

DESPLAZAMIENTOS HUMANOS HACIA PAÍSES VECINOS: LA LLEGADA DE BOLIVIANOS

■ Tatiana Rein Venegas*

MIGRACIÓN EN CHILE

Se pueden identificar determinados flujos migratorios hacia el continente, los mismos que se han manifestado en el caso de Chile y que constituyen tres momentos históricos, comenzando con la llegada de inmigrantes de países que se encuentran fuera de la región. Este movimiento alcanza su punto más alto entre los años 1870 y 1910. Luego se incrementa la migración de personas que provienen del interior del continente, la que se encuentra actualmente en su máxima expresión. Finalmente, el otro flujo migratorio importante es el que se produce hacia Estados Unidos y los países desarrollados, que comienza con fuerza en 1960 y se mantiene hasta el día de hoy.¹

Este patrón se repite en el caso chileno, intensificándose a partir de 1995 debido a las desigualdades económicas existentes entre Chile y los países vecinos, lo que provoca la llegada tanto de mano de obra calificada como de aquella que no lo es, pese a que normalmente los migrantes consiguen empleos que requieren menos calificación que la que ellos han obtenido.²

Es en ese marco que se puede situar la migración boliviana, que tiende a repetir los patrones descritos, de flujos de personas que provienen desde un país de la región hacia otro, constituyendo además, en este caso, migración vecinal, que es aquella que se produce por el traslado de personas de un país a otro que es fronterizo. Esta misma circunstancia justificaría que esta migración sea considerada, en mayor medida, en el análisis de la política migratoria que el país debe adoptar o en las medidas específicas que establece, sin embargo este hecho no se produce, así como tampoco el que los bolivianos elijan Chile como destino preferente,³ aunque su situación sea de mayor solidez que la del resto de los países vecinos, por lo tanto ofrece mayores oportunidades, que es la principal causa generadora de migración.⁴

* Abogada y Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Académica del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

¹ OIM - CHILE, *Las Migraciones Internacionales: Análisis y Perspectivas para una Política Migratoria*, Chile. 2003. www.cimal.cl. p. 4.

² Ibid. p. 5.

³ Para los bolivianos emigrantes los destinos preferentes son Estados Unidos, como para todos los que emigran de países de la región, y para aquellos que no alcanzan dicha opción, la opción es Argentina. Para más información ver: Polo, Teresa, *Bolivia: un examen de la migración internacional en la Comunidad Andina usando datos censales*, Chile: CEPAL - CELADE - OIM, Proyecto SIMICA. 1998. Resumen.

⁴ OIM - CHILE. *op. cit.*, p. 5.

La migración hacia Chile desde los demás países de la región tampoco es considerable. Así mientras el porcentaje mundial de migración bordea el 3%, en el caso de Chile alcanza el 1,2%,⁵ por lo tanto, pese al aumento que se produce a partir de 1995, aún el país está lejos de los índices mundiales. Este incremento en la migración se debe a las desigualdades económicas entre Chile y los países vecinos, que incrementó el flujo proveniente de los países de la región, como Argentina, Perú, Bolivia, Ecuador, entre otros, tanto de profesionales como de mano de obra no calificada,⁶ aunque siempre teniendo presente que la población que emigra no es la más pobre de los países ya que para cambiar de país se requiere contar con una serie de recursos, tanto para traslado como subsistencia de los primeros meses,⁷ por lo tanto, son las personas que no logran emigrar a los países desarrollados aquellas que pueden optar por Chile.⁸

El porcentaje de migrantes que llega al país está constituido principalmente por personas provenientes de países de la región y especialmente de los fronterizos, siendo los grupos principales el argentino y peruano. Recién en el tercer lugar y con una gran diferencia aparecen los bolivianos, que alcanzan sólo un 6%. Resulta además necesario destacar las variaciones que la migración ha tenido entre los censos de población de 1992 y de 2002: mientras la llegada de peruanos y ecuatorianos ha experimentado un crecimiento de más de 300%,⁹ seguida de la migración colombiana, que ha aumentado un 145%,¹⁰ la migración argentina y boliviana sólo creció 40% y 41%, respectivamente.¹¹ Estas cifras permiten suponer que dentro de pocos años el tercer grupo migratorio no será el boliviano, por lo mismo si actualmente no se tienen en especial consideración para la formulación de políticas migratorias, en el futuro tendrán aún menor incidencia, a menos que el gobierno considere otros factores además del número que representan, como los efectos positivos en la política vecinal, debido a una acogida favorable de sus nacionales, o el aprovechamiento económico o cultural que se puede obtener de los grupos migrantes.

⁵ INE, *Censo 2002, Síntesis de Resultados*, Chile: La Nación. 2003. p18.

⁶ OIM – CHILE. *op. cit.*, p. 5.

⁷ Castillo, Manuel Ángel, *Migraciones en el Hemisferio. Consecuencias y Relación con las Políticas Sociales*, Chile: Naciones Unidas. 2003. p. 16.

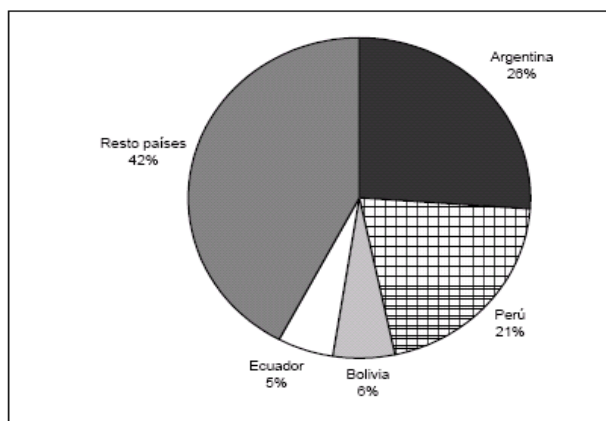
⁸ Martínez Pizarro, Jorge, *El Encanto de los Datos. Sociodemografía de la Inmigración en Chile Según el Censo de 2002*, Chile: Naciones Unidas. 2003. p. 26.

