

La migración internacional y el Estado chileno: Notas para una discusión

Fecha de recepción: 18 de Diciembre del 2009

Fecha de aceptación: 31 de Enero del 2010

Autor:

Cristián Doña Reveco, Doctor© en Sociología e Historia, Michigan State University
Email: donacris@msu.edu

Palabras claves: Emigración, Inmigración, Política Migratoria, Derechos Humanos, Ciudadanía, Vinculación.

Keywords: Emigration, Immigration, Migration Policy, Human Rights, Citizenship, Linkages.

Resumen:

Este ensayo es una presentación el fenómeno migratorio con específica relación a Chile en los últimos veinte años. En el doy cuenta de la importancia de vincular al país con sus emigrados. Propongo también la relevancia de contar con una política migratoria que tenga como base la protección de los derechos humanos de los migrantes y que sea consensuada con la sociedad de acogida.

Abstract: This essay is an introduction to the international migration in Chile in the last twenty years. Here I present the relevance of maintaining and strengthening the ties with Chileans abroad. I propose, as well, the importance of developing a migration policy base in the protection of the human rights of migrants. I suggest, however, that any policy must be developed in consensus with the society of reception.

La situación hoy

A partir de la década de los noventa se comienza a apreciar un marcado incremento en el número de personas que, por diversos motivos, han decidido dejar sus países y asentarse por largos períodos o breves estadías en Chile. En un principio fueron algunos hijos de exiliados que, por el hecho de haber nacido en el exterior y por las leyes existentes hasta hace poco, eran considerados como extranjeros en toda estadística migratoria. Luego se comenzó a observar en Santiago un creciente número de peruanos que, a partir de la segunda mitad de la década comienzan a incrementar la pequeña comunidad formada por refugiados y antiguos migrantes de altos ingresos. Digo que se comienza a observar en Santiago porque este fenómeno no tiene nada de nuevo en las regiones del norte del país. Estas, producto de una histórica integración cultural y socioeconómica, han visto flujos migratorios en todos los sentidos desde antes del surgimiento de los estados-nación sudamericanos.

Iniciándose el siglo XXI residían en Chile, en términos absolutos, un número superior de personas nacidas en otros países a cualquier otro momento histórico. Si bien su proporción respecto del total de la población (1,2%) era bastante menor al de otros períodos (4,1% en 1907). Comparativamente, este porcentaje es también bastante menor al total mundial (3%) y al de otros países como los Estados Unidos (12%), uno de los

principales receptores de migrantes, e ínfimo en relación con el de países como Dubái (cercano al 90%). Es en este período que se observa también una creciente preocupación de parte de los medios de prensa por este tema. Es así que se discuten en los periódicos las “oleadas” migratorias que estarían asolando al país. También se presentan casos de discriminación y el surgimiento de grupos “defensores” de lo chileno en contra de quienes vendrían de otros países—claramente menos desarrollados, según sus argumentos—a quitarnos nuestros trabajos y a contaminar nuestra cultura.

Estos flujos migratorios recientes han propiciado que desde el Estado se comience a discutir la necesidad de desarrollar e implementar una política migratoria. Es importante mencionar que la última vez que se diseñó una política migratoria en Chile fue durante la década de 1950¹ y lo que ha guiado el actuar de las autoridades en los últimos treinta años han sido dos decretos leyes publicados durante la dictadura que definen el funcionamiento del Departamento de Extranjería y que no definen una política migratoria. El documento de política migratoria que se comenzó a desarrollar en la primera década de este siglo era extraordinariamente avanzado. Tenía como eje central el principio de la protección a los derechos humanos de los migrantes, lo que llevó a que Chile ratificara la Convención de Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias en 2005². También establecía un marco de administración de los flujos migratorios con el objetivo de otorgarles gobernabilidad. Introducía nociones de incorporación de los migrantes a la sociedad de acogida sin la obligación de asimilación a la cultura chilena. Si bien esta propuesta de política no pasó más allá de un diseño, algunas de sus contribuciones —aquellas que no necesitan un proyecto de ley—siguen siendo aplicadas, en mayor o menor medida, por las

¹ Cf. Vodanovic H., A. (1985). *Recopilación de leyes y reglamentos sobre extranjeros*. Ordenamientos jurídicos. [Santiago]: Ediar Editores.

² Firmada por Chile el 24 de septiembre de 1993, ratificada el 12 de abril de 2005, entró en vigor el 1 de julio del mismo año.

autoridades responsables. Además de la ya mencionada ratificación del convenio de Naciones Unidas, es posible mencionar el diseño de buenas prácticas en la relación entre el Estado y los migrantes sin importar su estatus migratorio, la participación de Chile en la Conferencia Sudamericana de Migraciones³ y en el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo⁴; proceso de consulta regional que tiene como objetivo ser un lugar de encuentro y discusión sobre temas migratorios en la región, y finalmente el derecho a la atención médica a mujeres migrantes embarazadas en hospitales públicos sin importar su condición migratoria, entre otras iniciativas.

Respecto de su impacto en el mercado laboral y en la economía, estudios realizados en países de tradición receptora de inmigrantes, los cuales pueden extrapolarse a Chile, han demostrado que si se expulsara a todos los inmigrantes que se encuentran en esos países, la tasa de desempleo, en la mayoría no disminuiría, mientras que es más probable que esta tasa aumentaría. Esto es por dos razones. En primer lugar, a medida que los países van logrando un cierto desarrollo, las nacionales dejan ciertos mercados laborales, a los cuales no vuelven aún cuando la economía se encuentre en un período recesivo. En segundo lugar, el más probable aumento del desempleo se produciría porque, al ir integrándose los inmigrantes a las sociedades receptoras estos generan empleos, los cuales se perderían al expulsarlos.

