



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

**OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS
DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO
AL ACUERDO MIGRATORIO
SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO
DE GOBIERNO DE BOLIVIA Y
EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y
SEGURIDAD PÚBLICA DE CHILE**

Todas y todos somos
Defensores del Pueblo



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO AL ACUERDO MIGRATORIO SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE GOBIERNO DE BOLIVIA Y EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA DE CHILE

En el marco de las competencias de la Defensoría del Pueblo determinadas en el artículo 222 de la Constitución Política del Estado y artículo 5 de la Ley N° 870 del Defensor del Pueblo, se desarrolló un análisis del Acuerdo migratorio suscrito entre el Ministerio de Gobierno de Bolivia y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, con el fin de que antes de la fecha de su aplicabilidad se tome en cuenta los puntos establecidos en el presente documento.

Las observaciones presentadas, en su totalidad están dirigidas a la aplicabilidad del artículo IV Compromisos de los participantes.

1. OBSERVACIÓN AL NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO IV DEL ACUERDO

En el caso del numeral 1 que señala: “Aceptar a la brevedad posible el retorno o reingreso de nacionales o extranjeros de terceros países que sean identificados por la contralora de frontera del Estado del otro país intentando ingresar al territorio de este último, evadiendo u omitiendo el control migratorio, sea por pasos habilitados o no, dentro de los diez (10) kilómetros de frontera, o valiéndose de documentos falsificados, adulterados o expedidos a nombre de otra persona. En el caso de extranjeros de terceros países, se deberá acreditar el ingreso al territorio del Estado a ser retornado, a través del registro migratorio de ingreso regular o presentando elementos que constituyan indicios razonables y demostrables que evidencien el tránsito por el territorio de la otra PARTE...”

Tomando en cuenta que una gran parte de las personas pertenecientes a terceros países que transitan por dichas fronteras, son irregulares y no cuentan con un documento de viaje que acredite una estadía o tránsito regular en Bolivia hacia Chile o un retorno de Chile por Bolivia, preocupa la discrecionalidad que se tenga respecto a la acreditación del ingreso del Estado a ser retornado a través de **elementos que constituyan indicios razonables y demostrables del tránsito por el territorio de la otra parte.**

En tal sentido, para la aplicabilidad del acuerdo, se recomienda tomar en cuenta la siguiente propuesta de reglamentación:

1.1. PROPUESTA DE ACREDITACIÓN DE DOCUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL RETORNO DE NACIONALES DE AMBOS PAÍSES

- a) Las partes aceptarán a la brevedad el retorno o reingreso de nacionales, para lo cual, la persona retornada deberá acreditar la nacionalidad a través de la presentación del Documento Nacional de Identidad (DNI), pasaporte u otro documento original (documentos vigentes o vencidos) emitido por el gobierno del respectivo país, que contenga una fotografía y establezca los datos de identidad del portador.
- b) Para el caso de personas que no cuenten con documentos de identidad o de viaje, se deberá hacer un cruce de información con la Oficina Consular más próxima y, con las entidades nacionales que emiten las partidas de nacimiento y los documentos de identidad, a efectos de corroborar la información de la persona retornada.
- c) En caso de no comprobar la nacionalidad de la persona, pese a haber cruzado la información, no procederá la devolución o reconducción.

1.2. PROPUESTA DE ACREDITACIÓN DE DOCUMENTOS PARA EL RETORNO DE PERSONAS PERTENECIENTES A TERCEROS PAÍSES

Para el retorno o reingreso de personas pertenecientes a terceros países, la autoridad migratoria deberá constatar:

1. Documento Nacional de Identidad (DNI), pasaporte u otro documento original emitido por el gobierno del respectivo país (vigente o vencido);
2. Sello de ingreso al Estado a ser retornado, plasmado en el documento de viaje o en un soporte físico en caso de utilización de DNI, o
3. Factura, o recibo de la empresa de transporte en la que desarrolló el viaje, o
4. Factura, o recibo del hotel, hostel, hospedaje u otro en territorio del país a ser retornado, o
5. Factura, o recibo de una empresa de turismo o agencia de viaje que acredite la estadía o tránsito por el país a ser retornado.

En caso de no contar con documentación que acredite la identidad y nacionalidad de la persona irregular y no poder tener certeza de la misma, dicha persona no podrá ser retornada, debiendo las autoridades migratorias comunicarse con la representación consular de su país (excepto si solicita protección internacional del Estado), a efecto de que, se tramite un documento que permita su tránsito hasta el país de origen o de residencia habitual.