⁹ 395% en el caso de la migración peruana y 314% en el caso de la ecuatoriana.

¹⁰ Martínez Pizarro, Jorge. *op. cit.*, p. 32.

¹¹ *Ibid.*

GRÁFICO 1
CHILE: PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN DE LOS NACIDOS EN EL EXTRANJERO, 2002



Fuente: Censos nacionales de población y Proyecto IMILA del CELADE, en Martínez Pizarro, Jorge, *El Encanto de los Datos. Sociodemografía de la Inmigración en Chile Según el Censo de 2002*, Chile: Naciones Unidas. 2003.

La población nacional percibe una situación muy diferente de la descrita, puesto que considera que desde los países de la región han llegado oleadas de migrantes, aunque los datos demuestren que en la realidad Chile se encuentra muy lejos de constituir un centro de especial atracción. Sí se produjo, de todos modos, un aumento en los ingresos de extranjeros desde la segunda mitad de los noventa, especialmente en lo que concierne a peruanos, ecuatorianos y colombianos. Los argentinos y bolivianos, por el contrario, llegaron mayoritariamente antes de 1996, en el caso de este último grupo más de un 60% llegó hasta 1995 y sólo sobre 30% luego de esa fecha.¹²

En cuanto a la ubicación de estos grupos de personas, tal como en el caso de la distribución normal de la ciudadanía chilena, se concentra fundamentalmente en la región metropolitana, además de la V y VIII región.¹³ Los bolivianos, en cambio, se localizan sólo en un 24% en la región metropolitana y el resto principalmente en el norte del país, encontrándose en la región de Tarapacá un 46%.¹⁴ Este es uno de los factores que contribuye a que la migración boliviana sea menos notoria para la población nacional que la peruana, aunque se le atribuyen rasgos similares, que son los que limitan su plena inserción, existiendo una dicotomía aceptación / rechazo de ambos grupos.¹⁵

En efecto, en el caso de los migrantes argentinos la distribución geográfica más afín a la de la población chilena facilita la integración, transformando en invisible su presencia, lo que no ocurre con otros grupos, especialmente en el caso de los peruanos que se ubican de tal manera que se hace imposible desconocerlos. La presencia de bolivianos no constituye mayor problema, precisamente porque se establecen en el norte y no llegan mayoritariamente a la capital.¹⁶

¹² *Ibid.*, pp. 35 - 36.

¹³ INE, *op. cit.*, p16.

¹⁴ Martínez Pizarro, Jorge, *op. cit.*, p. 38.

¹⁵ OIM - CHILE, *Informe Síntesis. Estudio Exploratorio Diagnóstico y Percepción Sobre la Migración Limítrofe /fronteriza en Chile*, Chile, 2002, www.cimal.cl. p. 6.

¹⁶ *Ibid.*

Otro aspecto fundamental, que incide en la forma en que se insertan los migrantes en el país, dice relación con las percepciones de los nacionales respecto del respeto de los derechos laborales de los inmigrantes. Así, si existe la creencia de que a la población extranjera se le respetan sus derechos, la inserción se realizará de una manera bastante más natural, situación que se produce cuando los chilenos creen que a los migrantes se les contrata con apego a la legislación laboral, que reciben sueldos adecuados a la labor realizada y que, por lo tanto, no constituyen una competencia desleal para el trabajador interno. Un buen ejemplo de lo descrito sucede en el caso de los migrantes argentinos. En el caso de los migrantes peruanos y bolivianos, por el contrario, los chilenos perciben que no se les contrata respetando la legislación laboral y, por ello, constituyen una competencia desleal, lo que limita la aceptación que pueden tener o aumenta el rechazo a estos grupos. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el trabajo que realizan estos migrantes es de carácter complementario, de modo que no representan una amenaza a la fuente laboral chilena, puesto que en general los migrantes realizan trabajos que la población nacional no quiere realizar. Además es importante destacar que los migrantes suelen tener mejores calificaciones que los nacionales, de lo que deriva que su real inserción genere externalidades principalmente positivas.¹⁷

Se afirma que los chilenos somos acogedores y solidarios, pero esta no es la realidad que viven los migrantes, es más, en este ámbito ellos pueden percibir en sectores de la población chilena características de xenofobia, racismo y clasismo, lo que por supuesto dificulta la integración de grupos diversos, así como la comprensión y entendimiento hacia los migrantes. Los nacionales incluso perciben a ciertos migrantes como conflictivos, llegando a sentirse amenazados por ellos y manifestando, en consecuencia, una actitud de rechazo, lo que los conduce a no integrarlos, para lo cual no existe justificación, ya que no existen antecedentes que permitan comprobar que los migrantes sean generadores de conflicto o que afecten negativamente la calidad de vida del país.¹⁸

ESPECIFICIDADES DE LA INMIGRACIÓN BOLIVIANA

Del porcentaje de inmigración mundial de 1,2% que ha llegado a nuestro país, un 6% corresponde a bolivianos, constituyendo el tercer grupo, con 10.919 personas, muy por debajo de los casi 50.000 argentinos o 37.860 peruanos,¹⁹ cuestión que de algún modo justificaría la falta de preocupación específica por este conjunto de personas. Tampoco contribuye a acrecentar el interés los datos que reflejan la variación en la migración de la población boliviana hacia el país, que alcanza un 41%, en contraposición con lo que sucede con la migración peruana, que ha aumentado 395%, la ecuatoriana, que se ha incrementado en 314% o la colombiana, que con un aumento del 145%²⁰ podría estar pasando a ocupar el cuarto lugar, desplazando, junto con el grupo ecuatoriano al proveniente de Bolivia.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 6 - 12.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 8 - 10.