¿Dónde radica, entonces, el “problema” de la inmigración? No es un problema laboral, sino más bien es un problema de derechos humanos. Como han observado numerosos estudios realizados en los Estados Unidos y otros países, los inmigrantes no generan distorsiones en el mercado laboral. Por tanto lo que debe hacer el Estado es generar políticas claras que les permitan integrarse activamente a la sociedad de acogida y, sobre todo tratarlos como si

³ Ver <http://www.csmigraciones.info/>

⁴ Ver <http://www.cuenca.gov.ec/fibemyd/index.php?id=1>

fueran trabajadores chilenos. Esto resuelve el problema que individuos inescrupulosos se aprovechen de los inmigrantes, generando un mercado laboral paralelo, donde sí existiría el riesgo de una competencia desleal.

Mientras esto pasaba la emigración chilena, mucho más relevante numérica y proporcionalmente a la inmigración, recibía escasa atención en los medios y a nivel de políticas públicas. Recordemos a manera de dato que actualmente se encuentran residiendo fuera de Chile entre 750 mil y un millón de chilenos, según las fuentes más confiables. La mitad de estos se encuentran en Argentina. Otros países relevantes de recepción son los Estados Unidos (110 mil chilenos aproximadamente), Suecia (42 mil), Canadá (37 mil) y Australia (33 mil). Además de Argentina, un total cercano a los 100 mil chilenos viven en otros países de Sudamérica. Si juntáramos todos esos migrantes en una región de Chile sería entre la quinta y la novena región más poblada del país. Es claro que un grupo importante de estos emigrados aún son parte del exilio producido por la dictadura; si bien no existe acuerdo en los números, investigaciones sobre el tema dan cuenta de entre 300 mil y 500 mil personas que salieron de Chile entre 1973 y 1989⁵. En este grupo se encuentran exiliados políticos con prohibición de retornar al país, condenados a extrañamiento, migrantes económicos producto de los cambios en el modelo de desarrollo y sus familias; entre otros. Sólo el 5% retornó utilizando las políticas establecidas con este fin⁶. No existen datos confiables sobre cuántos exiliados no retornaron al país; se estima que menos de la mitad de esto había retornado hacia mediados de la década de los noventa⁷. A partir del retorno a la democracia la emigración chilena ha crecido y está actualmente compuesta por

⁵ Cf. Norambuena, C. (2000). Exilio y Retono. Chile 1973-1994 (pp. 173-187). En Garcés, M., & Olguín Tenorio, M. (2000). *Memoria para un nuevo siglo: Chile, miradas a la segunda mitad del siglo XX*. Colección Sin norte. Santiago [Chile]: LOM Ediciones

⁶ Normbuena *op. cit*

⁷ Cf. Wright, T., & Oñate Zúñiga, R. (2007). Chilean Political Exile. *Latin American Perspectives*. 34 (4), 31-49.

empresarios “ganadores” del sistema económico implementado en dictadura y (con algunos cambios) mantenido en democracia; trabajadores “perdedores” del mismo modelo, y profesionales que han salido a perfeccionarse en universidades europeas, estadounidenses y oceánicas muchas veces quedándose en el país de recepción.

Desde el Estado se han desarrollado una serie de iniciativas en los últimos veinte años con relación a la emigración; las cuales, empero, no logran conformar una política. Primero, Chile ha firmado y ratificado alrededor de 23 de convenios de seguridad social con países receptores de migrantes chilenos y de origen de migrantes en Chile. Estos convenios facilitarían, de acuerdo a ciertos requisitos, que trabajadores migrantes chilenos puedan pensionarse en Chile o en el país de destino manteniendo su historial de cotizaciones de ambos países. Segundo, la creación de la Dirección para las Comunidades Chilenas en el Exterior (DICOEX). Este organismo, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores tiene como objetivo la vinculación permanente entre el Estado y sus emigrados. Tercero, y estrechamente con la DICOEX, a principios de esta década realizó el “Registro de Chilenos en el Exterior” el cual tenía como objetivo establecer un número mínimo de chilenos residentes en otros países y recolectar información estadística respecto de sus características socio-demográficas y su relación con Chile. Cuarto, en el año 2005 entró en vigor una nueva ley que cambió la constitución chilena respecto de la ciudadanía de los chilenos residentes en el exterior. Esta ley eliminó el requisito de avecindamiento de un año y estableció el criterio de *ius sanguinis* hasta la segunda generación para obtener la ciudadanía en el caso de los nacidos en el exterior; igualmente no obliga a renunciar a la nacionalidad chilena en caso de obtener una segunda nacionalidad. Sin embargo esta ley aún requiere de avecindamiento en Chile para poder acceder a otros derechos de ciudadanía. Finalmente en estos 20 años desde el retorno a la democracia y particularmente en el último quinquenio se ha puesto en debate el otorgamiento del derecho a sufragio a los residentes en el exterior. Esta discusión ha estado

centrada en dos aspectos que van más allá de las elucubraciones sobre a donde se iría la votación de los extranjeros. La primera, sobre la que no me referiré aquí, está relacionada con la obligatoriedad del voto. La segunda se relaciona con la capacidad de influir en procesos electorarios a individuos que no participan de la cotidianidad de Chile en términos de los problemas a que debieran abocarse los políticos. Este tema ha aparecido con cierta frecuencia en los medios y ha sido tomado como propio por comentaristas que se basan sólo en lugares comunes y que no van al fondo del tema. Me referiré a esto más abajo. Ahora es importante pensar y proponer cual debiera ser el rol del Estado con relación a sus emigrados e inmigrados en el tercer siglo de Chile.

