

# Migración y procesos Constituyentes

*Héctor Pujols Molero,  
Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración*

*“La burguesía inglesa, además de explotar la miseria irlandesa para empeorar la situación de la clase obrera de Inglaterra mediante la inmigración forzosa de irlandeses pobres, dividió al proletariado en dos campos enemigos [ ] en todos los grandes centros industriales de Inglaterra existe un profundo antagonismo entre el proletario inglés y el irlandés. El obrero medio inglés odia al irlandés, al que considera como un rival que hace que bajen los salarios y el nivel de bienestar [ ] la burguesía fomenta y conserva artificialmente este antagonismo entre los proletarios dentro de Inglaterra misma. Sabe que en esta escisión del proletariado reside el auténtico secreto del mantenimiento de su poder”<sup>1</sup>.*

Esas palabras las escribía Karl Marx en 1870 en relación a la dependencia colonial de Inglaterra sobre Irlanda y la migración que ésta conllevaba. Casi un siglo y medio después, las migraciones y las consecuencias de éstas en el país de acogida, siguen generando arduos debates sobre qué hacer frente a estos procesos. En momentos constituyentes como el actual, debemos repensar cómo hacer frente a un debate que en la mayoría de los países ha sido capitalizado por los sectores conservadores que encuentran en la población migrante un chivo expiatorio desde donde instalar su agenda reaccionaria en base al miedo y la inseguridad.

En cualquier caso, podemos afirmar que si comparamos a Chile con otros países, la apa-

<sup>1</sup> K. Marx; F. Engels, *Obras Escogidas*, tomo II. Editorial Progreso, Moscú.

rición de grupos de extrema derecha que encuentran en los discursos xenófobos y racistas un eco de sus planteamientos ha sido menor. Muestra de ello fue la marcha antimigrante realizada en Santiago, donde la baja convocatoria - acudieron más carabineros que manifestantes y la concentración antifascista triplicó en número - desactivó la posibilidad de la aparición de una corriente populista excluyente como opción política. Si bien podríamos considerar este hecho como una buena noticia, en la práctica la situación es más peligrosa ya que muchos de esos discursos se han hecho desde la propia institucionalidad. El propio Presidente Piñera exclamando en Antofagasta que iban a cerrar las fronteras con machete, o la no suscripción del Pacto Mundial para las Migraciones de las Naciones Unidas, son una muestra que desde la institucionalidad chilena se ha construido en los últimos años un enemigo al cual abatir, implementando una visión determinada sobre los extranjeros residentes en Chile.

Es por ello que, de cara a situar a la población migrante en el proceso constituyente, es relevante analizar en términos históricos un fenómeno como es la migración, fenómeno que va intrínsecamente ligado a la historia del país pero que tiene diferentes interpretaciones según la perspectiva política del momento. Para ello es necesario partir por comprender que la concepción del extranjero y la migración no siempre ha sido la misma y que, como otros conceptos, estas definiciones han ido variando según los procesos que han marcado la

historia del país; del deseado al enemigo, del refugiado al delincuente.

## Migración, modelos de desarrollo y construcción de la identidad nacional chilena

Las primeras leyes generadas para la llegada de extranjeros se establecen en el proceso constituyente de la nación chilena como parte de la Guerra del Pacífico y el inicio de la ocupación de la Araucanía. Durante el gobierno de Manuel Bulnes se creará la Ley de Colonización de 1845, que establecía a través de incentivos fiscales y apoyo económico para las familias que estuvieran dispuestas a aceptar terrenos al sur del Biobío. En ese sentido, la migración se convierte en un elemento de guerra para la anexión de los territorios mapuche. Esta ley, creada en el periodo de la consolidación de la República, generó durante décadas la atracción de miles de colonos, principalmente alemanes, que se asentaron a orillas del lago Llanquihue y en los Llanos de Osorno, así como en las ciudades de Valdivia y Puerto Montt, despojando de sus territorios a los pueblos originarios. Como establecía la ley, "todos los colonos, por el hecho de avecindarse en las colonias, son chilenos"<sup>2</sup> obviando deliberadamente que en esos territorios ya existía población. En el caso del norte, con las provincias anexionadas tras la Guerra del Pacífico, el proceso de "chilenización" de Tacna, Arica y Tarapacá estará marcado por la Ley de

<sup>2</sup>Ley sobre Colonias de naturales i extranjeros de 1845.