Dicho procedimiento de devolución o reconducción no debería aplicar a:

1. Las personas que cuenten con TVF Bolivia - Chile;
2. Personas que cuenten con algún tipo de residencia regular en dicho país, aplicando al efecto una multa migratoria de acuerdo al ordenamiento jurídico de cada país;
3. Personas que acrediten un vínculo familiar con persona nacida en el país del cual es retornado o que tuviera una residencia regular en éste, aplicando al efecto una

- multa migratoria de acuerdo al ordenamiento jurídico de cada país;
4. A las personas necesitadas de protección internacional en el marco del principio de no devolución;
 5. A niñas, niños y adolescentes (NNAs).

La propuesta pretende eliminar la discrecionalidad de los servidores públicos de frontera, para evitar posibles vulneraciones de derechos de las personas reconducidas y facilitar la aplicación del Acuerdo de manera equitativa entre ambos países.

1.3. PROBLEMA IDENTIFICADO EN LA DEVOLUCIÓN DE PERSONAS PERTENECIENTES A TERCEROS PAÍSES

Las devoluciones a partir de la ejecución del acuerdo, pueden generar un colapso en las zonas fronterizas de Bolivia y en los Departamentos de Oruro y La Paz.

Se teme que las medidas asumidas de reconducción, generen efectos parecidos a los que se dieron los años 2020 y 2021 en los contextos de pandemia y de migración masiva de población venezolana en la región chilena de Colchane, donde la cantidad de personas retenidas en el lugar sobrepasó por mucho las capacidades logísticas de la población chilena, generando grandes vulneraciones a las personas afectadas¹.

Por las características geográficas, climáticas y logísticas; las localidades fronterizas no son lugares adecuados para permanecer por periodos de tiempo prolongados; dichas personas deberán ser trasladados a Oruro, que es el centro urbano más próximo de frontera.

Dado el contexto, se sugiere tomar en cuenta las siguientes propuestas:

1.4. PROPUESTA DE ACCIONES PARA LA APLICABILIDAD DE LA DEVOLUCIÓN O RECONDUCCIÓN

Procedimiento de retorno de personas pertenecientes a un tercer país:

Si la persona cuenta con documentos de viaje válidos y vigentes; el país del cual se genera la devolución (Bolivia o Chile) emitirá la sanción migratoria de acuerdo a sus respectivas normativas locales autorizando la salida del mismo a través de un sello de salida, para posibilitar un ingreso regular al país a donde se la devuelve y en este último podrá permanecer por un tiempo de 90 días corridos en calidad de turista, en el marco de los acuerdos suscritos por ambos países.

Si la persona perteneciente a un tercer país sancionada con la reconducción, requiere de

¹ <https://noticiaslatam.lat/20200420/atrapados-sin-salida-la-odisea-de-los-trabajadores-bolivianos-varados-en-la-frontera-norte-de-chile-1091172118.html>
<https://www.ciperchile.cl/2021/02/09/una-avalancha-que-el-estado-no-ha-podido-frenar-frio-hambre-y-muerte-en-colchane/>

un visado consular para su ingreso a territorio boliviano o chileno, la autoridad contralora que desarrolla la devolución, acompañará a la persona sancionada al consulado más próximo para que se le emita el respectivo visado o en el caso de Bolivia a la oficina de migración para adquirir una autorización de ingreso en frontera.

Si la persona extranjera que requiere visado y sancionada con la devolución, no podría adquirir el visado necesario para permanecer como turista en el otro país, se le emitirá una sanción migratoria de salida obligatoria, gestionando su salida a su país de origen o a un tercer país que lo admita.

Para el caso de personas que no cuenten con documentos de identidad o de viaje válidos y vigentes, la autoridad migratoria deberá gestionar con su representación consular en su territorio o en el más próximo, la emisión de un nuevo documento de viaje o salvoconducto que le permita salir del país de una manera regular.

1.5. DIFICULTAD DE LAS VÍAS RECURSIVAS ADMINISTRATIVAS

La reconducción a Bolivia implicará que las autoridades migratorias bolivianas apliquen a la vez, una sanción de salida obligatoria corroborada la irregularidad migratoria, que posibilitará a la persona extranjera la aplicación del recurso revocatorio y posteriormente el jerárquico si así lo determinare, por lo que, la expulsión no podrá aplicarse de manera inmediata, sino hasta que se agoten las vías administrativas².

