con las normas de migración, incoa el procedimiento para la obtención de su regularización, como indicado en el Decreto. Esto lleva a una situación de inseguridad jurídica no sólo al inmigrante trabajador sino a toda su familia.
- c) En tercer lugar, puede provocar desánimo en los inmigrantes frente al proceso de regularización, y hacer reducir el número de personas que soliciten su regularización, manteniendo un alto porcentaje de la inmigración en un estado de ilegalidad o irregularidad, lo que incrementa la precariedad en el empleo y en las condiciones de subsistencia del trabajador y su familia. A este respecto, sería interesante poder disponer de datos estadísticos de parte del gobierno boliviano sobre la evolución de las solicitudes de regularización que se han presentado (y a qué instancia) desde 1996. Estos datos serían mucho más interesantes si se pudieran poner en paralelo con los datos sobre el incremento de inmigrantes que ha experimentado Bolivia desde tal fecha (fecha del Decreto).

¹ Se podría extender esta definición a los procedimientos de obtención de un título de residencia sin carácter laboral, como puede ser la autorización necesaria para los estudiantes, que también se halla regulada en el mismo Decreto.

- d) En último lugar, y en virtud del Capítulo I del Título VIII del Decreto, esta situación puede inducir una falta de confianza en el sector patronal, que se incline por evitar el contratar a personal extranjero, ante la amenaza de una multa durante el alargado y oneroso período de regularización. Esto implica una puesta en peligro real del acceso al trabajo de los inmigrantes, pues se establecen multas para las empresas que acojan o contraten inmigrantes en situación irregular. Esto puede llevar a que los dadores de trabajo eviten contratar personal extranjero o impongan a este una serie de condiciones no acordes a la ley laboral (incluso de carácter abusivo o discriminatorio con respecto al trato de protección acordado a los nacionales). Esto último entraría en contradicción directa con el propio artículo 9 del Decreto².

Adicionalmente, el Decreto incurre en ciertas definiciones contradictorias, fundamentalmente en la definición del sujeto de derecho (migrante), lo que se puede observar, de base, si se ponen en correlación, simplemente a título de ejemplo, los artículos 4, 5 y 9 del Decreto.³

En resumen, la definición actual del Decreto comporta ciertas fallas sustantivas que han sido analizadas más arriba, y que vienen completadas por dos hechos: una buena parte de los artículos del Decreto han sido derogados desde su entrada en vigor, y otra parte ha sido declarada inconstitucional.

c) **Respecto al marco institucional:**

La débil coordinación interinstitucional entre los organismos gubernamentales y las organizaciones sociales que trabajan con los migrantes también impide una protección más eficaz de los derechos laborales de los inmigrantes y emigrantes y de sus familiares.

En conclusión, y a pesar del reconocimiento que merece el esfuerzo realizado por los gobiernos bolivianos en una época de profundas crisis políticas y económicas (desde 1996, fecha de entrada en vigor del Decreto), consideramos sin embargo necesaria, entre otras, y fundamentalmente, la revisión de las medidas administrativas que regulan los aranceles y los tiempos necesarios para el otorgamiento de las visas para los inmigrantes en Bolivia y los documentos necesarios para la regularización migratoria de los ciudadanos bolivianos residentes en el exterior: es decir, la implementación de trámites que cumplan con los plazos definidos, plazos acordes con las necesidades de los migrantes, una reducción de los aranceles, y, asimismo, una extensión explícita de la protección dada por derecho laboral a los inmigrantes que se hallan en fase de regularización de su situación. A ello se suma la necesidad de una mayor coordinación entre las autoridades migratorias, que no es único factor, pero sí uno muy importante, para poder reducir la pesadez del engranaje administrativo y burocrático.

En el ámbito institucional, consideramos necesaria una mayor coordinación entre las diversas autoridades migratorias que permita agilizar el proceso de regularización migratoria y garantizar una

² “Todos los extranjeros que habitan el territorio boliviano, gozan de la protección que brinda a sus nacionales la Constitución y leyes de la República, y estén obligados al cumplimiento de las mismas, así como las disposiciones legales migratorias.”

³ ARTÍCULO 4.- La Nación boliviana concurrente con su tradición y con los principios que sustenta la Constitución Política del Estado, otorga a los extranjeros que provengan de cualquier parte del mundo e ingresen a su territorio con el objeto de radicarse definitivamente en él y contribuir con sus capitales o con su dedicación y trabajo al desarrollo nacional, los beneficios de los derechos, libertades y garantías que reconoce a sus propios nacionales.

ARTÍCULO 5.- Se entiende por inmigrante al extranjero industrial, agricultor, inversionista en empresas de producción o comercio de exportación profesor de artes, ciencias u oficios o que realice cualquier actividad de utilidad social, no mayor de 45 años, que no adolezca de enfermedades infecto contagiosas y no esté comprendido en las causales de in admisión previstas en este Decreto Supremo, que ingrese al país con el propósito de asentarse definitivamente en el territorio nacional, integrarse a la sociedad boliviana y trabajar en labores productivas.

