

## Revista Política y Estrategia Nº 133, (2019)

Editada por: **Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) Chile.**

Lugar de edición: Santiago, Chile

Dirección web:

<http://www.politicayestrategia.cl>

ISSN versión digital: 0719-8027

ISSN versión Impresa: 0716-7415

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i133>

Para citar este artículo / To cite this article: GARCÍA Torres, Patricio, ALLIENDE Zúñiga, Gabriel “*Migración y Seguridad en el Siglo XXI*”

Revista Política y Estrategia Nº 133. 2019 Pp . 19-52

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i133.761>

Si desea publicar en Política y Estrategia, puede consultar en este enlace las Normas para los autores:

To publish in the journal go to this link:

<http://politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#authorGuidelines>



**La Revista Política y Estrategia está distribuida bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.**

## MIGRACIÓN Y SEGURIDAD EN EL SIGLO XXI<sup>∞</sup>

PATRICIO GARCÍA TORRES\*  
GABRIEL ALLIENDE ZÚÑIGA\*\*

### RESUMEN

*El presente trabajo busca establecer el vínculo entre el fenómeno migratorio y la seguridad. La migración, entendida como el movimiento de personas a través de fronteras internacionales o dentro de un Estado, ha alcanzado niveles sin precedentes, lo que impone complejos y diversos desafíos en materia de seguridad. Sin embargo, la evolución del enfoque de seguridad nacional, no permite considerar al migrante como una amenaza per se. En este sentido, las verdaderas amenazas estarían dadas por las condiciones de inseguridad en el lugar de origen de los migrantes; situación que generaría dichos desplazamientos. A partir de ello, tanto el Estado como los organismos intergubernamentales estarían llamados a buscar soluciones integrales que permitan abordar las causas y no solo los efectos de este fenómeno. **Palabras clave:** amenaza; Estado; migración; riesgo; seguridad.*

## MIGRATION AND SECURITY IN THE 21ST CENTURY

### ABSTRACT

*The present research aims to address the ongoing issue of migration and its linkage with security. Migration is defined as the movement of people from one place to another either through international frontiers or within a State. This phenomenon has reached unprecedented levels of growth, challenging national security in complex and various ways. However, the changing perspective of national security does not allow viewing migrants as a threat. In this regard, the unsafe security conditions and the fact that a state cannot provide for its citizens is the real threat as it is this what triggers migration. On this basis, both governments and intergovernmental agencies should not only focus on finding*

---

\* Teniente Coronel del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor, Magíster en Ciencias Militares de la Academia de Guerra del Ejército, Master of Arts in Security Studies de la Universidad de Georgetown, Magíster en Gestión Educacional de la Universidad Diego Portales y egresado del Advanced Management Program (AMP) de la ESE Business School de la Universidad de Los Andes. Es Profesor de Academia en Historia Militar y Estrategia. En 2004 sirvió en la Fuerza Internacional para la Asistencia y Seguridad (ISAF) en Kabul, Afganistán. Actualmente se desempeña como Comandante del Regimiento N° 23 "Copiapó", Chile. patricio.garcia@ejercito.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2852-1337>

\*\* Teniente Coronel del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor, Magíster en Ciencias Militares de la Academia de Guerra del Ejército, Master of Arts in Security Studies de la Universidad de Georgetown, Magíster en Gestión de Recursos Humanos de la Universidad Gabriela Mistral. Es Profesor de Academia en Táctica y Operaciones. Actualmente se desempeña como asesor de Estado Mayor en la Dirección de Operaciones del Ejército, Chile. gabriel.allende@ejercito.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3425-7659>

∞ Fecha de recepción: 190219 - Fecha de aceptación: 140519.

*the causes of this phenomenon, but also plausible long-term solutions that tackle the causes instead of their effects.*

**Key words:** *threat; State; migration; risk; security.*

## MIGRAÇÃO E SEGURANÇA NO SÉCULO XXI

### RESUMO

*O presente trabalho busca estabelecer a ligação entre o fenômeno migratório e a segurança. A migração, entendida como o movimento de pessoas através das fronteiras internacionais ou dentro de um Estado, atingiu níveis sem precedentes, o que impõe desafios de segurança complexos e diversos. No entanto, a evolução da abordagem de segurança nacional não permite que o imigrante seja considerado uma ameaça. Nesse sentido, as ameaças reais seriam dadas pelas condições de segurança no local de origem dos migrantes; situação que geraria os referidos deslocamentos. A partir deles, tanto o Estado quanto as organizações intergovernamentais seriam chamados a buscar soluções integrais que permitissem abordar as causas e não apenas os efeitos desse fenômeno.*

**Palavras-chave:** *ameaça; Estado; migração; risco; segurança.*

### INTRODUCCIÓN

**“LA MIGRACIÓN ES UN PROBLEMA MUNDIAL. TODOS DEBEMOS TRABAJAR JUNTOS PARA RESOLVERLO.”**

**CHRISTINE LAGARDE<sup>1</sup>**

El desplazamiento geográfico de individuos o de grupos humanos es una constante histórica de larga data. Evidencias arqueológicas han permitido determinar el patrón migratorio del hombre y cómo este —desde hace más de 100.000 años— fue ocupando y asentándose en diversas zonas del planeta. Inicialmente este fenómeno obedeció al predominio de sociedades nómadas y, posteriormente, a causas diversas, tales como: invasiones, expediciones comerciales, colonizaciones e incluso como una fórmula para movilizar una determinada fuerza laboral hacia diversos polos de desarrollo; característica distintiva de las grandes migraciones ocurridas entre el siglo XVI y la primera década del siglo XX<sup>2</sup>.