Colonización de 1909, en cuyo objetivo la migración jugó un papel fundamental por cuanto la voluntad máxima era “fomentar la creación de intereses permanentes chilenos en esa región”<sup>3</sup>. En estos dos casos podemos observar cómo la migración dirigida funcionaba como un instrumento de consolidación de los intereses del Estado, haciendo de palanca para la conquista y colonización de nuevos territorios que pudieran servir para la ampliación del capital chileno. Para ello se incentivaba desde el Estado una dicotomía nacional excluyente, entre el chileno y el mapuche en el caso del sur, y entre el chileno y el boliviano o peruano en el caso del norte.

Pero lejos de esta dicotomía nacional generada por el Estado, aparecía también otra dicotomía donde las diferentes nacionalidades se entrelazaban para construir organizaciones y movimientos plurinacionales, otra identidad nacional de carácter popular. Muestra de ello son al menos tres sucesos ocurridos durante el periodo final de la migración como un elemento de colonización y segregación; la matanza de Santa María de Iquique, el asalto e incendio de la sede de la Federación Obrera de Magallanes, y la masacre de Ranquil. Esas tres masacres tienen el elemento de unidad de las diferentes nacionalidades y donde se entrecruza el factor migratorio. En el caso de Santa María de Iquique, la arenga de los obreros bolivianos y peruanos frente a la petición de los representantes diplomá-

ticos de sus países para que abandonaran el lugar es un claro llamado a la unidad de los trabajadores por encima de su lugar de nacimiento; “con los chilenos vinimos, con los chilenos morimos”. Ya en 1920 y en este caso en Punta Arenas, la Federación Obrera de Magallanes sería asaltada e incendiada. Esta organización se vio fuertemente influenciada por la migración en la región y cuyo pretexto de “injerencia extranjera” fue utilizado para cometer esa masacre. En el caso de Ranquil, el levantamiento de campesinos chilenos y mapuche frente a las condiciones de semi esclavitud supera de nuevo la dicotomía por nacionalidad.

Con el triunfo del Frente Popular, la mirada respecto a la migración y los procesos de acumulación de capital variarán significativamente, dejando atrás los procesos de migración-colonización hacia un modelo donde la migración permitiera el desarrollo nacional. El ejemplo de ello es la llegada del Winnipeg, refugiados republicanos españoles con los que el gobierno del Frente Popular trataba de incorporar ingenieros y profesionales al nuevo modelo económico. El 3 de septiembre de 1939 desembarcaba en Valparaíso el Winnipeg cargado con aproximadamente 2.200 refugiados que huían de España tras el triunfo del fascismo y la previsible guerra europea, cuyo inicio ocurrió cuando el legendario barco ya arribaba a las costas chilenas. En pleno gobierno del Frente Popular, el Presidente Pedro Aguirre Cerda encargó a Pablo Neruda la misión de traer a Chile a “hombres de trabajo”, relegando a los políticos por el miedo a la presión ejercida por parte del

<sup>3</sup> Circular N° I, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, fechada en Santiago el 15 de diciembre de 1914.



Partido Conservador y de medios de comunicación como El Mercurio. Sin embargo, la hazaña se completó y para la historia quedan nombres que tanto aportaron a la sociedad chilena; Víctor y Raúl Pey, Roser Bru, José Balmes, Leopoldo Castedo, Mauricio Amster, José Ricardo Morales y tantas otras personas que encontraron en Chile un nuevo hogar. Como decía la libreta de introducción al país que les entregaron a los tripulantes, "Chile os acoge". Esta visión de país de acogida respecto a la migración perdurará al menos hasta el golpe de Estado de 1973, y si bien la derecha y sus frentes afines como El Mercurio seguirán insistiendo en la visión de la dicotomía nacional y la migración como un elemento de segregación durante todos esos años, sus planteamientos no serán hegemónicos.