El rol de Estado: una visión normativa

Si bien resulta bastante obvio que el Estado, y en general el Estado-Nación, tiene un rol clave en el proceso migratorio –todos los migrantes internacionales cruzan en algún momento a lo menos una frontera entre estados–, la relevancia que le otorgan los investigadores ha sido variable. Esto se debe a que las teorías economicistas que constituían hasta hace no mucho la base de los estudios migratorios partían sus análisis desde la idea que el actor migratorio, el migrante, era libre y decidía libremente el lugar y momento de su migración. Teorías más actuales, originarias en propuestas intelectuales postmodernas, también minimizan y relativizan el rol del Estado en el fenómeno migratorio. En rasgos generales argumentan que para estudiar y comprender los fenómenos migratorios no es relevante considerar al Estado ya que la globalización, el transnacionalismo y otros fenómenos actuales han vuelto porosas las fronteras físicas y culturales y los estados ya no tienen control absoluto de los espacios sobre los que gobiernan. Sin embargo, el Estado se relaciona a los fenómenos migratorios en tanto receptor y origen de migrantes. En este respecto es importante destacar que, sobre todo, el Estado tiene la responsabilidad de proteger y resguardar los Derechos Humanos de todos los migrantes sin importar su lugar de origen, ni su destino, ni su condición

migratoria. Dicho esto analizaré el rol del Estado en cuanto origen de migrantes.

Aunque parezca paradójico, hace algunos años atrás Lelio Mármora escribía en su libro *Las Políticas de las Migraciones Internacionales* (Paidós, 2002) que el primer derecho humano de todo migrante es no tener que migrar. El argumento es bastante directo, los estados debieran ser capaces de permitir y propiciar el desarrollo de sus ciudadanos –y los países de sus habitantes– sin que estos debieran trasladarse necesariamente y casi sin opciones a otro país para lograr un mayor desarrollo humano; con las consiguientes consecuencias de quiebres familiares y trastornos personales que usualmente se asocian a flujos migratorios. Incluso aquellos países que no tienen situaciones de violencia o medioambientales –importantes generadores de refugiados– deben considerar que la migración tiene un alto componente de obligatoriedad en un porcentaje importante de los casos. La gran mayoría de los migrantes teniendo iguales oportunidades en el país de origen no migrarían. A diferencia de países más desarrollados donde la emigración ocurre por motivos de aventura o altruistas –por mencionar dos–, en países como Chile es la falta de oportunidades la que generalmente genera emigración. Entonces, ya que la migración es un hecho, ¿cómo debiera actuar el Estados con sus emigrados?

El concepto clave acá es el de vincular. En general políticas generales destinadas a propiciar el retorno han tenido escasos resultados de largo plazo. En el caso de Chile esto fue claro con las políticas de retorno de exiliados. Si bien un número relevante volvió, una gran parte de estos terminaron re-emigrando a sus países de exilio. Las razones de esto son, entre otras, la falta de oportunidades similares a las del país de origen, el poco apoyo estatal para proyectos de desarrollo, diferencias en niveles de ingreso para ocupaciones similares y la inexistencia de una política de reintegración, entre otras. Por lo tanto el Estado debe asumir como premisa que un grupo de sus ciudadanos ha decidido permanecer un largo tiempo en el exterior y a partir de esto desarrollar

políticas de vinculación. Países de alta emigración, como Colombia, México o España por mencionar algunos, han desarrollado políticas que incluyen otorgar a sus emigrados posibilidades de participar en la vida política, económica, e intelectual de su patria de origen. Las investigaciones existentes indican que hay un marcado interés entre los emigrados por participar en el país de origen, si bien no todos tienen interés en participar de todos los ámbitos de la vida social. Algunas de estas políticas van desde propiciar el voto (sin restricciones) a los residentes en el exterior a la creación de una circunscripción electoral para los emigrados donde estos pueden elegir su propio representante al congreso nacional. Desde facilitar el envío de remesas hasta la participación en el diseño de políticas de desarrollo económico de pequeñas localidades. Desde facilitar de la inserción de retornados altamente calificados a el desarrollo de proyectos de investigación, extensión y educación que incorporen a científicos residentes en el exterior.

Desde principios de la década de los noventa el Estado chileno se ha propuesto desarrollar, desde la DICOEX, una política activa de vinculación con sus nacionales en el exterior. Veinte años después resulta necesario profundizar esta vinculación. Por una parte esta vinculación se profundiza otorgando el derecho a voto a los chilenos en el exterior. El voto es un componente esencial del ejercicio de la ciudadanía, la cual aún mantienen un gran porcentaje de los chilenos en el exterior, y el Estado debe facilitar al máximo la ejecución de este deber. Una posible comparación es la del Servicio Militar. Cada año aquellos compatriotas que residen en el exterior y que cumplen los dieciocho años de edad deben acercarse a los consulados para inscribirse (y justificar su ausencia) en el servicio militar. Este deber debe ser cumplido aún cuando nunca hayan pisado el país, no paguen impuestos de ninguna clase en Chile o no tengan la intención de volver. No debiera por tanto haber diferencia entre ambos deberes. Entre las críticas a otorgar el voto se han mencionado el que estas personas no han visitado Chile en un largo tiempo y por tanto no participan de la vida del país, que no pagan impuestos, o