---

1 Abogada francesa, desde 2011 ejerce como la primera mujer en ocupar el cargo de Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI). En febrero de 2016 el Directorio Ejecutivo del FMI la eligió para continuar un segundo mandato por un período de cinco años más. [En: International Monetary Fund, 2015 \[10 de diciembre de 2017\]. Available from Internet: <https://blogs.imf.org/2015/11/11/migration-a-global-issue-in-need-of-a-global-solution/>](https://blogs.imf.org/2015/11/11/migration-a-global-issue-in-need-of-a-global-solution/).

2 Dentro de las grandes migraciones de la era capitalista se destacan las siguientes: (1) El comercio de esclavos desde África hacia América entre los siglos XVI y XIX; con una estimación de entre 10 y 20 millones de migrantes forzados. (2) El flujo de obreros temporeros desde India y China, contratados para las minas y plantaciones de Sudáfrica, Asia, Oceanía y América entre los siglos IX y XX; con una estimación de hasta 30 millones de trabajadores, que no necesariamente regresaron a su país de origen una vez finalizado su

En la actualidad, sin embargo, el fenómeno migratorio —ya sea a través de fronteras internacionales o dentro de un mismo Estado— ha alcanzado niveles sin precedentes. En este sentido, de acuerdo a la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 2015 el número de migrantes a nivel mundial se incrementó en 244 millones y las personas desplazadas por la fuerza superaron los 65 millones; dentro de los cuales más de 21 millones corresponderían a refugiados y sobre los 40 millones a desplazados. Además, la tasa de crecimiento de migrantes ya habría superado a la tasa de crecimiento de la población mundial<sup>3</sup>.

Por otra parte, un estudio de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) da cuenta que, solo en el año 2015, más de 5.700 personas murieron o desaparecieron mientras migraban; situación que representa un aumento aproximado del 9% en relación a 2014. Asimismo, los migrantes menores de edad —junto con conformar prácticamente el 20% de las solicitudes de asilo en la Unión Europea— constituyen más de un tercio de las víctimas de los trabajos forzados a nivel mundial<sup>4</sup>.

La magnitud de estas cifras permite comprender por qué hoy en día parte importante de la comunidad internacional no puede abstraerse de este fenómeno. De hecho, según un estudio de opinión pública realizado en mayo de 2016 por Eurobarómetro en 34 países de la Unión Europea, la migración se habría instalado como el principal desafío que enfrenta esta comunidad política, superando incluso al terrorismo internacional<sup>5</sup>. En consecuencia, no es de extrañar que —en concordancia con reconocidos académicos del campo de las relaciones internacionales— la migración, como los desafíos que ella impone, haya ganado paulatinamente un espacio importante en la agendas políticas de diferentes países.

En este orden de ideas, Dan Caldwell<sup>6</sup> y Robert E. Williams<sup>7</sup> plantean que la seguridad nacional no se puede limitar a la habilidad para proteger los intereses vitales del Estado, como su territorio, frente a amenazas de carácter militar. Hoy en día, los países también deben ser capaces de afrontar otras fuentes de inseguridad —como el tráfico de personas o los problemas medioambientales— toda vez que ellas pueden afectar transversalmente la seguridad a nivel del sistema internacional, del Estado y de sus habitantes<sup>8</sup>. Asimismo, plantearon que

---

contrato. (3) La migración desde Europa occidental hacia América y Australia entre el siglo XVIII y hasta la primera década del XX; con una estimación por sobre los 60 millones de personas que dejaron en forma permanente sus países por diversas motivaciones. SUTCLIFFE, B. *Nacido en otra parte: Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad*. Edtion ed. Bilbao: Hegoa, 1998. ISBN 84-89916-03-9.

3 71/1. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (página 1).

4 IOM, G. M. D. A. C. O. T. Global Migration Trends Factsheet 2015. 2015.

5 Estudio citado por Ignacio Fuentes. *En*: FUENTE COBO, I. Las migraciones en el espacio euromediterráneo: los escenarios posibles. *Documento de análisis [Type of Work]*. 2017, p. 16. Available from Internet: <<http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2017/DIEEEA32-2017.html>>.

6 Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Pepperdine (California). Es licenciado, master y doctor de la Universidad de Stanford y, además, posee una maestría de la Escuela Fletcher de Derecho y Diplomacia de la Universidad de Tufts (Massachusetts).

7 Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Pepperdine (California). Es licenciado en Historia de la Universidad Cristiana de Abilene, master en Relaciones Internacionales de la Universidad de Johns Hopkins y doctor en Relaciones Exteriores de la Universidad de Virginia.

8 Además de la migración, estos autores también consideran como fuentes transversales de inseguridad los desastres naturales, las pandemias, la degradación del medioambiente, la escasez de alimentos, el tráfico de armas y drogas, el crimen organizado, el cibercrimen, el terrorismo internacional y los Estados fallidos. *En*: CALDWELL, D. AND R. E. WILLIAMS. *Seeking security in an insecure world*. Edtion ed. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2006. x, 241 p. p. ISBN 0742538125.

la seguridad es indivisible; que pretender que el Estado se brinde seguridad por sí mismo “es una estrategia condenada al fracaso”, que actuar en interés de nuestra propia seguridad afecta la seguridad de otros Estados y que, de igual forma, ignorar la seguridad de otros Estados compromete nuestra propia seguridad<sup>9</sup>. En esa misma línea, Ole Wæver<sup>10</sup> plantea que la seguridad nacional ya no puede permanecer definida o ser provista por el Estado con un enfoque restrictivo y limitado a él, ya que claramente está siendo influenciada por las dinámicas internacionales y, fundamentalmente, por aquellas de carácter regional<sup>11</sup>.