Siguiendo con la política de acogida, en 1972 el gobierno de Salvador Allende ratifica la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 que completaba al anterior. Chile se convierte así de nuevo en un país de acogida, esta vez para numerosos refugiados de países de la región que para entonces contaban con dictaduras militares. Especialmente para refugiados bolivianos, argentinos y brasileños. Este elemento será fundamental para la justificación y difusión del conocido como "Plan Z", que remarcaba la existencia de agentes extranjeros en el Gobierno Popular. Una muestra de ello es que el libro blanco para el cambio de gobierno - sustento teórico del golpe cívico militar - recogerá en un capítulo completo

la actuación de los extranjeros en la política chilena. Esa concepción del extranjero como un enemigo tendrá su desarrollo en la promulgación en 1975 del Decreto Ley de Extranjería, reglamento que regula hasta el día de hoy las migraciones en Chile, y donde se establece que será causal de expulsión "propagar o fomentar de palabra o por escrito o cualquier otro medio, doctrinas que tiendan a destruir o alterar por la violencia, el orden social del país o su sistema de gobierno" un elemento que permitió expulsar en 2017 a tres estudiantes peruanos con el motivo de portar libros sobre marxismo. De nuevo, esta vez bajo el prisma de la seguridad nacional, se establece la dicotomía por nacionalidad. Sin embargo, frente a la dictadura, las diferentes nacionalidades resistieron; de ahí la importancia de reivindicar a las sesenta y tres personas extranjeras que fueron ejecutadas o desaparecidas, y que a pesar de no haber nacido en Chile se hicieron parte del movimiento democrático en el país, como Joan Alsina, Carmelo Soria o Jane Vanini.

Ya en la década de los noventa y con el aumento de la inversión directa de las empresas chilenas en mercados como el peruano, el colombiano y en menor medida el ecuatoriano, se generan procesos de atracción en el plano económico hacia la población de esos países como marco de nuevos procesos de acumulación. Por otra parte, la intervención de Chile en la Misión de las Naciones Unidas en Haití, y por ende también en República Dominicana, y la incorporación de Chile como país garante de las negociaciones de paz en Colombia,

reforzarán los vínculos con esos países, y si bien no son los únicos factores para la migración, influirán para la atracción de esas nacionalidades.

Más allá de valorar el aporte de la migración actual hacia la sociedad chilena o analizar su impacto, es importante comprender que a grandes rasgos el debate sobre migración ha servido para crear y mantener la dicotomía nacional entre la población chilena y migrante en base a elementos comunes en la historia del país. Si bien ya no hablamos del subversivo, aunque en los últimos meses ha aparecido de nuevo la hipótesis de extranjeros como autores de la quema de las estaciones de Metro, sí se ha señalado al extranjero como el que viene a dañar los intereses del país, ya sea quitándonos el trabajo, colapsando el sistema público de Salud o aumentando la delincuencia. Ninguno de estos datos se corrobora con la realidad; sin embargo, y como decía antes, el elemento común de la historia y el papel de los medios de comunicación en la difusión de la dicotomía nacional de exclusión han servido durante el gobierno de Sebastián Piñera para encontrar un chivo expiatorio útil en términos comunicacionales; la creación de la identidad nacional en torno a la exclusión del migrante. Pero además de la creación de esta dicotomía, hablar de migración es hablar también de modelo de desarrollo. En el actual proceso migratorio en Chile, se ha primado por sobre todo la irregularidad migratoria, creando trabas burocráticas y restricciones que, lejos de frenar la migración, han generado una masa de trabajadores sin derechos,

apostando por un modelo de desarrollo excluyente donde la ganancia de capital se extrae de la precariedad del trabajo y no del aumento de la producción.