que el voto en el exterior puede ser manipulado por funcionarios políticos en las embajadas. Estas críticas carecen de sentido debido a que en este mundo tecnológicamente interconectado no es necesario visitar el país para mantenerse informado de lo que sucede o para participar de la vida política de éste. Un número importante de emigrados tiene propiedades en Chile o envía ayuda económica (si bien reducida y no comparable a las remesas recibidas por México o Filipinas, por ejemplo) constantemente, por lo que efectivamente pagan impuestos. Finalmente, como en otros países donde se vota desde el exterior, éste es llevado a cabo por los consulados (y no por las embajadas), en las cuales se desempeñan sólo funcionarios del Servicio Exterior—no hay funcionarios designados políticamente—y tienen como tarea (entre otras labores) la relación con los nacionales en el exterior. La vinculación por medio de los derechos ciudadanos no es la única forma de vinculación, otra forma es por medio del desarrollo de proyectos de desarrollo en conjunto entre comunidades de emigrados y gobiernos u organizaciones locales.

Las remesas económicas o monetarias son la cara más visible del aporte que hacen los emigrados a sus familias y comunidades de origen. Estas se definen como el envío permanente o semipermanente de divisas desde el país de destino al país de origen. De acuerdo al Banco Mundial y otros organismo de Naciones Unidas, éstas alcanzan un monto superior a los 300 billones de dólares anuales⁸ y, en el caso latinoamericano este monto es superior a la ayuda internacional para el desarrollo; representando en ciertos países más del 10% del PIB⁹. Cuantificar el volumen de remesas recibidas ha sido una tarea extremadamente difícil para todos los países. Esto se debe a que un volumen importante no es transmitido por medio de bancos u otras instituciones

⁸ Ver “People Move: A blog about migration, remittances, and development” en: <http://blogs.worldbank.org/peoplemove/remittance-flows-to-developing-countries> e informe del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola titulado (IFAD, 2009) “Sending Money Abroad: Worldwide Remittance Flows to developing and Transition Countries” en <http://www.ifad.org/remittances/maps/brochure.pdf> o <http://www.ifad.org/remittances/>

⁹ Cf. nota 8.

financieras, sino que por medio de familiares o miembros de la comunidad que viajan del país de inmigración al país de origen. El caso de Chile¹⁰ es similar; sin embargo es posible argüir que, debido al nivel de desarrollo del país y al volumen de su emigración, las remesas no son tan relevantes como en el caso de algunos países centroamericanos o de Filipinas. Por otra parte, cualquiera sea su monto, representan una importante entrada para los países que la reciben y que es usualmente utilizada para complementar ingresos mensuales y que son en algunas ocasiones destinadas a pequeños proyectos de desarrollo comunitario y local. La labor del Estado en este caso debiera centrarse en tres actividades. Primero que todo propiciar un mercado transparente para las transferencias y elaborar investigaciones que midan lo más adecuadamente posible el volumen, las principales formas de envío y el uso que se le dan a las remesas que recibe el país de sus emigrados. Por razones obvias este es el primer paso para las dos actividades siguientes. Una segunda actividad es facilitar la recepción de estas remesas. A diferencia de otros latinoamericanos como Colombia o Guatemala¹¹, por ejemplo, que han debido desarrollar sucursales móviles para este fin; la red de sucursales del Banco del Estado, por ejemplo, ayudaría a las familias a recibir de manera segura estos fondos. En tercer lugar las remesas pueden ser utilizadas como componente de microproyectos de desarrollo elaborados en conjunto por las comunidades que reciben las remesas, los gobiernos locales y los emigrados. Un ejemplo relativamente exitoso es el llamado 3 x 1 que se aplica en algunos estados mexicanos. En este programa por cada dólar que envían los emigrados y que se destina para proyectos de desarrollo, el gobierno local, el estatal y el federal aportan con un dólar cada uno. El uso de estos fondos es definido por una comisión compuesta por miembros de todos los grupos participantes. El Estado chileno debiera estudiar estos sistemas con el objetivo de ver las posibilidades de ejecutar proyectos similares que apoyen al

¹⁰ Ver <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Chile.pdf>

¹¹ Ver: <http://www.iadb.org/topics/topic.cfm?id=REMI&lang=es>

desarrollo de zonas que, debido a sus niveles de emigración, han perdido una población productiva y que en otras circunstancias estarían aportando al desarrollo local. Otra forma de aportar al desarrollo del país y sus comunidades es por medio de la transferencia de conocimiento que hacen científicos y académicos residentes en el exterior. Esto es lo que se conoce en la literatura sobre migración internacional como remesas sociales que son el aporte que hacen los emigrados y que tienen como efecto un avance hacia cambios culturales, sociales o de cultura política¹².