ARTÍCULO 9.- Todos los extranjeros que habitan el territorio boliviano, gozan de la protección que brinda a sus nacionales la Constitución y leyes de la República, y estén obligados al cumplimiento de las mismas, así como las disposiciones legales migratorias.

efectiva protección de los derechos laborales y sociales de los inmigrantes y emigrantes. La definición de procedimientos más ágiles y la reducción de los costos de tramitación de documentos relacionados con la regularización de inmigrantes y emigrantes también son aspectos administrativos esenciales que repercuten en la protección de los derechos laborales de los migrantes. Para garantizar el ejercicio correcto de los derechos y obligaciones de las personas migrantes es sin duda fundamental tener, asimismo, fortalecidas las instituciones encargadas de llevar a delante tales tareas, y particularmente, el SENAMIG. Lamentablemente, el SENAMIG funciona de manera inadecuada. Entre sus principales deficiencias están la falta de recursos así como de capacitación del personal, la inexistencia de mecanismos actualizados y ágiles de registro y documentación, así como de procedimientos para el tratamiento de casos. A ello se una rotación constante de los funcionarios de nivel superior por sucesivos cambios de autoridades (lo que implica, de hecho, la imposibilidad de capacitación). Para poder mejorarlo, algunos elementos serían:

- Mejorar los procedimientos de documentación a la población emigrante e inmigrante.
- Desarrollar un Manual de procedimientos administrativos acordes a los estándares internacionales de derechos humanos.
- Descentralizar atribuciones administrativas del SENAMIG nacional a las diferentes departamentales.
- Implementar un nuevo Manual de Procedimientos y Requisitos Administrativos (MAPA) en el SENAMIG acorde a las nuevas necesidades y obligaciones internacionales asumidas por el estado Boliviano.

Todo ello es una *conditio sine qua non* para obtener una implementación eficaz y efectiva de la Convención, no sólo a nivel formal (legislación), sino sustancial (aplicación efectiva de la norma en la práctica). Si no se puede negar que una legislación implementadora de la Convención ha sido desarrollada en Bolivia, hay que tener en cuenta que, a pesar de la existencia de la misma, todos los aspectos mencionados anteriormente (en especial, los incumplimientos de los plazos del procedimiento y los altos costos arancelarios), impiden que tal legislación (y los procedimientos que implementa), sean algo más que letra muerta sobre papel y se pongan al nivel de los estándares internacionales de protección a los trabajadores migrantes y sus familias exigidos por una Convención ratificada por el propio Estado boliviano.

Es fundamental la urgencia una nueva legislación en el tema migratorio en Bolivia acorde con los nuevos tiempos, necesidades y criterios internacionales de Derechos Humanos.

2. Consideraciones acerca de la protección de los ciudadanos bolivianos residentes en exterior del país y de sus familiares

Las cifras actuales revelan que un tercio de los ciudadanos bolivianos, tres millones de personas, residen fuera de Bolivia, estando la mayoría de estas personas en edad laboral. Gran parte de estos emigrantes residen en forma irregular en los países de destino, como en el caso de España, por ejemplo, donde un 70% de entre ellos (unas 140.000 personas, sobre un total de 200.000), son indocumentados o se encuentran en situación administrativa irregular, provocando situaciones de explotación laboral y falta de acceso a los derechos laborales.

La emigración de bolivianos al exterior es promovida también por agencias de viaje y organizaciones que ofrecen indiscriminadamente promociones de viajes laborales, sin control estatal y que son las protagonistas de un alto índice de denuncias por estafa. Al respecto, instituciones civiles y estatales se interesan por el tema, pero sin llegar a desarrollar acciones o políticas para frenar este problema.

Un grupo particularmente vulnerable a la explotación laboral está constituido por niños migrantes. La explotación laboral infantil es un fenómeno presente en países como Argentina, Brasil, Chile y Perú,

donde se conocen casos de explotación laboral de niños bolivianos a través de agentes pastorales que trabajan con comunidades de migrantes bolivianos. Este fenómeno está vinculado también al delito del tráfico y trata de menores desde Bolivia hacia los países fronterizos.

Dado que la Convención para la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares contempla no sólo a los inmigrantes que puedan residir en Bolivia, sino también a los bolivianos que han emigrado al extranjero, consideramos indispensable, por parte del Estado de Bolivia, la implementación de acuerdos bilaterales con los países de fuerte presencia de emigrantes bolivianos sobre temas laborales, derechos económicos y sociales y reagrupación (reunificación) familiar.

Por otra parte, de conformidad con el Reglamento Consular vigente, las Embajadas y Consulados bolivianos dentro de sus atribuciones tienen la obligación de (a) velar por la asistencia efectiva de nacionales residentes en el exterior y (b) cooperar con las organizaciones internacionales y civiles comprometidas en la protección de los derechos laborales de los emigrantes bolivianos y sus familiares.

Conclusión

A guisa de conclusión se puede decir que las consideraciones anteriores, referidas a la protección de los trabajadores inmigrantes residentes en Bolivia y de los ciudadanos bolivianos residentes en exterior, revelan la necesidad de la definición de una política migratoria explícita por parte del Estado boliviano, la cual pueda traducirse en una nueva ley de migración, que permita la homologación y armonización de la actual legislación migratoria con los estándares internacionales en los temas referentes a las categorías migratorias, a los derechos laborales y sociales de los migrantes, al asilo político, al refugio y a la emigración.

Muchas gracias.