Si la persona desea presentar los recursos administrativos ante las medidas asumidas por Chile, deberá hacerlo por la vía consular, una vez generada la expulsión; en tal sentido, las personas afectadas deberán trasladarse a la ciudad de La Paz, a efecto de que su derecho a la impugnación se respete. Como los plazos para la resolución de la apelación de Chile son prolongados, las condiciones de estadía de la persona o de las familias afectadas pueden ser largas y complejas.

Tanto en el caso de la sanción emitida por la autoridad chilena como en el caso de la sanción emitida por la autoridad boliviana, los recursos administrativos se desarrollan en territorio boliviano, lo que implica una situación de desequilibrio administrativo y la posibilidad de periodos largos de estadía de personas extranjeras irregulares en territorio boliviano.

2. PROTECCIÓN A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

El numeral 4 del artículo IV establece que en el caso de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren no acompañados o acompañados de adultos que no puedan acreditar el vínculo con el o los menores edad, se los pondrá a disposición de la autoridad competente para que determine las medidas de protección correspondientes, a su vez los adultos se

2 De acuerdo al procedimiento migratorio son 15 días hasta la emisión del recurso jerárquico; en la práctica los plazos administrativos son mucho más largos.

les aplicará las normas generales de cada país resguardando siempre el interés superior del niño, niña o adolescente.

Preocupa a la Defensoría que a la fecha no existe un protocolo de atención para NNAs no acompañados o separados de sus padres, por lo que no existe la claridad necesaria de los funcionarios de frontera para realizar la coordinación y derivaciones necesarias para la habilitación del procedimiento de atención.

El Estado Boliviano debe elaborar y aprobar por las instancias que corresponda a la brevedad un Protocolo para la atención de Niños, Niñas y Adolescentes no acompañados³.

Preocupa también que, en el caso de NNAs de nacionalidad venezolana que no cuentan con documentos de identidad o de viaje por salir de su país antes de los 9 años de edad o los NNAs nacidos en un país de tránsito de padres venezolanos que no concretaron los trámites de registro en sus respectivos países (apátridas), sean separados de sus verdaderos padres, en dicho casos (Exclusivamente de ciudadanos venezolanos con hijos/as que cuentan con partidas de nacimiento o simplemente con los registros hospitalarios de nacidos vivos), se asuma el vínculo familiar previa constatación del profesional psicólogo de la DNA y previo cumplimiento del procedimiento de identificación de víctimas de Trata y Tráfico de migración, sin que se genere la separación de la familia, en el marco del principio de interés superior del NNA.

El Acuerdo suscrito entre Bolivia y Chile sobre temas migratorios, implicará la necesidad de fortalecer las instancias que brindan atención y protección a la población, para el caso de NNAs se deberá fortalecer los equipos técnicos de las DNAs de las localidades fronterizas con Chile, dotándolos con el personal necesario de atención, vehículos para trasladar a las personas a los centros de acogida o protección (En el caso de Pisiga la DNA se encuentra a una distancia de 43,4 km, aproximadamente a 36 minutos en vehículo y a 234 km de la ciudad de Oruro); e infraestructura necesaria para que las personas retornadas puedan habitar dignamente, asumiendo que la irregularidad migratoria no implica una detención o arresto.

En la segunda parte del numeral 4 del artículo IV del Acuerdo se menciona: "...En el caso de menores de edad que puedan acreditar el vínculo, se procederá de la misma manera, sin perjuicio de las sanciones que puedan aplicar a los adultos en relación a la normativa migratoria".

No se tiene claridad respecto a la aplicabilidad que los países asumirán de los menores de edad que puedan acreditar el vínculo, se tiene la duda si: 1. A los padres se los pondrá a disposición de la autoridad competente para que se determine las medidas de protección que correspondan, 2. Se les aplicará las normas generales de cada país resguardando el interés superior de los NNA; es decir medidas de reunificación familiar, permanencias humanitarias u otro tipo de permanencia en territorio del país donde fue

3 Existen 2 propuestas de protocolos para la atención a NNAs no acompañados o separados de sus padres que, pueden ser insumos valiosos para la operatividad del acuerdo. El primero es un trabajo conjunto de UNICEF y la Defensoría del Pueblo y el segundo de UNICEF y Munasim Kullakita.

encontrado; o 3. Se les aplicará la reconducción al otro país a padres e hijos en relación a la norma migratoria.

3. PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS

El Acuerdo en el punto 5 del artículo IV señala: “No serán retornadas las personas migrantes que la autoridad de control migratorio de cualquiera de los Estados considere sujetos de protección internacional o que presenten indicios de ser víctimas de Trata de Personas. Secuestro o cualquier otro delito que ponga en riesgo su vida o integridad personal”.

Al respecto se debe señalar que dicho punto del Acuerdo, es contrario a la normativa boliviana puesto que, el artículo 30 de la Ley 251, establece de manera literal: “Las autoridades locales o de frontera que tuvieran conocimiento de solicitudes de personas extranjeras para obtener la condición de refugiadas, autorizarán su ingreso y deberán derivar al solicitante a la Secretaría Técnica de la CONARE, respetando los principios de confidencialidad y no devolución, previstos en la presente Ley”.

En tal sentido, se debe aclarar que las autoridades de control migratorio bolivianas en fronteras no son competentes para determinar, quien es apto o no para solicitar refugio; de acuerdo a la normativa de protección a personas refugiadas desde frontera se deberá autorizar el ingreso a territorio y derivar a la misma a la Comisión Nacional del Refugiado, para que, por Secretaría Técnica se viabilice su admisión y se siga el procedimiento correspondiente de admisibilidad o negativa de la condición de refugio.

3.1. PROPUESTA DE REDACCIÓN PARA LA REGLAMENTACIÓN

En cumplimiento del principio de no devolución que implica considerar como devolución al rechazo en frontera, la autoridad migratoria que conozca de personas extranjeras que deseen solicitar protección internacional en el país, autorizará su ingreso y viabilizará su traslado hasta la entidad encargada de establecer la formalización de la solicitud; para Bolivia la Comisión Nacional del Refugiado (CONARE) y para Chile la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado.

4. OTRAS RECOMENDACIONES

- **INCREMENTO DEL PRESUPUESTO.** Asumiendo los cambios en las dinámicas migratorias de personas bolivianas y extranjeras en las zonas de frontera con Chile, se recomienda que el Estado Boliviano en sus distintas instancias administrativas debe contar con presupuesto necesario para:

1. **DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE EL ACUERDO BILATERAL.** En cumplimiento del numeral 3 del artículo IV del acuerdo. Crear plataformas con las instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, organismos de Naciones Unidas, radios locales y otras identificadas en las zonas fronterizas en las que debe difundir la información sobre requisitos y procedimientos de ingreso, retorno, reingreso y reconducciones, a la población boliviana y de terceros países, debiendo este aspecto ser coordinado con la Republica de Chile.
 2. **CONTRATACIÓN DE MAYOR CANTIDAD DE PERSONAL.** Fortalecer los recursos humanos de la Dirección General de Migración, Defensorías de la Niñez y Adolescencia de las localidades fronterizas con Chile y de las otras instancias de gobierno involucradas en el procedimiento de aplicación del acuerdo.
 3. **HABILITACIÓN DE TURNOS DE EMERGENCIAS.** En el marco que los controles migratorios en las localidades fronterizas con Chile se realizan las 24 horas, se deberá prever la habilitación de servicios de emergencia, tanto en los centros de salud como en las DNAs.
 4. **CAPACITACIONES.** Fortalecer los conocimientos de los servidores públicos que prestan servicios en las fronteras, a través de capacitaciones sobre el alcance y aplicabilidad del Acuerdo.
 5. **INFRAESTRUCTURA ADECUADA.** Fortalecer la infraestructura de atención y cuidado de los ciudadanos extranjeros que sean retornados, hasta que se genere su reconducción a otros países o se efectivice la expulsión migratoria cumplidos los plazos administrativos legales.
 6. **EQUIPAMIENTO.** Dotar de material necesario a los municipios para posibilitar una atención adecuada a las personas retornadas o reconducidas (equipamiento de hospitales, vehículos para el traslado a los centros municipales, equipamiento de los centros de acogida, etc.)
- **NUEVO PROCESO DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA.** Se recomienda que, las personas que sean reconducidas a territorio boliviano y no puedan retornar a su país de origen o a otro país de residencia, sean regularizadas migratoriamente en territorio boliviano, a través de un nuevo Decreto Supremo excepcional de regularización migratoria.

Dicho proceso generará al Estado boliviano la posibilidad de ejercer control con toda aquella población reconducida y las personas extranjeras la posibilidad de acceder a derechos.

Es cuanto se tiene a bien presentar, a efectos de coadyuvar en la aplicación del Acuerdo.



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Todas y todos somos
Defensores del Pueblo