Las influencias sociales y culturales de la migración, las llamadas remesas sociales, han sido históricamente muy relevantes. Han ayudado a desarrollos demográficos, a transiciones a la democracia, a la difusión de estilos artísticos. Sin embargo también los costos han sido importantes. A partir de la década de los sesenta, y como resultado de la migración de médicos indios a Gran Bretaña, se empieza hablar del *brain drain*, la fuga de cerebros. De acuerdo a numerosas investigaciones, éste es el proceso por el cual un estado pierde, por medio de la emigración, a profesionales altamente calificados que han sido –generalmente– educados con fondos estatales. Es así que las naciones más desarrolladas perpetuarían el subdesarrollo no sólo por medio de la dominación económica sino que también atrayendo a los talentos que eventualmente podrían haber ayudado a vencer el subdesarrollo. El fracaso de las políticas de retorno y las actuales facilidades de comunicación y transferencia de información han llevado a un replanteamiento de este concepto. Actualmente se ha comenzado a postular que la fuga de cerebros coexistiría con la circulación (transitoriedad), la ganancia (retorno con habilidades) y el intercambio de cerebros (en línea y no necesariamente implicando un desplazamiento físico). Esto se ha llamado en la literatura anglosajona como la tríada *brain circulation*, *brain gain* y *brain exchange*. El

¹² Este concepto fue desarrollado originalmente por Peggy Levitt (<http://www.peggylevitt.org/>) académica del Wellesley College, EE.UU. a partir de diversas propuestas teóricas sobre transnacionalismo y migración.

argumento central que se plantea aquí es que la forma de superar la fuga de cerebros es utilizando las alternativas planteadas más arriba, lo que es facilitado por un sistema internacional altamente integrado. En este sentido lo principal sería la construcción de redes locales y las redes globales de desarrollo científico y tecnológico, a partir de los emigrados, quienes no tendrían que volver físicamente de manera definitiva al país de origen para participar de la capacitación, la investigación y el desarrollo en temas prioritarios. Por lo tanto, más que políticas de retorno lo importante sería definir políticas de vinculación; respetando las decisiones de los individuos a emigrar.

Existen numerosas experiencias internacionales y nacionales con relación a la vinculación de “cerebros”. Países como Argentina y Colombia en las Américas tienen programas de este tipo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) también ha desarrollado su propio programa. Éste, conocido como TOKTEN (Transference of Knowledge Through Expatriate Nationals) consiste en que académicos, investigadores y otros profesionales altamente calificados de países en vías de desarrollo los que son invitados a regresar a su país por cortas estadías para compartir o impartir el conocimiento que han desarrollado en los países de destino. Generalmente este trabajo se ha desarrollado –en los países en los que se aplica– de manera voluntaria. Nuevamente para el caso chileno las ideas están pero su desarrollo es incipiente o incompleto. Conicyt tiene programas de reinserción de académicos doctorados en países desarrollados, sin embargo las realidades de las universidades chilenas no se comparan con las universidades donde podrían trabajar estos profesionales. También recientemente se han comenzado a desarrollar encuentros de científicos chilenos en el exterior, lo cual es un buen punto de inicio en el pensar las necesidades del país. Estos programas no son únicamente para ayudar en las condiciones de vida cotidianas de un país, sino que más relevante es su rol para ayudar a construir el país entre 20 y 50 años hacia el futuro. Este último punto es clave. La política migratoria chilena debiera incluir a estos grupos promoviendo el desarrollo de ideas a futuro sobre Chile.

Las instituciones chilenas encargadas de llevar los programas de vinculación debieran promover y ayudar a la realización de estas reuniones pero motivándolos a participar del desarrollo del país desde sus propias realidades.

Así como el estado cumple un rol fundamental en mantener la vinculación con sus emigrados, también es de suma importancia el papel que juega con los inmigrantes. Es el Estado el que propone, e idealmente con la participación de la sociedad civil, construye la política migratoria. Sin embargo cuando hablo de política migratoria no me refiero solamente a los instructivos que regulan el tránsito fronterizo de personas. Una política migratoria debe considerar los múltiples aspectos del proceso migratorio, desde las condiciones que atraen inmigrantes a su incorporación en el país de destino. Todo esto realizado desde una perspectiva que tenga como eje la protección de los derechos humanos de los migrantes. Como planteábamos con el Equipo de Investigación de la Misión en Chile de la Organización Internacional para las Migraciones hacia 2003, los fundamentos de una política migratoria deben ser “el derecho a la igualdad de oportunidades y trato laboral, el derecho a la igualdad social y política y el derecho a la identidad cultural”¹³. A diferencia del siglo XIX y comienzos del siglo XX, hoy son pocos los países que intentan activamente atraer migrantes. La mayoría de las migraciones surgen como producto de cambios en el sistema económico y político mundial. Es así que estos flujos tienen variados niveles de obligatoriedad. Claramente el refugiado que cruza una frontera evitando ser asesinado por pensar o ser distinto es el paradigma de la migración forzada. Pero aquel trabajador migratorio que cruza de México a los Estados Unidos o viaja desde Filipinas a Qatar también lo hace porque

¹³ OIM (2003), “Las migraciones internacionales: análisis y perspectivas para una política migratoria”, *Documento de Trabajo* Nº 2, Santiago de Chile, OIM, Misión en Chile, página 11 (en: <http://www.cimal.cl/>). Esta idea ha sido recuperada en un excelente documento reciente del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía escrito por María Verónica Cano Christiny, Magdalena Soffia Contrucci y Jorge Martínez Pizarro y titulado *Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio*. Este documento es una excelente pieza que no sólo da cuenta de las características de la inmigración reciente. También hace un recorrido por las más recientes investigaciones sobre el tema migratorio en Chile (ver documento en: <http://tiny.cc/D1hm5>).

está “obligado”; obligado a emigrar para poder sustentar a su familia. Más allá de si la fuerzas de atracción o las de repulsión son más importantes al momento de definir las políticas migratorias, ésta debiera ser capaz de dar cuenta dos temas claves.