El debate sobre la nueva Constitución nos permite repensar en términos históricos las migraciones en Chile y los mecanismos de exclusión generados, y en ese punto existe un concepto clave que marcará la apuesta de las organizaciones migrantes en el proceso; la ciudadanía.

## Migraciones y Nueva Constitución

El Estado-Nación, y el concepto de ciudadanía perteneciente a éste, se han basado desde su creación en la exclusión política y económica de amplios sectores de la población. En diferentes momentos históricos trabajadores, mujeres, identidades nacionales minorizadas, pueblos colonizados y otros sectores excluidos, han luchado por el acceso a derechos económicos, sociales y culturales. Diferentes luchas por la democratización del Estado y en consecuencia la ampliación de la ciudadanía, entendiendo la disputa por el acceso a derechos como un elemento clave para construir sociedades democráticas. En la actualidad, los procesos migratorios que se viven a lo largo de todos los continentes tensionan la idea de ciudadanía, especialmente por ser necesario obtener la nacionalidad del país de acogida como requisito para el acceso a derechos plenos. Es en esta tensión donde la población migrante se convierte en un nuevo sujeto enfrentado a la exclusión, convirtiendo la lucha de la población mi-

grante no solo en una lucha por el acceso a derechos de un determinado sector de la población que habita un territorio, sino por su transformación en un actor clave para la democratización del Estado y las sociedades en las que vivimos. En ese sentido, las migraciones como procesos innatos a la condición humana nos ponen hoy frente a un espejo, mostrándonos las deficiencias de nuestras sociedades, agudizando las exclusiones que siempre han existido al interior del Estado-Nación y del régimen de ciudadanía, y nos obligan a repensar nuevas formas de convivencia.

En el caso de Chile, la Constitución actual aprobada durante la dictadura cívico militar establece en su artículo 13 que “son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años”, limitando en su propia definición de ciudadanía la posibilidad de acceso pleno a derechos a aquellas personas que, a pesar de habitar y contribuir de igual manera al desarrollo del país, no tengan la nacionalidad. Este elemento, establecer como requisito necesario la nacionalidad para acceder a la ciudadanía, desencadena toda una serie de limitantes para la población migrante, su inclusión en el país y el propio desarrollo de Chile. Sin embargo, la Constitución tiene otro elemento que permite el ejercicio de la ciudadanía a la población migrante sin tener ese reconocimiento. El artículo 14 establece que podrán ejercer el derecho a sufragio los extranjeros residentes que cuenten con más de cinco años de vecindamiento. Este elemento es un poder político que si bien no se ha ejercido con toda su fuerza,

ya que la abstención electoral de la población migrante es muy elevada, sí es una amenaza muy presente en los candidatos de distritos y comunas donde el porcentaje de extranjeros es significativo. Dichas candidaturas han preferido hacer propuestas promigrantes a la caza del voto de la población migrante que tender hacia discursos xenófobos.

En esa contradicción entre migración y ciudadanía dentro del proceso constituyente debemos situar también el “Acuerdo por la paz social” firmado el 15 de noviembre de 2019. Si como decía anteriormente el único resquicio para el ejercicio de la ciudadanía y la prevención de discursos xenófobos era el voto, el famoso acuerdo nos hizo retroceder. Tanto para el plebiscito como para la elección de los delegados que redacten la nueva Constitución, la población migrante queda excluida del proceso ya que solo los nacionales podrán participar, negando a la población migrante un derecho reconocido por la actual legislación. Salvo que a última hora ocurra un cambio legislativo inesperado y se incorpore a la población migrante, el proceso constituyente iniciará excluyendo al 7% de la población que habita Chile, y esta puede ser una derrota histórica. No solo porque significa retroceder incluso sobre la base de la actual Constitución, sino que al retirar ese poder político a la población migrante los discursos xenófobos pueden aparecer con mayor fuerza en la institucionalidad.