¹⁹ INE, *op. cit.*, p. 18.

²⁰ Martínez Pizarro, Jorge, *op. cit.*, p. 32.

Además, como ya se ha indicado, los bolivianos se ubican principalmente en las primeras regiones del país, específicamente en la de Tarapacá, llegando sólo un mínimo porcentaje a la capital. En este sentido se diferencia de la distribución geográfica que adopta la mayoría de los otros grupos que llega al país, que se instalan en la capital,²¹ por las mayores posibilidades de empleo que ésta ofrece, además de las condiciones que facilitan una mejor calidad de vida. Ésta es una de las causas de que a la inmigración boliviana no se le otorgue mayor importancia, puesto que para la población su presencia no es evidente. Tampoco tienden a agruparse, como sucede por ejemplo en el caso de los peruanos que se concentran en la Plaza de Armas, haciendo imposible no notar su presencia.

CUADRO I
CHILE: PERÍODO DE LLEGADA DE LOS INMIGRANTES DE LOS CINCO PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN EN 2002 (DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR SEXO)

País de nacimiento	Período de llegada al país				Total	
	Hasta 1995		Desde 1996			
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Argentina	61,4	64,6	38,6	35,4	100,0	100,0
Perú	27,4	20,7	72,6	79,3	100,0	100,0
Bolivia	63,9	67,7	36,1	32,3	100,0	100,0
Ecuador	24,5	24,6	75,5	75,4	100,0	100,0
España	77,3	79,1	22,7	20,9	100,0	100,0

Fuente: Censo nacional de población de 2002, en Martínez Pizarro, Jorge, *El Encanto de los Datos. Sociodemografía de la Inmigración en Chile Según el Censo de 2002*, Chile: Naciones Unidas. 2003.

La época en que este grupo llegó al país –antes de 1995– también favorece que se encuentren más integrados a la vida nacional, aunque ello no necesariamente signifique que son aceptados en forma plena, pero al menos permite que los chilenos no los perciban como una amenaza. (*Ver Cuadro 2 en página siguiente*)

Los datos también dejan de manifiesto que la principal preocupación de la autoridad no estará puesta en la migración boliviana, que ha tendido a desacelerarse, además de que se trata de un grupo que llegó hace tantos años que es muy probable que se encuentre mayormente asentado en el país que el resto de los inmigrantes. Este tema llama a preguntarse si, por muy integrado que pueda estar este grupo, tiene mayoritariamente la calidad de residente definitivo. De acuerdo a los antecedentes aportados por extranjería, entre 1995 y 2003 se otorgaron 4.789 permanencias definitivas a la población boliviana,²² quedando por tanto un importante grupo que se encuentra en trámites de obtener esta calidad, que cuenta con otro tipo de visa –como la de estudiante, sujeta a contrato o temporaria– o está en condición de ilegalidad, cuestión que no resulta sencillo determinar, puesto que los datos que

²¹ *Ibid*, p. 38.

²² Información obtenida de la página oficial del departamento de extranjería, del Ministerio del Interior: www.extranjeria.gob.cl.

CUADRO 2
DIEZ PRINCIPALES PAÍSES Y REGIONES DE ORIGEN DE LOS NACIDOS
EN EL EXTRANJERO Y ALGUNAS CARACTERÍSTICAS, 2002.

País y región de nacimiento	Número	Porcentaje sobre total de inmigrantes	Rel. de masculinidad	Variación 1992-2002	Porcentaje menores 15 años
Total	184 464	100,0	0,91	60,97	18,44
Argentina	48 176	26,12	1,00	39,99	31,12
Perú	37 860	20,52	0,66	394,97	9,00
Bolivia	10 919	5,92	0,84	41,27	9,96
Ecuador	9 393	5,09	0,83	314,34	19,54
España	9 084	4,92	1,07	-7,77	8,42
EEUU	7 753	4,20	1,23	24,07	27,29
Brasil	6 895	3,74	0,85	49,57	22,87
Alemania	5 473	2,97	0,95	-2,32	10,03
Venezuela	4 338	2,35	0,94	80,98	23,33
Colombia	4 095	2,22	0,82	145,80	13,77
América del Sur	125 161	67,85	0,84	98,51	20,10
América del Norte	11 295	6,12	1,17	37,19	27,18
América Central y Caribe	5 782	3,13	1,02	112,03	12,11
Europa	31 780	17,23	1,05	-1,22	12,37
Asia	7 735	4,19	1,26	16,91	9,02
África	1 302	0,71	0,98	66,92	9,91
Oceanía	1 409	0,76	0,90	48,00	23,07

Fuente: Censos nacionales de población y Proyecto IMILA del CELADE, en Martínez Pizarro, Jorge, *El Encanto de los Datos. Sociodemografía de la Inmigración en Chile Según el Censo de 2002*, Chile: Naciones Unidas. 2003.

aporta extranjería pueden inducir a error, por ejemplo, debido a que se puede contabilizar dos veces a una misma persona que sólo está renovando su permiso de residencia.

La población boliviana que decide migrar prefiere hacerlo a Argentina y Estados Unidos, que se han constituido en sus destinos preferentes, lugares en donde esperan encontrar mayores facilidades de inserción y mejores oportunidades laborales.²³ Chile, en cambio, no es un destino prioritario para la migración boliviana, pese a ser un país vecino, a que cuenta con buenas oportunidades laborales y condiciones que facilitan una óptima calidad de vida –fundamental si se tiene presente que la migración se produce principalmente por la ausencia de oportunidades en el lugar de origen de la población migrante²⁴. Chile además cuenta con una seguridad institucional que no dan otros países de la región, aspecto que da confianza y permite determinar a priori los pasos a seguir respecto de cualquier gestión, facilitando con ello la vida cotidiana de las personas. No se puede dejar de considerar la ventaja que representa que el país de llegada tenga el mismo idioma, factor decisivo a la hora de decidir el país destino que se elige para iniciar una nueva vida. Todas estas son condiciones que facilitan el posicionamiento de Chile como país de destino de la inmigración, especialmente latinoamericana, pero no llegan a ge-

²³ Polo, Teresa, *op. cit.*

²⁴ Castillo, Manuel Ángel, *op. cit.*, p. 13.