Por una parte debe permitir el desarrollo de ideas sobre si un determinado país requiere de un tipo particular de inmigrantes para potenciar el desarrollo del país y en qué condiciones serían recibidos. Esta definición debiera ser una política de Estado amplia y de largo plazo; pero por sobre todo deber ser realista. Por mucho que en 1870 hayan llegado a Chile ciudadanos alemanes a cambio de tierras, no podemos esperar que hoy lleguen científicos de Europa del Este a ganar un porcentaje muy inferior a sus salarios y sin posibilidades reales de desarrollarse académicamente.

Con relación a la “migración libre”, es decir, aquella que no es promovida directamente por Estado, el concepto clave es el de gobernabilidad migratoria. Esto significa que el Estado debe hacerse cargo de que quienes quieran inmigrar tengan información veraz sobre el país de destino antes de dejar su el país de origen, evitar el tráfico de personas, al tiempo que se protegen los derechos humanos de los migrantes. Obviamente hay quienes opinan que no es el Estado el que debe regular los flujos migratorios sino que es el mercado ya que los trabajadores sólo migran a aquellos lugares donde existe una demanda de trabajo por un sueldo aceptable. De acuerdo a esta perspectiva una vez alcanzado el equilibrio, las migraciones (mágicamente) se detendrían. Múltiples ejemplos históricos y contemporáneos falsean esta propuesta. En el caso chileno reciente esto quedó demostrado durante la crisis de principios de la década cuando pese a la contracción económica y en el empleo, el flujo migratorio se mantuvo e incluso en algunos casos determinados aumentó.

La perspectiva de la gobernabilidad migratoria permite una mirada amplia que considere el mercado laboral tanto como la total apertura migratoria. No

propone establecer, necesariamente, cuotas de ingreso; las que han fallado en aquellos países donde se han implementado. La gobernabilidad migratoria parte de la base que los migrantes son seres humanos –como dijo el escritor suizo Max Frisch, “pedimos mano de obra, y en su lugar recibimos seres humanos”¹⁴– cuyos derechos deben ser respetados; propone que los estados se reúnan como iguales a discutir temas migratorios; considera la igualdad de los migrantes frente a los derechos laborales; deja de considerar los fenómenos migratorios como un tema de seguridad nacional; y reconoce la importancia de las redes migratorias y las comunidades de migrantes que éstas forman. Involucra a esas comunidades y a la sociedad civil en general en las decisiones sobre migraciones que las puedan afectar. Sobre todo, parte de la premisa que los inmigrantes vienen con un bagaje cultural que es necesario respetar.

El viejo dicho “a donde fueres haz lo que vieres” propone que el visitante, y en su caso extremo el inmigrante, debieran aprender la forma de actuar de los nativos y en este proceso, abandonar totalmente su cultura de origen. Esta forma de incorporarse a una nueva sociedad se llamó asimilación, Como modelo ha sido utilizado históricamente en los principales países receptores de migrantes e incluso en Chile para argumentar que ciertos grupos de inmigrantes, en particular aquellos venidos de Europa occidental, han sido exitosos y que como la sociedad actual es una sociedad mejor gracias a estos inmigrantes, entonces todos los inmigrantes debieran provenir de culturas similares y los que no debieran asimilarse completamente tal como (mitológicamente) los hicieron los inmigrantes de antaño. Este argumento resta en una falacia histórica. La inmigración alemana a Chile no se asimiló en

¹⁴ Esta cita en el original suizo dice “Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kamen Menschen” tiene diversas traducciones y fuentes. Esta traducción se puede encontrar en: <http://www.educacionenvalores.org/La-Convencion-de-las-Naciones.html>

términos estrictos a la cultura chilena.¹⁵ La mantención del idioma, los colegios y estadios de colonia, las comidas, entre otras formas culturales dan muestra de esto. Igualmente, no considera que la percepción actual de este éxito soslaya el tiempo que demoraron en integrarse a la sociedad chilena. También obvia el recuento histórico los casos de aquellos inmigrantes alemanes que no fueron exitosos y que terminaron retornando a su país de origen. O el caso de otros grupos migrantes que teniendo un capital similar tampoco se asimilaron a Chile y terminaron re emigrando. Aunque no existen datos específicos para el caso chileno, diversos estudios plantean que al menos un tercio de los migrantes que viajaron a las Américas entre 1870 y 1920 retornaron a su país de origen. También otros estudios plantean que los fenómenos migratorios en esa época estaban caracterizados por una alta circularidad, es decir los migrantes viajaban constantemente entre el país de origen y el de destino de acuerdo con las estaciones de la agricultura.

Entonces, si no es posible pensar en una asimilación, ¿qué podemos esperar de los nuevos inmigrantes en términos de incorporación a la sociedad chilena? Una primera respuesta parte de la base que ésta no es una pregunta relevante, ya que en un mundo interconectado que permite flujos y retornos continuos de migrantes, pensar en su incorporación definitiva no tiene mayor sentido. Como los metecos de la Grecia Antigua estos extranjeros podrían trabajar, residir y comerciar pero carecerían de derechos a la ciudadanía. Aún si así fuera su sola presencia tendría un impacto cultural a largo plazo. Este impacto se podría dar, por ejemplo, en términos de gastronomía, relaciones vecinales, derechos laborales, educación y otros. Debido a que de una u otra forma los nuevos inmigrantes van a influir en el desarrollo cultural del país, entonces se hace necesario establecer una institucionalidad acorde a las expectativas y necesidades del país y de los inmigrantes. En este respecto

¹⁵ Esta idea ha sido desarrollada principalmente por Gilberto Harris en su libro *Emigrantes e inmigrantes en Chile, 1810–1915. Nuevos aportes y notas revisionistas*, publicado en 2001 por la Universidad de Playa Ancha, Valparaíso (Chile).

puede ser interesante proponer una concepción de ciudadanía a partir de tres ejes; social, económica y política. Por ciudadanía me refiero a la posibilidad que tienen los individuos de ejercer un conjunto de derechos en igualdad de condiciones como miembros de una comunidad.