En definitiva, no cabe duda que los más de 1.000 millones de migrantes —equivalentes a uno de cada siete habitantes— que existen en el mundo globalizado y cada vez más interconectado en el cual vivimos<sup>12</sup>, no solo han tenido un impacto cultural, social, económico y político en los países generadores y receptores de migrantes, también imponen desafíos transversales en materia de seguridad. En este sentido, además de un asunto de soberanía, la inmigración habría sido una de las variables que han impulsado la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Lo anterior, tanto a partir del impacto de los “inmigrantes económicos”, como de los refugiados provenientes del Medio Oriente y África, quienes intentaban llegar a este territorio insular en busca de mejores oportunidades. Se suma a ello, el prejuicio hacia el migrante en tiempos de recesión económica, como la sufrida por Europa, lo cual habría derivado en un aumento transversal del rechazo político al pan-nacionalismo<sup>13</sup>. A modo de ejemplo, dado el número de refugiados y migrantes provenientes del Medio Oriente y los ataques adjudicados al autodenominado “Estado Islámico” en Europa, por primera vez en cincuenta años, Suecia habría comenzado a verificar en el año 2016 los antecedentes de viajeros provenientes de Dinamarca y, a su vez, este último a aquellos provenientes de Alemania<sup>14</sup>.

La situación antes descrita refleja algunas respuestas en materia de política exterior por parte de países de Europa, las cuales sin duda tienen efectos en el ámbito de la política interna. En este sentido, las decisiones de política exterior —especialmente aquellas dirigidas a países del Medio Oriente— han tenido en consideración el impacto en sus ciudadanos y electorado de origen musulmán, sobre todo en temas complejos como la guerra de Irak o el conflicto palestino-israelí<sup>15</sup>. Asimismo, países como Alemania<sup>16</sup> y Estados Unidos de América (EE. UU.)<sup>17</sup> han sufrido importantes quiebres políticos en sus respectivas alianzas o partidos gobernantes, producto de diferencias en materia de política migratoria.

9 Ibíd.

10 Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Copenhague (Dinamarca), fundador de CAST (*Centre for Advanced Security Theory*) y Director del CRIC (*Centre for Resolution of International Conflicts*). En el plano internacional, es reconocido por acuñar el concepto de “securitización” en el contexto de la teoría de la seguridad.

11 WÆVER, O. *Securitization and Desecuritization*. In R.D. LIPSCHUTZ ed. *On security*. New York: Columbia University Press, 1995, pp. 46-86.

12 Esta cifra, de acuerdo a la OIM, incluye a todas las personas que hasta el año 2015 residían en un país distinto al cual nacieron. IOM, G. M. D. A. C. O. T. Loc. Cit.

13 Se entenderá por “pan-nacionalismo” a la forma de nacionalismo cuyos límites geográficos exceden los límites políticos existentes, a partir de lazos étnicos o culturales.

14 MARSHALL, T. *Prisoners of Geography*. Edtion ed. London: Elliot & Thompson, 2016. 303

15 Ibíd.

16 BYRNE, A. Canciller alemana: Merkel arriesga quiebre del gobierno por política migratoria. In *El Mercurio - The Times*. Santiago, 17 de junio de 2018, p. A-8.

17 SERRER, M. AND M. SULLLIVAN. As debate shifts, GOP decries family separation. In *The Washington Post*. Washington D.C. , 18 de junio de 2018, pp. A-1, A-8, A-9



A partir de lo anterior, el presente trabajo tiene como propósito establecer un vínculo entre la migración y la seguridad, tanto a nivel del sistema internacional, como también del Estado y el de sus habitantes. Lo anterior, sin considerar este fenómeno como una amenaza *per se*. Para ello, inicialmente se establecerá un marco conceptual que permita dar a conocer las principales causas, características y una clasificación general del fenómeno migratorio, así como el alcance de la seguridad y su vínculo con la migración en el siglo XXI.

Posteriormente, se describirá la relación existente entre la migración y los conflictos intra-estatales, tanto en el lugar de origen de los migrantes, como también desde la perspectiva de la contribución que —en materia de seguridad— han efectuado estos movimientos desde los países receptores hacia sus lugares de origen. Luego, a partir de diferentes estudios de caso, se expondrán algunos ejemplos de eficientes políticas migratorias de países como Australia, Canadá y Noruega y sus efectos en materia de seguridad nacional.

Finalmente, se concluirá respecto de cómo el fenómeno migratorio no constituye *per se*, un riesgo o amenaza para la seguridad, pudiendo incluso ser considerado como una oportunidad en función de cómo sea gestionado, tanto por parte de los países receptores como por los de origen de los migrantes.

### ***Migración y seguridad en el siglo XXI: conceptualización y clasificación***

Los movimientos migratorios constituyen, claramente, uno de los fenómenos característicos de la sociedad globalizada en la que vivimos. En este sentido y con el propósito de otorgar el marco teórico al presente trabajo, inicialmente se precisarán algunos conceptos claves asociados a la migración, para luego establecer el vínculo de este fenómeno con la seguridad y, posteriormente, definir el alcance de lo que entendemos por seguridad en la actualidad.

En primer lugar y según la OIM, migración se considera al “movimiento de una persona o un grupo de personas, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un Estado”. El desplazamiento de población “abarca cualquier tipo de movimiento de personas, independiente de su duración, composición y causas; incluye la migración de refugiados, personas desplazadas, migrantes económicos y personas que se desplazan para otros fines, incluida la reunificación familiar”<sup>18</sup>.

En segundo lugar, la propia OIM considera como migrante a “cualquier persona que se está moviendo o se ha trasladado a través de una frontera internacional o dentro de un Estado lejos de su lugar habitual de residencia”. Lo anterior, independiente de la condición legal de la persona, si el movimiento es voluntario o no, de cuales sean las causas del movimiento y de la permanencia de su estadía<sup>19</sup>.