²⁵ Martínez Pizarro, Jorge, *op. cit.*, p. 54.

nerar el peligro de que se produzcan oleadas de migrantes,²⁵ como lo percibe la población nacional. En este contexto, el país seguirá atrayendo a los grupos de migrantes que no puedan migrar a otros de sus destinos preferentes, mientras en Bolivia no se generen las condiciones necesarias para retenerlos.

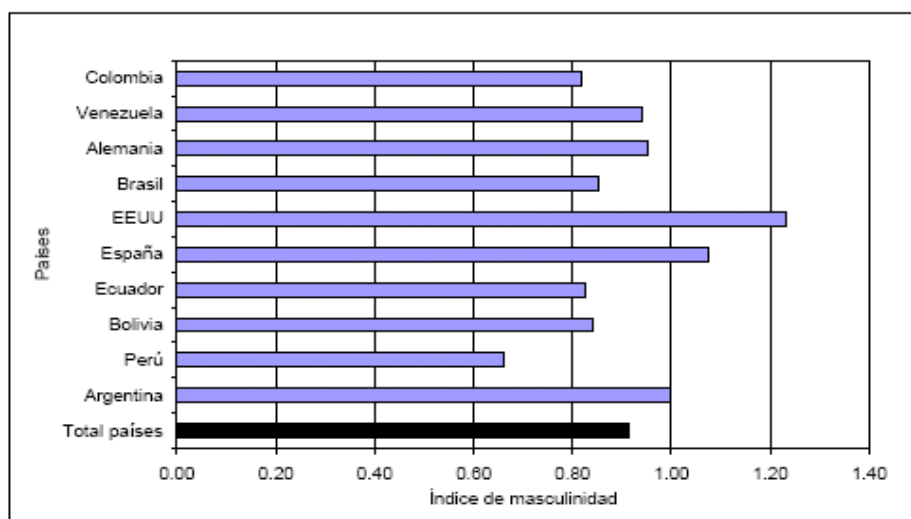
El gobierno boliviano, por su parte no tiene contemplado intervenir en los flujos migratorios, precisamente porque considera que éstos son satisfactorios,²⁶ por lo que no constituye una preocupación, de modo que de mantenerse las condiciones que conducen a la migración, seguirán llegando migrantes bolivianos a Chile.

La población inmigrante boliviana que llega a Chile es principalmente adulta, como se puede apreciar en el cuadro 2, en el que se evidencia el bajo porcentaje de menores que llega al país, de lo que se puede inferir que los adultos vienen en busca de oportunidades laborales y envían remesas de dinero a sus familias, intentando la reunificación familiar una vez que sus condiciones sean de mayor seguridad y que tengan las condiciones necesarias para recibirlos.

El mismo cuadro demuestra también que las mujeres tienen mayor presencia en el grupo de inmigrantes que los hombres, lo que conduce a determinar las características particulares que tiene esta migración, relativas a las causas que las llevan a tomar la decisión de emigrar, a las posibilidades de inserción laboral, a las violaciones de derechos a que se enfrentan, entre otras, todas las cuales presentan diferencias respecto de la migración masculina.

GRÁFICO 2

CHILE: ÍNDICES DE MASCULINIDAD DE LOS DIEZ PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN DE LOS NACIDOS EN EL EXTRANJERO, 2002 (HOMBRES POR CADA MUJER)

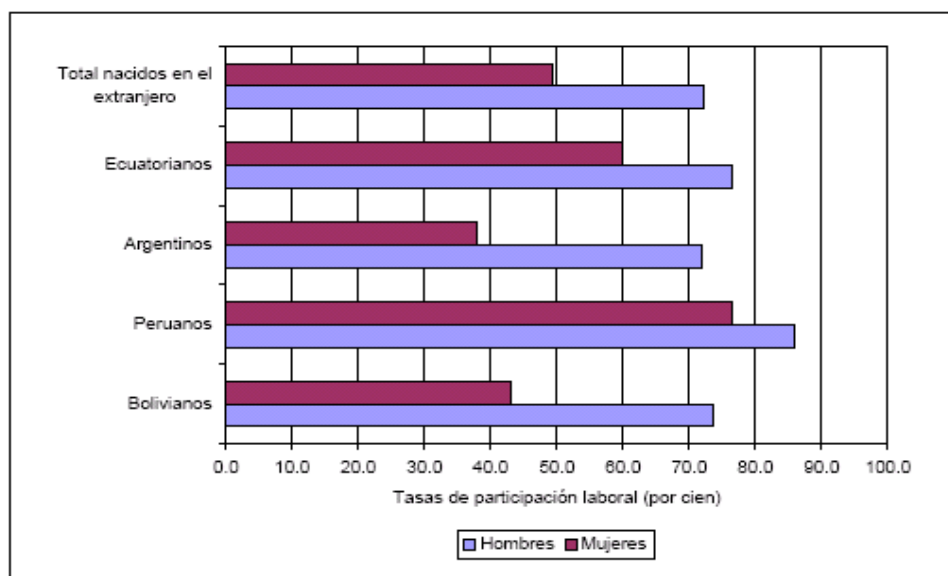


Fuente: Censos nacionales de población y proyecto IMILA del CELADE, en Martínez Pizarro, Jorge, *El Encanto de los Datos. Sociodemografía de la Inmigración en Chile Según el Censo de 2002*, Chile: Naciones Unidas. 2003.