En términos de *ciudadanía social* la preocupación debiera estar en desarrollar programas de interculturalidad que incorpore conceptos de historia, lenguaje y cultura de aquellos países de donde son originarios los inmigrantes. Obviamente que este proceso también debe incluir a los pueblos originarios. En este sentido el actual Ministerio de la Cultura debiera reformularse para integrar un concepto amplio de cultura y no sólo uno que considere las artes; partiendo por una respuesta a cuáles son las culturas que cohabitan Chile. La ciudadanía social también debiera proveer un acceso igualitario a los servicios básicos como salud, vivienda, justicia y la ya mencionada educación; todo en un marco de respeto de las diferencias. Respecto de *ciudadanía económica* es importante mencionar la igualdad de derecho laborales con los nacionales y el acceso a los componentes básicos de la vida económica. Como mencioné más arriba, es la igualdad en el mercado laboral la que reduce la competencia desleal entre trabajadores chilenos y extranjeros. Finalmente, la *ciudadanía política* debiera incorporar la participación de los inmigrantes de las distintas instancias de toma de decisiones del país. Lo que propongo acá es integrar y educar a los inmigrantes en términos de sus derechos políticos, de participar de sindicatos, juntas de vecinos y el desarrollo de movimientos sociales.

Para finalizar es necesario que mencione que la igualdad de derechos no sólo debe extenderse a los migrantes en condición regular sino que a todos los inmigrantes sin importar su condición migratoria. Siguiendo una Opinión Consultiva (OC-18) emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁶, habiendo los países americanos firmado y ratificado los tratados

¹⁶ Ver en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf

sobre Derechos Humanos regionales e internacionales estos deben respetarse para todos los individuos sin importar su lugar de origen.

Algunas propuestas a modo de conclusión

La participación del tema migratorio en la campaña presidencial que recién terminó fue casi inexistente. Analizando las propuestas colocadas en los sitios web de los candidatos, se observa que el actual presidente electo, Sebastián Piñera, hace alusión sólo a otorgar voto a los chilenos que residan en el exterior “y que mantengan vínculos y pertenencia con el país”¹⁷; idea que como vimos más arriba no es definible ni defendible. En ningún momento aborda el tema de la inmigración. Frei, por su parte coloca el tema desde una perspectiva que lo considera un resultado de la globalización frente al que no hay nada que hacer. Se menciona así que hacia el 2020 este fenómeno generaría “olas migratorias más fuertes”¹⁸. Arrate proponía promover los derechos de los migrantes como uno entre muchos otros grupos vulnerables¹⁹. El único que tenía un planteamiento levemente más desarrollado era Marco Enríquez-Ominami. Él proponía en su sitio web impulsar “una política activa de atención para los refugiados y migrantes”²⁰; igualmente proponía actuar “firmemente para impedir el tráfico de personas”²¹. A partir de lo descrito queda bastante claro que este no es un tema relevante en la política contingente del Chile actual. Es más, durante toda la campaña sólo hubo un candidato a

¹⁷ Ver: <http://pinera2010.cl/programa-de-gobierno/institucionalidad-politica/>. Una interesante, si bien incompleta crítica fue publicada en el diario on-line El Mostrador el 24 de enero de 2010 (<http://www.elmostrador.cl/opinion/2010/01/24/el-derecho-a-votar-en-el-extranjero-verguenza-de-exportacion/>)

¹⁸ Ver <http://oceanosazules1.bligoo.com/content/view/486746/Un-Pequeno-Diagnostico-al-2020.html>

¹⁹ Ver http://www.arrate2009.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=289:programa&limitstart=30

²⁰ Ver <http://www.scribd.com/doc/23239688/Programa-de-Gobierno-Marco-Enriquez-Ominami>

²¹ Ver <http://www.scribd.com/doc/23239688/Programa-de-Gobierno-Marco-Enriquez-Ominami>

diputado que se refirió al tema y considerando que su propuesta no era políticamente adecuada, se retractó rápidamente. A pesar de esta falta de interés de parte de quienes están optando a puestos de elección popular, este es un tema que debe ser analizado y confrontado desde el Estado. El no hacerlo tiene altos costos humanos, sociales, económicos y políticos. ¿Qué debiera, entonces, hacer el Estado?

Como se mencionó anteriormente, a principios de este siglo el Estado chileno diseñó una propuesta de base para una política migratoria amplia y moderna, siguiendo en gran parte la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Esta política quedó lamentablemente empantanada y no continuó su desarrollo. Así Chile perdió, espero momentáneamente, una gran oportunidad de estar a la vanguardia en el tema migratorio. El Estado debiera proseguir con el desarrollo de esta política basada en una contextualización de Chile como sociedad de acogida, al mismo tiempo que debiera relanzar la Comisión Asesora sobre Migraciones.