En tercer lugar, dentro de las diferentes acepciones asociadas a este fenómeno, es necesario detenerse en un aspecto distintivo: la legalidad. Por una parte, se encuentra la migración ordenada, entendida por la OIM como el “traslado de una persona de su lugar de residencia habitual a un nuevo lugar de residencia, de conformidad con las leyes y reglamentaciones que rigen la salida del país de origen y los viajes, el tránsito y la entrada en el destino o país de acogida”. En

18 IOM, I. O. F. M. Key Migration Terms. In. Switzerland, 2018

19 Ibid.

contraposición a ella, se encontraría la migración irregular o lo que la OIM ha definido como el “movimiento que tiene lugar fuera de las normas reglamentarias de los países de envío, tránsito y recepción”<sup>20</sup>.

Pese a lo anterior, la propia OIM reconoce que no existe una definición universalmente aceptada para la migración irregular o migración ilegal, para el caso del tráfico ilícito y la trata de personas. Es así como, la connotación de este fenómeno en el país de destino de un flujo migratorio irregular, difiere con la del país de origen del mismo. Desde la perspectiva del país receptor de migrantes, se considera como migración irregular el “ingresar, permanecer o trabajar en un país sin la autorización necesaria o los documentos requeridos por las normas de inmigración”. Desde la perspectiva del país emisor, por su parte, se considera como migración irregular a aquellos casos en que una persona “cruza un límite internacional sin un pasaporte o documento de viaje válido o no cumple con los requisitos administrativos para abandonar el país”<sup>21</sup>.

En cuarto lugar y en el contexto de las motivaciones que permitirían explicar las probables causas de este fenómeno, es posible distinguir dos clases de migración: la migración laboral y la migración forzada. La primera de ellas, entendida como el “movimiento de personas de un Estado a otro, o dentro de su propio país de residencia, con fines de empleo”. Al respecto, gran parte de los países asumen un rol activo frente a este desplazamiento, ya sea considerándolo dentro de su legislación, o bien, contribuyendo a la búsqueda de oportunidades para sus connacionales en el exterior. La segunda, por su parte, corresponde al “movimiento migratorio en el que existe un elemento de coacción”. Esto último considera la amenaza a la vida y al sustento de las personas, ya sea por causas naturales o antrópicas<sup>22</sup>.

Estas dos últimas clases de migración están asociadas a la voluntad de migrar; lo que fluctúa entre la opción voluntaria —a partir de motivaciones fundamentalmente laborales— y la natural reacción frente a situaciones de riesgo para la seguridad del migrante. Asimismo, según se aprecia en la figura 1, estas dos últimas clases también pueden ser asociadas al estatus legal del migrante expuesto precedentemente, lo que permite identificar cuatro condiciones generales o los escenarios alternativos para una migración; a saber: migración laboral ordenada (MLO), migración forzada ordenada (MFO), migración laboral irregular (MLI) y migración forzada irregular (MFI).

---

20 Ibid.

21 Ibid.

22 Ibid.

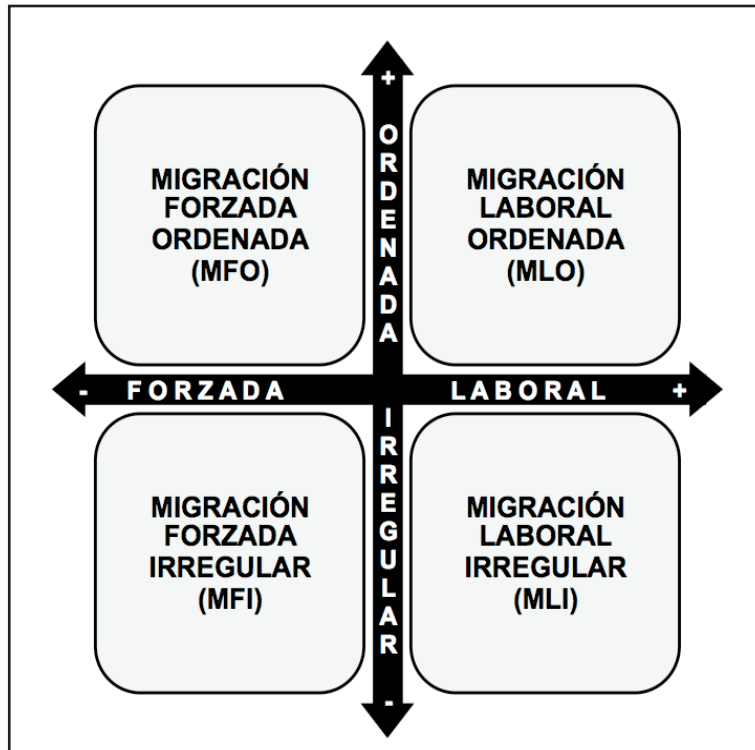


Figura 1: Escenarios alternativos para una migración.  
Fuente: elaboración propia.

En consecuencia, de acuerdo al plano cartesiano de escenarios alternativos en la figura 1 —construido a partir de la interacción de las variables “legalidad” en eje de las ordenadas y “voluntad de migrar” en el de las abscisas— es posible inferir que toda migración, ya sea en sus causas o en sus efectos, estará relacionada con determinadas amenazas y/o niveles de riesgos para la seguridad del migrante, como también para las zonas, países o regiones de origen y recepción de estos, por lo cual podría afectar de manera transversal a la seguridad del sistema internacional.

A partir de lo anterior, se hace necesario definir y, fundamentalmente, diferenciar entre lo que se entenderá por una amenaza y un riesgo para la seguridad. Existen diversas aproximaciones para establecer esta diferencia. Sin embargo, para efectos del presente trabajo se recogerá el planteamiento de Briones<sup>23</sup>, por lo cual las amenazas serán entendidas como todas aquellas fuentes de inseguridad en las cuales, ya sea en forma real o potencial, un sujeto determinado —sea este una fuerza armada, un grupo paramilitar o una organización criminal, etc.— intente, deliberada y conscientemente, hacer o producir daño a un bien o un valor importante. Por riesgos, por su parte, se entenderá todas aquellas posibilidades de ocurrencia real de eventos no premeditados —tales como catástrofes naturales, desastres antrópicos, conflictos sociales a partir de eventuales choques culturales

23 Jefe de Posgrado de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Licenciado, Magíster y Doctor en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.



entre migrantes y la población local, etc.— que puedan producir daño a un bien o valor importante<sup>24</sup>.