²⁶ Información obtenida de la página del Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia: www.ine.gov.bo.

Los índices de masculinidad en la migración hacia Chile son diferentes, de acuerdo al país de origen de ésta. En el caso de Argentina, por ejemplo, llega un hombre por cada mujer y si a esto le sumamos la información relativa a las edades de los migrantes, veremos que también llegan bastantes menores de 15 años, lo que demuestra que en este caso la migración se realiza por grupo familiar, situación que tiende a facilitar la inserción en una sociedad. No sucede lo mismo en el caso boliviano ni peruano, en que llegan bastantes más mujeres que hombres, especialmente en el último grupo, donde las mujeres migran solas para trabajar en labores domésticas, enviando el producto de su trabajo a sus familias y teniendo siempre el peso de que han dejado a sus hijos y en muchos casos a sus maridos. Lo mismo ocurre con la migración boliviana, en que la población femenina supera a la masculina, aunque en este caso no se dedican principalmente a labores domésticas, ni tampoco tienen una concentración económica en un área exclusiva tan importante, pero sí se refleja una mayor inserción en el comercio minorista.²⁷ De todos modos es importante tener en cuenta que los extranjeros suelen orientarse a sectores económicos en que los nacionales no muestran mayor interés en ocupar,²⁸ aspecto desconocido por la población nacional y que conduce, entre otros, a que ésta se sienta amenazada en su fuente laboral, dificultando la plena inserción de los migrantes.

GRÁFICO 3
CHILE: TASAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL SEGÚN SEXO DE LOS PRINCIPALES GRUPOS DE NACIDOS EN EL EXTRANJERO, 2002.



Fuente: Tabulaciones especiales del censo de 2002, en Martínez Pizarro, Jorge, *El Encanto de los Datos. Sociodemografía de la Inmigración en Chile Según el Censo de 2002*, Chile: Naciones Unidas. 2003.

²⁷ Martínez Pizarro, Jorge, *op. cit.*, p. 44.

²⁸ *Ibid.*

La inserción laboral que alcanzan los migrantes siempre favorece a los hombres más que a las mujeres, incluso en los casos en que la migración femenina supera con creces a la masculina, cuestión que se ve reflejada en el gráfico 3. De este modo, aunque la mujer migrante tenga mejores oportunidades de trabajar en Chile que en su país, encontrará enormes dificultades para obtener un trabajo y aún más para que éste respete todas las garantías que la legislación laboral pretende asegurar a todo trabajador. Además es una gran dificultad que los migrantes puedan insertarse en puestos adecuados a sus conocimientos y habilidades, lo que se traduce en que normalmente se encuentran más calificados que lo que requiere el trabajo que obtuvieron.

El hecho de que la mujer migrante se enfrente a mayores dificultades que el hombre migrante en materia laboral es simplemente un signo de las dificultades que en general enfrenta la mujer en Chile, donde no sólo le cuesta más que a su par masculino encontrar un trabajo, sino que normalmente obtiene menor remuneración por la misma labor realizada,²⁹ simplemente por su condición de mujer, pero además en el caso de la mujer migrante las dificultades que encuentra en materia laboral son mayores que las que enfrenta la población femenina nacional,³⁰ lo que se traduce en una doble discriminación, en su calidad de migrante y en su calidad de mujer.

Que se trate de una migración con preeminencia femenina conduce a determinar otras características que le son propias, como el hecho de que normalmente las mujeres no toman en forma autónoma la decisión de migrar, la que se toma al interior de la familia, considerando en mayor medida los aspectos económicos, lo que sucede en general con la migración. Tiene también relevancia, en este tipo de migración, otros factores, tales como aspectos culturales, beneficios económicos del marido, educación, necesidad de escapar de la vida rural y control familiar, así como la violencia intrafamiliar.³¹

Son también aspectos propios de la migración femenina el que las mujeres se ven afectadas en mayor medida que los hombres por los aspectos negativos de la migración, además de ciertos abusos que les son prácticamente exclusivos. Las mujeres indocumentadas –que representa un problema no menor en el caso boliviano– constituyen un grupo más vulnerable, puesto que se ven enfrentadas a riesgos para su integridad física y salud,³² lo que se agrava por el hecho de que al encontrarse en situación de ilegalidad se sienten limitadas en su posibilidad de denunciar los problemas que las afectan o simplemente de solicitar ayuda.

NORMATIVA VIGENTE

Siguiendo la tendencia mundial Chile ha considerado las migraciones como una materia que le corresponde regular internamente. Esta visión está cediendo paso a

²⁹ Schkolnik, Mariana, *La Inserción Laboral de las Mujeres*, Colección Ideas, Año 4 N° 35. Chile. Septiembre de 2003. www.chile21.cl. pp. 15 - 18.

³⁰ Martínez Pizarro, Jorge, *op. cit.*, p. 29.

³¹ Martínez Pizarro, Jorge, *El Mapa Migratorio de América Latina y el Caribe, las Mujeres y el Género*, Chile: Naciones Unidas, 2003, p. 54.

³² *Ibid*, pp. 42 - 45.

considerarla dentro de la política exterior, por la influencia que las migraciones pueden tener en la política internacional.³³

En Chile nunca se ha formulado una política migratoria clara y la normativa ha derivado más bien de determinadas coyunturas, marcadas a veces por consideraciones incluso racistas de la época, que tenían por objeto dotar al país de una estructura social, cultural y económica superior.³⁴ En la actualidad se cuenta con el reglamento de extranjería,³⁵ que regula los flujos de llegada de extranjeros, y con el decreto ley que establece las normas sobre extranjeros en Chile,³⁶ ninguno de los cuales establece la categoría de inmigrante.