Este organismo, creado en 1977 y modificado en 1997, tiene como objetivo asesorar al presidente de la república en temas de política migratoria. Sus antecesoras, existentes con distintos nombres desde 1904, aprobaba o rechazaba también las visas que otorga el Estado a quienes tienen la intención de trabajar, estudiar o residir en el país. Actualmente este organismo está formado sólo por funcionarios designados por los ministerios del Interior, Relaciones Exteriores y Secretaría General de la Presidencia; sin embargo, como propuse más arriba, el desarrollo y seguimiento de una política migratoria debe ser lo más inclusiva posible. Por esto, esta Comisión debiera incluir como miembros (en diversas instancias y formas) a otros ministerios (Trabajo, Vivienda, Salud, Educación, Cultura, por ejemplo), especialistas en el tema (académicos como de organismos internacionales), y a la sociedad civil (migrantes, ciudadanos, organizaciones sindicales y empresariales). Es esta

Comisión la que debiera proponer el desarrollo de la política migratoria, la que debiera ser coordinada por el Departamento de Extranjería y aplicada por todo el aparato estatal.

Esta política no debería intentar partir de cero, ya que la experiencia de la última década ha dejado importantes lecciones. La política migratoria debe partir de los compromisos internacionales ya pactados, ya sea las normas generales sobre derechos humanos y las específicas a los migrantes. También Chile debe incorporar a la política la protección a los refugiados, asilados y prevenir y castigar la trata y combatir el tráfico de personas. Desde otra perspectiva, el país debe reforzar el tema migratorio como componente de la política exterior, lo que nunca ha sido un fuerte de nuestra política exterior; como ha quedado demostrado cada vez que hay controversias con Perú. En este sentido debe no sólo tocar el tema inmigratorio pero también la preocupación por nuestros emigrados. Debiera pensarse también la forma en que los inmigrantes se convierten en ciudadanos. Como expuse arriba, esto puede analizarse a partir de la participación que se le otorga en términos sociales, económicos y políticos. En conclusión, debe pensarse el tema de manera amplia como política de país y en una perspectiva que considere los próximos cincuenta años y más allá.

Bibliografía para Profundizar en el tema

A continuación presento una lista alfabética y no exhaustiva de estudios sobre migración que puede ser de interés para quien quiera profundizar sobre los aspectos presentados arriba.

- Cano Christiny, M. V., Soffia Contrucci, M., y Martínez Pizarro, J. (2009). *Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio*. Serie Población y desarrollo, 88. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población.
- Doña, C. (2003). “Breve reseña y análisis de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias.” Documento de Trabajo #1. CIMAL: <http://www.cimal.cl/>
- Doña, C. y Levinson, A. (2004), “Chile: moving towards a migration policy”, *Country Profiles*, Migration Information Source, Migration Policy Institute (MPI), <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=199>
- Harris Bucher, G. (1996). *Emigración y políticas gubernamentales en Chile durante el siglo diecinueve*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso de la Universidad Católica de Valparaíso.
- _____ (2001). *Emigrantes e inmigrantes en Chile, 1810-1915: Nuevos aportes y notas revisionistas*. Valparaíso, Chile: Universidad de Playa Ancha Editorial.
- Mármora, L. (1997). *Las políticas de migraciones internacionales*. Alianza singular, 11. Buenos Aires: OIM.
- Martínez Pizarro, J. (2008). *América Latina y el Caribe: Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

- _____ (2002). *Exigencias y posibilidades para políticas de población y migración internacional. El contexto latinoamericano y el caso de Chile*. Serie Población y desarrollo, 24. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población.
- Martínez Pizarro, J., & Stang Alva, M. F. (2005). *Lógica y paradoja: Libre comercio, migración limitada : memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional*. Serie Seminarios y conferencias, 45. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL, CELADE, División de Población.
- Martínez Pizarro, J., & Pellegrino, A. (2002). *Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina*. Serie Población y desarrollo, 23. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL.
- Mezzano, Silvia (1995). "Políticas de Inmigración chilena desde 1845 hasta 1992". *Revista Diplomacia* 68: junio-diciembre.
- Norambuena Carrasco, C. (1990). *Política y legislación inmigratoria en Chile, 1830-1930*. [Santiago]: Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile.
- _____. (2000). Exilio y Retono. Chile 1973-1994 (pp. 173-187). En Garcés, M., & Olgún Tenorio, M. (2000). *Memoria para un nuevo siglo: Chile, miradas a la segunda mitad del siglo XX*. Colección Sin norte. Santiago [Chile]: LOM Ediciones
- Perruchoud, R. (2001). "Normas legales para la protección de los migrantes." *Notas de Población* 73.
- Stefoni Espinoza, C. (2003). *Inmigración peruana en Chile: Una oportunidad a la integración*. Estudios. Santiago de Chile: Ed. Universitaria.
- Sznajder, M., y Roniger, L. (2009). *The politics of exile in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

- Vargas del Campo, Alberto (1997). “Hacia una Política de Inmigración. Los inmigrantes económicos: Criterios para su elegibilidad”. *Revista Diplomacia* 73: septiembre-diciembre.
- Vodanovic H., A. (1985). *Recopilación de leyes y reglamentos sobre extranjeros*. Ordenamientos jurídicos. [Santiago]: Ediar Editores.
- Wright, Thomas C., and Rody Oñate. (1998). *Flight from Chile: voices of exile*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- _____ . (2007). “Chilean Political Exile.” *Latin American Perspectives* 34:31-49.