De ambas definiciones, es posible concluir que las amenazas —a diferencia de los riesgos— poseen cuatro características concretas; a saber: un sujeto debidamente identificado; hecho que permitan confirmar su condición de fuente de inseguridad; una intención fundada o propósito para causar daño, y finalmente, una capacidad real para causar cierto daño. Por su parte, los riesgos se caracterizan por conjugar las posibilidades de ocurrencia de eventos no premeditados en función del impacto que estos tendrían sobre diversos factores, tales como: vidas humanas, servicios e infraestructura, economía, etc.

En consecuencia, sería incorrecto considerar a la migración *per se* como una amenaza para la seguridad, toda vez que las causas y el objetivo del traslado fuera del lugar habitual residencia de un migrante, no sería atribuible a la intención de causar daño. Lo anterior, descarta claramente a delincuentes, terroristas y espías extranjeros; quienes, una vez asimilados al lugar de destino, constituyen reales amenazas para la seguridad del Estado. Por otra parte y desde un punto de vista conceptual, tampoco sería correcto considerar a determinadas migraciones como un riesgo para la seguridad, tanto en los lugares de origen, tránsito y destino final de los migrantes. En este sentido, la necesidad de migrar en forma irregular, ya sea como MLI o MFI, es la que constituiría el agente generador de riesgos para la seguridad, ya que dichos migrantes estarían implícitamente vinculados a complejas redes —generalmente controladas por grupos criminales organizados— que podrían incluir, entre otros, los siguientes actores: captadores y guías para el cruce a través de pasos fronterizos no habilitados; falsificadores de documentación; funcionarios públicos corruptos dispuestos a infringir las normas migratorias a cambio de prebendas e, incluso, a empleadores inescrupulosos que, actuando al margen de las leyes laborales, se beneficiarían a costa de la seguridad del migrante.

A partir de este primer vínculo, entre la seguridad y el fenómeno migratorio, es necesario determinar el alcance de la seguridad en el siglo XXI. Tradicionalmente se entendió por seguridad a la responsabilidad de los Estados de proteger —en forma individual y/o colectiva— la soberanía de su territorio frente a amenazas externas tradicionales o de carácter militar. En este contexto o paradigma clásico, la función Defensa —a través del instrumento militar— era la responsable de proveer los niveles de seguridad necesarios o alcanzables; situación en la cual la política de seguridad nacional podía ser perfectamente homologable con la Política de Defensa Nacional<sup>25</sup>. Sin embargo, esta preeminencia de la dimensión militar en la seguridad fue cuestionada a partir de la década de los 80 del siglo XX. Es así como la “seguridad multidimensional”, como un nuevo enfoque para el análisis de la seguridad por parte de la escuela de Copenhague, incluyó otras cuatro dimensiones: (1) la dimensión política, relacionada con la estabilidad organizacional de los Estados; (2) la económica, asociada al acceso a niveles de bienestar y de poder; (3) la social, vinculada a la preservación y evolución

---

24 BRIONES Razeto, S. Vinculación de las nociones de Seguridad y Defensa con las de amenaza y riesgo. In C.D.E.E. CEEAG ed. *La Seguridad de Chile: Los desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI*. Santiago: Andros Impresores, 2016.

25 CALDWELL, D. AND R. E. WILLIAMS. Loc. Cit.

en el tiempo de patrones culturales; y (4) la medioambiental, enfocada en la conservación de la biósfera como condición indispensable para la vida humana<sup>26</sup>.

En este mismo sentido, el cambio en la estructura del sistema internacional que se produjo con el término de la Guerra Fría, generó un escenario globalizado de mayores incertidumbres, además del surgimiento de nuevos actores y de las denominadas amenazas emergentes o de carácter transnacional antes expuesto. A partir de ello, el alcance de la seguridad continuó evolucionando desde el tradicional enfoque, restringido a la Defensa nacional, hacia uno más amplio o “extendido”.

Esta extensión del concepto seguridad o la seguridad extendida —de acuerdo a Dan Caldwell y Robert E. Williams— consideraría dos direcciones: (1) la referida al ámbito de la seguridad y (2) la referida al sujeto de esta. La primera se manifiesta en un aumento de los problemas que forman parte de la agenda de seguridad nacional del Estado y que incluye amenazas externas tradicionales, de carácter estatal y, también, las de carácter transnacional mencionado anteriormente. La segunda, por su parte, se manifiesta en el cómo la seguridad ha dejado de centrarse en el Estado, ampliando el rango de posibles sujetos de seguridad, desde el nivel del sistema internacional hasta el del individuo<sup>27</sup>.

Por otra parte y desde la particular perspectiva del fenómeno migratorio, la OIM define por seguridad nacional a “la protección y promoción del bienestar de los ciudadanos y los residentes legales del Estado y su territorio”<sup>28</sup>. Sin embargo, de acuerdo a la extensión del alcance de la seguridad ya descrito, esta sería una definición restrictiva que, claramente, estaría dejando al margen la seguridad de los migrantes laborales irregulares (MLI) y los migrantes forzados irregulares (MFI) en el territorio de un determinado país.