El decreto ley establece que se puede restringir el ingreso de extranjeros «por razones de interés o seguridad nacionales»,³⁷ cuestión que se enmarca dentro de la normalidad de las disposiciones con que cuentan los países sobre migraciones, pero que llevada al extremo puede implicar serias discriminaciones, puesto que depende de la discrecionalidad de quien aplica esta norma determinar que entiende por interés o seguridad nacional y quienes podrían afectarla. Otras razones por las que se prohíbe el ingreso a extranjeros son: propagar doctrinas que destruyan o alteren el orden social o el sistema de gobierno; realizar actos contrarios a los intereses de Chile o que constituyan un peligro para el Estado; no tener o no poder ejercer su profesión u oficio, o carecer de los recursos que les permitan vivir en Chile sin constituir una carga social; sufrir enfermedades que la autoridad sanitaria determine que constituyen causal de impedimento para ingresar al territorio nacional.³⁸ Todas estas causales son consistentes con las que operan en el orden mundial y no acarrear, en principio, mayores inconvenientes, además de que generalmente no se aplican, sin embargo se pueden prestar para prohibir ingresos de manera no justificada, especialmente en el caso de que no se acepte el ingreso de quienes no tienen profesión u oficio o carecen de los recursos necesarios para subsistir. En efecto, personas que se encuentren en esta situación pueden llegar a constituir una carga social, pero si se tiene presente que una de las principales causas de la migración es la búsqueda de mejores oportunidades, esta causal podría implicar un gran límite al ingreso de personas, que normalmente buscan trabajo y tienden a constituir un aporte tanto para el país que las recibe, como para su país de origen, en este último caso por el envío de remesas.

Por su parte, el reglamento de extranjería dispone que para otorgar la residencia a los extranjeros éstos deben comprometerse por escrito, mediante declaración jurada, a no participar en política interna,³⁹ disposición arbitraria y carente justificación, contraria incluso a nuestra norma fundamental. La Constitución establece que en Chile no se pueden establecer diferencias arbitrarias,⁴⁰ que las personas

³³ OIM - CHILE, *Las Migraciones Internacionales: Análisis y Perspectivas para una Política Migratoria*, Chile, *op. cit.*, pp. 14 - 15.

³⁴ *Ibid.*, p. 5.

³⁵ Decreto Supremo N° 597, de 1984, Reglamento de Extranjería.

³⁶ Decreto Ley N° 1.094, de 1975.

³⁷ *Ibid.* Artículo 2.

³⁸ *Ibid.* Artículos 15 y 16.

³⁹ Decreto Supremo N° 597, *op. cit.*, Artículo 15.

⁴⁰ Constitución Política de la República de Chile, artículo 2.

tienen derecho a la seguridad personal y, en virtud de tal derecho, pueden residir y permanecer en cualquier lugar de la república.⁴¹ Asegura también a todas las personas el derecho de asociarse, entre otras razones con fines políticos, limitando la constitución de partidos que tengan ciertos objetivos, como el no respeto de la democracia o del régimen constitucional, que procuren establecer un régimen totalitario, que hagan uso de la violencia o inciten a ella como método de acción política, pero en ningún caso permite limitar el derecho de las personas de asociarse con fines políticos.⁴² Se debe destacar que la constitución habla de los derechos de todas las personas, no distinguiendo entre nacionales y extranjeros, por lo tanto no cabe a la ley establecer este límite.

Los requisitos que la ley establece para obtener la residencia definitiva no son de por sí extremadamente complejos, pero se relacionan en gran medida con la contratación laboral de la persona, además de la estabilidad en el lugar de trabajo,⁴³ lo que favorece al inmigrante al cual se le han respetado sus derechos laborales, pero no al que se le han vulnerado. Este último cae en un círculo vicioso, porque se le paga un menor salario, no tiene afiliación a instituciones de salud o provisionales, puede ser despedido en cualquier momento sin derecho a indemnización y perdiendo además la continuidad laboral –condición indispensable para garantizar la obtención de la residencia, de modo que al buscar nuevamente trabajo lo hace desde una posición de desventaja– y así sucesivamente.

Favorecen la adaptación del extranjero, en cambio, ciertas leyes y convenios, generalmente vinculados a aspectos laborales y de previsión, como el convenio adoptado con Argentina en 1971, que facilita la contratación de trabajadores temporales, sin la necesidad de que cumplan con todos los requisitos establecidos para el ingreso de extranjeros, pero que tiene una aplicación muy restringida, puesto que sólo se aplica a cotizantes del INP –Instituto de Normalización Provisional–.⁴⁴ En el caso peruano también existe un convenio de seguridad social, que no tiene aplicación de momento por cuanto no se ha adoptado el acuerdo administrativo necesario, pero resulta novedoso en tanto permite traspasar fondos de un sistema a otro, respetando a quienes hacen capitalizaciones individuales.⁴⁵ De todos modos este convenio no recibirá gran aplicación mientras en Perú el sistema de AFP no sea obligatorio. Finalmente, se exime a los empleadores nacionales que contraten extranjeros a efectuar la previsión en organismos nacionales, siempre que dichos trabajadores se encuentren afiliados a un organismo de previsión en su país, que les asegure prestaciones en caso de invalidez, enfermedad, vejez, muerte y a condición de que expresen su voluntad de mantener dicha afiliación.⁴⁶

Dentro de las garantías que se han dispuesto para los migrantes, específicamente en el caso de los bolivianos, se encuentra la adoptada en 2005, por la cual se dispuso

⁴¹ *Ibid.* Artículo 7, letra a.

⁴² *Ibid.* Artículo 15.

⁴³ Decreto Ley N° 1.094. Artículos 15 - 85; Decreto Supremo N° 597. Op. Cit. Artículos 15 y 80.