En relación a ello, existen diferentes categorizaciones de cómo avanzar en una ciudadanía más inclusiva entendiendo que

la actual excluye a amplios sectores de la población chilena. Para ello la propuesta de plurinacionalidad incorpora el reconocimiento de la existencia de otras identidades nacionales más allá de la chilena, en este caso la de los pueblos originarios. Sin embargo, cuando hablamos de plurinacionalidad lo hacemos sobre el marco jurídico de la ciudadanía chilena. Incorporar a la población migrante requiere en cierta medida desnacionalizar la ciudadanía y vincularlo a la concepción de habitar el territorio. Es decir, que el ser ciudadano derive de la residencia en Chile y no de la nacionalidad, y es aquí donde los diferentes procesos constituyentes de Latinoamérica nos reflejan algunos debates ya resueltos. Tanto en el caso de Venezuela como Bolivia y Ecuador, las diferentes Constituciones no solo reconocen el carácter de plurinacionalidad, sino que también incorporan el carácter multiétnico e intercultural de sus pueblos, valores que deben ser respetados por el propio Estado en todos los procesos. En la temática migratoria, la Constitución Política del Ecuador es sin duda la que más ahonda en dicha materia, estableciendo algunos artículos relevantes para encontrar propuestas de cara al proceso constituyente chileno.

En primer lugar, la Constitución del Ecuador establece la no discriminación por condición migratoria, es decir la no discriminación por estar en situación irregular. Además de ello, establece dos elementos fundamentales para el debate migratorio y la condición de ciudadanía. En primer lugar, el reconocimiento de la migración

como un derecho y el rechazo a la categoría de ilegal a cualquier persona independientemente de su condición. En segundo punto, la prioridad del Estado por establecer una ciudadanía latinoamericana y caribeña, avanzando a la libre circulación de las personas de la región. Fijar estos dos elementos en una Constitución no solo significaría un cambio de paradigma en la forma de entender la migración en Chile sino que además significaría también un cambio en el modelo de desarrollo apuntando hacia la integración latinoamericana a través de las diferentes comunidades migrantes que han llegado en las últimas décadas. Sin duda, un debate que marcaría el redactado de la Nueva Constitución.

## Ciudadanía y derechos para todas las personas que habitan Chile

Como se mostraba al inicio de este artículo, la migración ha significado en muchos casos una forma de generar división, enfrentando por identidades. También una herramienta clave para el modelo de desarrollo de Chile, ya sea a través de las diferentes colonizaciones, atrayendo a profesionales que pudieran fomentar el modelo desarrollista o actualmente generando un ejército de reserva que permita precarizar el trabajo. Sin embargo los procesos avanzan y la solidaridad se hace presente en toda la historia de este país, desde el Winnipeg hasta la acogida de refugiados políticos en los años 70, y es aquí donde debemos situarnos.

---

El proceso constituyente parte mal por muchos elementos, uno de ellos por la exclusión de un porcentaje de población. Es cierto que no es un porcentaje tan elevado y que hay otros elementos como la paridad, la representación efectiva de los pueblos originarios o la incorporación de independientes que generan mayor consenso y sentido en el país. Sin embargo el negar el derecho a sufragio a los extranjeros residentes en el país, algo reconocido por la actual Constitución, significa en la práctica que la redacción de una Nueva Constitución no tiene que ser per se un avance en derechos y que perfectamente podemos

retroceder. Por decirlo de otra forma, nada está ganado ni garantizado.

En el ámbito de las migraciones, la desnaturalización de la ciudadanía, el reconocimiento del derecho a migrar y la perspectiva de la ciudadanía latinoamericana como proceso de integración regional nos permite abordar de otra manera un fenómeno que ha significado un largo debate sobre la identidad nacional chilena. Será tarea de todas las personas que habitamos el país construir una nueva identidad y un proceso constituyente que vea la migración como un aporte al país y que entienda la acogida como un proyecto de futuro.