Desde otro punto de vista, pero sensiblemente coincidente al de Caldwell y Williams, la seguridad extendida se manifestaría —según Rothschild— en cuatro formas principales, las que a su vez están asociadas a dos perspectivas. La primera perspectiva tiene relación con el sujeto a asegurar y su “extensión” se manifestaría de dos formas: (1) una extensión hacia abajo, en la cual la seguridad se extiende desde la seguridad de las naciones hacia la de los individuos; y, en el sentido contrario, (2) una extensión hacia arriba, que se inicia en la seguridad de las naciones y se extiende hasta la seguridad del sistema internacional. En el caso de la segunda perspectiva, esta se asocia al tipo de seguridad en cuestión y su “extensión” también se manifestaría de dos formas: (3) una extensión horizontal, desde la seguridad militar tradicional hacia la seguridad política, económica, social y medioambiental o de “seguridad humana”; y (4) una extensión imprecisa —en todas direcciones— de la responsabilidad política de garantizar seguridad, que considera a su vez: la extensión vertical, desde el Estado-nación hacia los organismos internacionales y hacia el nivel de los gobiernos regionales o locales; y una extensión horizontal hacia las ONG, la opinión pública y la prensa, además de las fuerzas abstractas de la naturaleza o del mercado<sup>29</sup>.

26 ULLMAN y BUZAN, citados por Gallardo y Koch. En: GALLARDO C., M. AND S. KOCH M. Evolución y condicionantes de las nociones de Seguridad y Defensa. In C.D.E.E. CEEAG ed. *La Seguridad de Chile: Los desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI*. Santiago: Andros Impresores, 2016.

27 CALDWELL, D. AND R. E. WILLIAMS. Loc. Cit.

28 OIM. Migración y Seguridad. Argentina: OIM, Sección 2.8.

29 ROTHSCHILD, E. What Is Security? *Deadalus*, Summer, 1995, 124(3 The Quest for World Order), 53-98.i

Lo anterior refleja la clara tendencia hacia un cambio en el paradigma de seguridad. En este sentido, el Reporte de Desarrollo Humano (RDH) de la ONU del año 1993 destaca que el concepto de seguridad debe cambiar “desde un énfasis exclusivo en la seguridad nacional hasta un mayor énfasis en la seguridad de las personas; desde la seguridad a través del armamento hasta la seguridad mediante el desarrollo humano; desde la seguridad territorial hasta la alimentación, el empleo y la seguridad ambiental”<sup>30</sup>.

En la línea del anterior RDH, el reporte de 1994 destaca que la seguridad, como concepto, estaba más relacionado al Estado-nación que a las personas y, en este sentido, había sido interpretada de manera restrictiva, por un largo período de tiempo, a la protección tanto del territorio frente a agresiones externas, como de los intereses nacionales en el ámbito de la política exterior y de la amenaza global que representaba un eventual holocausto nuclear. A partir de ello, el reporte introduce el concepto de “seguridad humana” sin establecer una definición rigurosa, esgrimiendo que este se identifica más fácilmente por su ausencia que por su presencia<sup>31</sup>.

Posteriormente, la versión 2014 del RDH identificó dos aspectos principales de la seguridad humana: (1) la seguridad frente a amenazas crónicas, como el hambre, las enfermedades y la represión; y (2) la protección frente interrupciones imprevistas y perjudiciales en los patrones de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el trabajo o en la comunidad. Asimismo, estableció que la libertad “del miedo” y “de la necesidad” son sus principales componentes y, finalmente, clasificó en siete dimensiones la extensa lista de posibles amenazas —o en algunos casos riesgos, según la definición conceptual precedente— para la seguridad humana; a saber: (1) económica, (2) alimentaria, (3) salud, (4) medioambiental, (5) personal, (6) comunitaria y (7) política<sup>32</sup>. En esta misma línea y en el contexto de las dimensiones detalladas precedentes, el Fondo de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana dio a conocer en el año 2009 algunos ejemplos de las principales amenazas —o riesgos— para la seguridad humana, conforme se aprecia en la figura 2<sup>33</sup>.

---

30 UNDP. Human Development Report. New York: O.U. PRESS, 1993.

31 *Ibíd.*

32 *Ibíd.*

33 UNTFHS *Human Security in Theory and Practice: Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security*. Edtion ed.: Human Security Unit, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN), 2009.