⁴⁴ Acuerdo administrativo para la aplicación del convenio laboral, suscrito con Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores, N° 684. 1994.

⁴⁵ Convenio de Seguridad Social entre la República de Chile y la República de Perú. Año 2002.

⁴⁶ Ley 18.156, que Establece exención de cotizaciones previsionales a los técnicos extranjeros y a las empresas que los contraten bajo las condiciones que se indican y deroga la ley 9.705. Año 1988.

que los hijos de los migrantes, aunque fueran ilegales, tendrían derecho a salud y educación, beneficiando de este modo a unos 15.000 estudiantes.⁴⁷ Convendría hacer un seguimiento de esta norma, a fin de determinar cuanto cumplimiento se le está dando. De todos modos, el estudio de percepción realizado por la OIM refleja que a pesar que los Chilenos perciben que los inmigrantes tienen dificultades de acceso a los servicios, esto no se sostiene en una realidad y que acceden sin inconvenientes a la salud primaria y secundaria; además los inmigrantes evalúan bien la calidad de la educación y la cobertura de viviendas, cubriendo adecuadamente sus necesidades.⁴⁸

Además de la normativa interna, Chile ratificó la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares,⁴⁹ la cual no se refiere a todos los aspectos de la migración, pero al menos establece el mínimo de protección que se debiera otorgar a los migrantes, en particular respecto de las condiciones laborales. En el mismo sentido se encuentra el Convenio sobre los trabajadores migrantes, de la OIT, que establece que se debe proporcionar a los trabajadores migrantes, sin discriminación de ninguna clase, un trato no menos favorable que el que se le asigna a sus nacionales, en lo que respecta a remuneración, horas de trabajo, vacaciones, límites de edad y por sexo, así como lo que concierne al resto de los derechos laborales que establece nuestra legislación.⁵⁰ Al no encontrarse ratificado este convenio, no es vinculante para Chile, pero es parte de la normativa internacional a la que se puede calificar de *soft law*, que mientras más se reitere se va incorporando a la costumbre reconocida, paso previo a que el derecho internacional se transforme en *hard law*, que tiene carácter obligatorio para los Estados. De este modo, es posible sostener que existe un núcleo de derechos que se deben respetar a toda persona, incluyendo a los extranjeros, tanto en el plano laboral como en el resto de los ámbitos, y que un Estado debe preocuparse de garantizar.

POLÍTICA MIGRATORIA

A pesar de que no existe una política clara y sistemática, Chile tiene una postura general de puertas abiertas, la cual facilita las perspectivas de integración y de los mercados laborales, tanto hacia el interior como hacia fuera del país. Una política de puertas abiertas no significa una desregulación total del fenómeno migratorio, muy por el contrario, es el espacio en que el Estado entra a ser garante de los derechos de la sociedad nacional y de los migrantes, en particular. La política contribuye a regular y conducir los flujos migratorios, reconociendo que este mismo puede ser generador de desarrollo.⁵¹

⁴⁷ Nota de prensa de La Patria Bolivia, *Hijos de bolivianos ilegales en Chile tendrán derecho a salud y educación*. 27 de Septiembre de 2005. www.lapatriaenlinea.com.

⁴⁸ OIM - CHILE, *Informe Síntesis. Estudio Exploratorio Diagnóstico y Percepción Sobre la Migración Limítrofe /fronteriza en Chile*, Chile, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁹ Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 18 de diciembre de 1990, ratificada por Chile en 21 de marzo de 2005.

⁵⁰ Convenio sobre los trabajadores migrantes. 1949, artículo 6. No ratificado por Chile.

⁵¹ OIM - CHILE, *Las Migraciones Internacionales: Análisis y Perspectivas para una Política Migratoria*, Chile. *op. cit.*, pp. 7 - 8.

Una política de puertas abiertas no conduce al aumento de migrantes en situación irregular, que son quienes pueden generar problemas de gobernabilidad, por cuanto su ingreso implica la posibilidad de tráfico e introducción clandestina de personas. En efecto, las políticas no reactivas tienden a facilitar la aceptación de la migración por parte de la población nacional, políticas que pueden ir desde la regulación de los flujos migratorios legales hasta el control del tráfico de personas.⁵² Una alternativa adecuada para limitar la migración indocumentada consiste en generar mecanismos que permitan un control mínimo de los diversos aspectos relacionados con los flujos migratorios. Es conveniente adoptar acuerdos que protejan los derechos de los migrantes, como también de los demás actores involucrados.⁵³

Una política pública es un curso de acción dirigido desde el gobierno en relación con un problema, que consiste en la adopción de una serie de acciones y decisiones interrelacionadas⁵⁴ y que se relacionan con el objetivo buscado. En el caso de las migraciones la política debe vincularse con temas tales como los derechos del migrante y su familia, el desarrollo económico, la mano de obra, la estructura social, las relaciones internacionales, el espacio físico y el medio ambiente, considerando en el caso de los derechos humanos aspectos como tolerancia, solidaridad, discriminación, racismo y xenofobia y consagrando el derecho a la igualdad de oportunidades y trato laboral, igualdad social y política, así como el derecho a la identidad cultural.⁵⁵

Una política migratoria no debe distinguir entre la nacionalidad de los migrantes y debe considerar aspectos como su acogida, inserción y satisfacción de necesidades básicas, así como también solucionar los problemas que dicen relación con la ilegalidad y los aspectos laborales que garanticen un trabajo digno al migrante. Es indispensable que la política considere tanto aspectos de inmigración como de emigración y que establezca como requisito la capacitación⁵⁶ de las personas que tienen algún rol en la entrada o salida de migrantes, a fin de que los informen sobre sus derechos y requerimientos relacionados con este proceso.