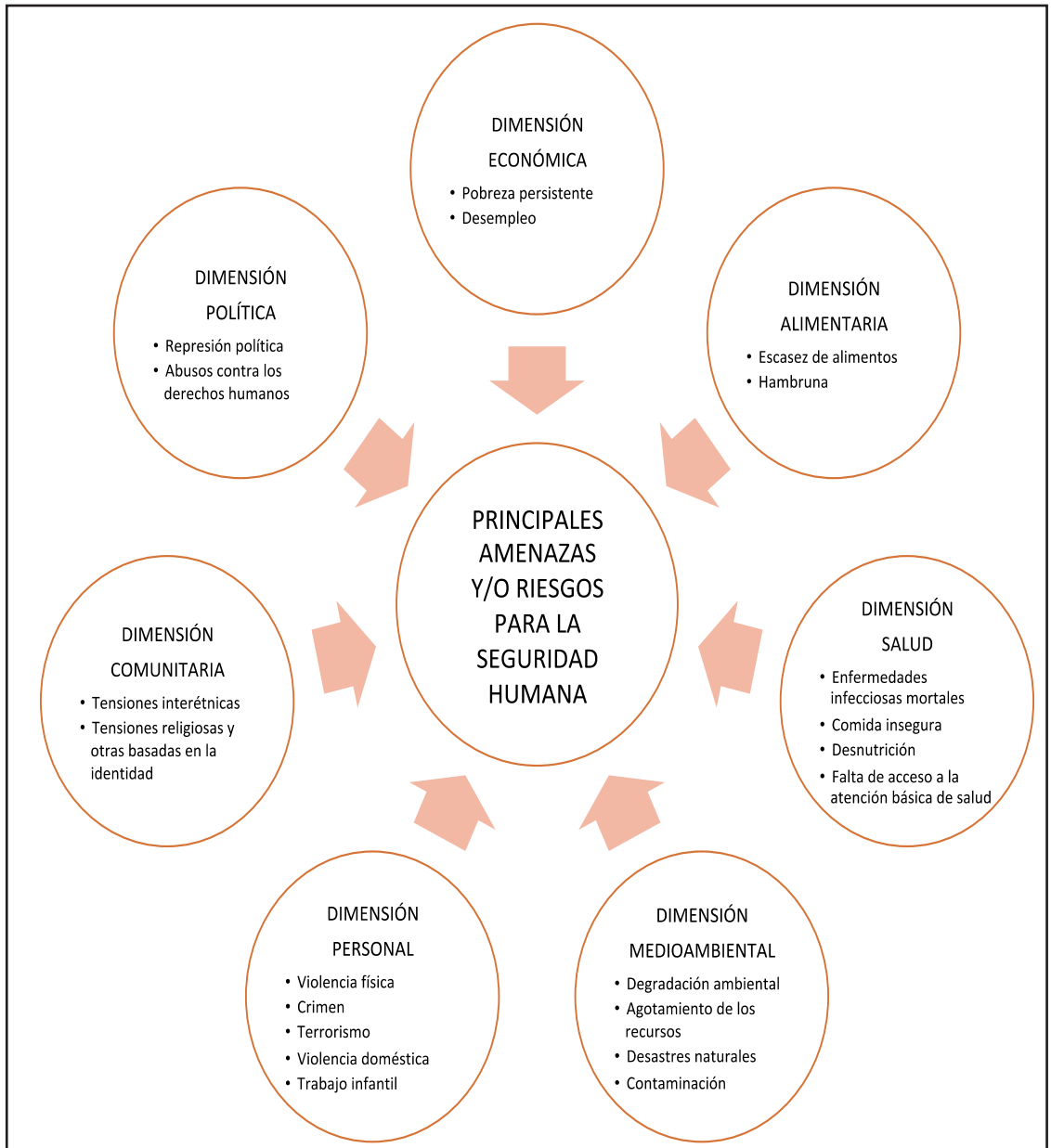


Figura 2: Principales amenazas y/o riesgos a la seguridad humana  
 Elaboración propia. Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana<sup>34</sup>.

Por su parte, Kofi Annan —quien fuera Secretario General de la ONU entre los años 1997 y 2006— acuñó en el año 2000 la siguiente definición de seguridad humana:

34 Ibíd.

*“La seguridad humana, en su sentido más amplio, abarca mucho más que la ausencia de conflictos violentos. Abarca los derechos humanos, la buena gobernanza, el acceso a la educación y la atención médica y garantiza que cada individuo tenga oportunidades y opciones para desarrollar su potencial. Cada paso en esta dirección también es empujado para reducir la pobreza, lograr el crecimiento económico y prevenir conflictos. Libertad de la necesidad, libertad del miedo y la libertad de las generaciones futuras para heredar un medioambiente natural saludable. Estos son bloques de construcción interrelacionados de la seguridad humana y, por lo tanto, de la seguridad nacional”<sup>35</sup>.*

Este cambio de enfoque o tendencia hacia la seguridad humana no descarta, en ningún caso, la importancia de la protección de la soberanía del territorio del paradigma clásico de la seguridad nacional. Por el contrario, a pesar de sus diferencias, ambos enfoques se traslaparían y su grado de interacción dependerá del nivel de coordinación de los responsables de las políticas de seguridad, de las fuerzas responsables de la seguridad y de la sociedad civil de cada Estado.

En este sentido, las principales diferencias entre ambos enfoques están dadas por sus distintos objetivos, actores y objeto de análisis. Es así como la seguridad nacional, de acuerdo al paradigma tradicional, tiene como objetivo central los intereses del Estado-nación, sus actores son principalmente militares y/o policiales, mientras que su análisis se centra en la amenaza de individuos y grupos específicos. La seguridad humana, por su parte, tiene como objetivo la seguridad de las personas y las comunidades, y los actores involucrados en ella representan a diversos grupos de interés, tales como: organismos gubernamentales civiles, militares, policiales y de la sociedad civil. Su análisis, en cambio, se enfoca en estructuras políticas, económicas y sociales más amplias que dan lugar a la violencia<sup>36</sup>.

A modo de ejemplo, de acuerdo al trabajo conjunto elaborado por dos ONG y un centro de estudios, los diferentes enfoques de seguridad generarían soluciones disímiles frente a una misma amenaza. De esta forma, la tabla 1 ejemplifica las dos probables respuestas políticas frente al problema para la seguridad que representa un potencial e hipotético grupo insurgente —conocido por poner en peligro vidas civiles a través de violaciones de los derechos humanos— que amenaza con derrocar a un gobierno.

Así, cada enfoque visualizaría desafíos disímiles y, en consecuencia, adoptaría diferentes estrategias frente a una misma amenaza. El enfoque tradicional de seguridad, por una parte, se orientaría a mantener el monopolio de la fuerza, el que recae generalmente en el instrumento militar y/o policial, mediante una respuesta que permita fortalecer dicho instrumento. Por otra parte, el enfoque de seguridad humana se enfocaría en la legitimidad de las funciones del Estado<sup>37</sup>

---

35 ANNAN, K. Secretary-General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia. In. Two-Day Session in Ulaanbaatar: Press Release SG/SM/7382, 2000.

36 *Handbook on Human Security: a civil-military-police curriculum*. Edtion ed. The Hague, The Netherlands: The Alliance for Peacebuilding, The Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, and The Kroc Institute for International Peace Studies at the University of Notre Dame, 2016.

37 A modo de ejemplo, el Estado de Chile cumple con diversas funciones: diplomática, defensa, orden público, administración de justicia, protección civil y protección ambiental, entre otras. DEFENSA, M. D. *Libro de la Defensa Nacional*. Edtion ed. Santiago: MDN, 2017. ISBN 978-956-7728-06-0.

y, de manera holística, buscaría reducir las causas que originarían el apoyo de la población al grupo insurgente.