Los principios que fundamentan la política migratoria se deben basar en la solidaridad e integración a la sociedad, a fin de que la población nacional vaya generando una cultura de aceptación al inmigrante, misma que favorecerá al Estado, por la disminución de conflictos potenciales. Se debe trabajar con criterios de adaptabilidad, siempre teniendo presente las diversas realidades de los migrantes a que el país sirve de acogida y, en este mismo sentido, el gobierno debe establecer instancias para que los inmigrantes puedan mantener su identidad, en un marco de respeto por sus diferencias culturales.⁵⁷

⁵² *Ibid.* pp. 8.

⁵³ Castillo, Manuel Ángel, *op. cit.*, p. 19.

⁵⁴ Conferencia dictada por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), *Hacia la Formulación de una Política de Defensa Nacional, a través de un Proceso Participativo y de Diálogo, en un Escenario de Globalización, Incertidumbres, Riesgos y Amenazas Multiformes y en el Contexto de Esquemas Subregionales de Integración*, en la VI Conferencia de Directores de Colegios de Defensa de Iberoamérica, en Montevideo, Uruguay, del 3 al 7 de octubre de 2005. En *Política y Estrategia*, Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. N° 100. Octubre – Diciembre de 2005. p. 171.

⁵⁵ OIM - CHILE, *Las Migraciones Internacionales: Análisis y Perspectivas para una Política Migratoria*, Chile. *op. cit.*, pp. 10 - 11.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 19.

⁵⁷ *Ibid.*

CONCLUSIONES

La inmigración en Chile se encuentra muy por debajo de los índices mundiales promedios y el país está lejos, por tanto, de ser un receptor de oleadas de migrantes, como se ha dado a entender por la prensa nacional. Es más, las tasas de natalidad y de esperanza de vida demuestran que la población nacional está envejeciendo,⁵⁸ razón por la cual en pocos años se necesitará mano de obra externa para satisfacer la necesidad del país.

Ahora bien, ni la potencial necesidad de la migración, ni el problema que puede generar para el país las percepciones equivocadas que tiene la población nacional respecto de algunos grupos de inmigrantes, ha llevado al gobierno a adoptar una postura sobre el tema, que lo conduzca a establecer normas concordantes que constituyan una política migratoria. En efecto, la regulación es insuficiente e inadecuada para la situación actual, lo que hace indispensable asumir una postura sobre la real necesidad de que lleguen extranjeros, el tipo de migración que se requiere, los vínculos que se desean tener con los nacionales que emigran, la forma de facilitar la relación de los inmigrantes con sus países de origen, la manera de proteger a los migrantes de potenciales violaciones de sus derechos esenciales, tanto en calidad de migrantes como en su calidad de seres humanos.

Adoptar una postura frente a los temas mencionados, como otros que digan relación con la migración, contribuirá a la mayor aceptación de la población nacional de dicho fenómeno, así como sobre su necesidad y su carácter inevitable. Una política migratoria que contemplara aspectos educacionales de aceptación de la diversidad, contribuiría a la mayor integración de la comunidad migrante, indispensable para lograr una convivencia armónica dentro del territorio nacional.

Además de la posibilidad de lograr una mejor calidad de vida de la población que vive en el territorio nacional, debido precisamente a la mayor integración y, por consiguiente, disminución de los conflictos entre diversos sectores, una adecuada política migratoria también podría contribuir a generar vínculos que mejoren consiguientemente la relación de los Estados. En efecto, si un país tiene a muchos de sus nacionales viviendo en otro, le interesará poder generar una relación fluida con éstos, así como que las condiciones en que ellos se encuentren sean óptimas, más aún si debido a dichas condiciones de empleo obtenidas comienzan a llegar a su territorio remesas que contribuyan a mejorar la calidad de vida dentro de su propio territorio.

Si bien la aceptación de la comunidad boliviana inmigrante no va a poner término a siglos de conflicto entre Chile y Bolivia, sí puede favorecer las relaciones o, al menos, establecer puntos de contacto que las beneficien.

Las razones expuestas demuestran la necesidad de que el Gobierno adopte una política migratoria, para la cual es indispensable conocer las diversas realidades que presenta la migración, tanto respecto de los que salen del país como de aquellos que entran. Se debe tomar en cuenta las diferencias culturales y la mejor manera de incorporarlas; en el caso de la diversidad racial la forma de que sea aceptada.

Son también temas fundamentales a considerar los derivados del sexo, presente

⁵⁸ INE, *Anuario de Estadísticas Vitales 2003*, Chile. www.ine.cl, p. 59.

tanto en el caso de la migración boliviana como de la peruana, que aportan más cantidad de mujeres inmigrantes que de hombres. Este aspecto influye en el establecimiento de mecanismos adecuados de apoyo a víctimas de violaciones específicas de sus derechos, en su calidad de mujeres, tanto en el proceso de llegada como de instalación en el país. Influye además en temas como la reunificación familiar o la inserción laboral, fundamentales en el caso de la migración femenina y que tienen aristas particulares que hacen indispensable una visión que establezca la distinción.

Una política migratoria adecuada debe procurar abordar todos los aspectos que conduzcan a una mayor integración entre comunidades, con el consiguiente beneficio para la estabilidad dentro del territorio nacional. Para lograr este objetivo es indispensable que aquella tenga como centro el respeto por el ser humano, sin distinciones por motivos de raza, sexo, condición social, así como ninguna otra. De este modo, la regulación que adopte el país tendrá a la vista la seguridad nacional y regulará de manera adecuada el ingreso de extranjeros, permitiendo su adaptación, con la mayor integración posible, obteniendo así ellos los beneficios que buscaban al migrar y el país los que derivan de la adecuada inserción laboral, de la convivencia pacífica en su territorio y de la mejora en las relaciones con los Estados de origen de los grupos migrantes.