ENFOQUE	AMENAZA	DESAFÍO	ESTRATEGIA
Nacional (tradicional)	Grupo insurgente que amenaza con derrocar al gobierno en ejercicio	Pérdida del monopolio de la fuerza por parte del Estado	Solicitar asistencia a la comunidad internacional, en términos de equipamiento y capacitación en contrainsurgencia y contraterrorismo, para sus fuerzas de seguridad
Humana		Pérdida de la legitimidad del Estado	Empoderar a la sociedad civil para lograr que el gobierno responda por las injusticias que originan el apoyo hacia el grupo insurgentes

Tabla 1: Ejemplos de probables respuestas según enfoque de seguridad  
Elaboración propia. Fuente: Handbook on Human Security<sup>38</sup>.

La hipotética situación anterior, cualquiera sea el enfoque y eventual resultante de la estrategia a adoptar por un gobierno, sin duda afectará directamente a la población civil en varias de las dimensiones de las amenazas a la seguridad humana. En consecuencia, tal y como actualmente ocurre en países como Afganistán, República Democrática del Congo, Siria o Yemen, los grupos insurgentes claramente pueden ser considerados como una variable interviniente extrema en la diáspora de quienes abandonan sus lugares habituales de residencia en búsqueda de seguridad; ya sea como desplazados internos<sup>39</sup> o como refugiados<sup>40</sup>. Los anteriores ejemplos representan situaciones de extrema violencia, pero son casos reales que efectivamente han originado migrantes forzados y, en el mejor de los casos, migrantes voluntarios, que contaban con los recursos para lograr escapar anticipadamente a la violencia que se desataría en sus países de origen.

En síntesis, el marco conceptual precedente nos permite obtener al menos tres conclusiones preliminares. En primer lugar, el migrante no constituye *per se* una amenaza ni un riesgo para la seguridad, no así su necesidad de migrar a partir de condiciones de inseguridad y que, según el escenario alternativo de cada migración, generarían diferentes riesgos que serían aprovechados por las verdaderas amenazas a la seguridad. En segundo lugar, efectivamente existe

38 *Handbook on Human Security: a civil-military-police curriculum*. Loc. Cit.

39 Personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a huir o dejar sus hogares o su residencia habitual, particularmente como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, situación de violencia generalizada, violación de los derechos humanos o desastres naturales o humanos y que no han atravesado una frontera de un Estado internacionalmente reconocido. (Principios Rectores de los desplazamientos internos, Doc. ONU, E/CN.4/1998/53/Add.2.). En: <http://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migración>

40 Persona que con "fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país". (Art. 1 (A) (2), de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951, modificada por el Protocolo de 1967) En: <http://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migración>



un claro vínculo entre el fenómeno de la migración y la seguridad; vínculo que se ha visto incrementado por el alcance de las interrelaciones generadas por la globalización y por las diversas dimensiones que ha ido abarcando el concepto de seguridad. En tercer lugar, las diversas amenazas o riesgos para la seguridad humana constituirían variables intervinientes en cualquier migración; situación que nos obliga a relegar a un segundo nivel de importancia la pregunta ¿cuántos migrantes? y focalizarnos en responder la pregunta correcta: ¿por qué las personas se convierten en migrantes?

### **Diásporas y conflicto**

La migración ha tenido causas diversas y efectos sociales insospechados. A modo de ejemplo, en contra de lo comúnmente aceptado, la búsqueda de oportunidades económicas ya no sería la principal motivación para quienes migran desde los países del triángulo norte de América Central a los EE.UU.<sup>41</sup>. La violencia desatada en dicha región habría dejado atrás al factor económico, abriendo paso a la seguridad como la principal causa para migrar o, mejor dicho, huir de estos países. De acuerdo a un estudio reciente de la ONG “Médicos sin Fronteras”, citado por la doctora Sarah B. Bermeo<sup>42</sup>, este fenómeno sería consecuencia de niveles de violencia sin precedentes para una zona que no está bajo el flagelo de la guerra. En este sentido, desde la perspectiva de las causas para migrar, el tiempo de espera que requiere la obtención de una visa sería directamente proporcional al aumento de la posibilidades de ser víctima de violencia sexual, extorsión, secuestro, reclutamiento forzado o, incluso, de asesinato por parte de carteles y bandas criminales que actúan con impunidad y motivadas, fundamentalmente, por la creciente demanda de droga desde los EE.UU.<sup>43</sup>.

Por otra parte, desde la perspectiva de los efectos sociales de la migración, de acuerdo a la Oficina de Censos de los EE.UU., en 2017 se identificaron dos importantes hitos estadísticos desde que existe un registro censal en dicho país. En primer lugar, y adelantándose en una década a las proyecciones estadísticas, por primera vez se registró un leve declive de la población de origen blanco no-hispánico, el cual —a diferencia del resto de los grupos étnicos minoritarios estadounidenses— no habría tenido un incremento de su población. En segundo lugar, y por primera vez en su historia, hoy en día en los EE.UU. viven más niños —residentes menores de nueve años— provenientes de minorías étnicas que niños blancos no-hispánicos. Dichos antecedentes, según el Doctor William H. Frey<sup>44</sup>, reflejan el paulatino envejecimiento y declive de la población blanca no-hispánica como característica distintiva del cambio demográfico que estaría sufriendo EE.UU.

---

41 El triángulo norte de América Central se refiere específicamente a tres países centroamericanos, a saber: El Salvador, Guatemala y Honduras.

42 Profesora Asociada de la Escuela de Políticas Públicas de Sanford (Universidad de Duke, Carolina del Norte, EE.UU.).

43 BERMEO, S. Violence drives immigration from Central America. In *Future Development*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2018.

44 Demógrafo reconocido internacionalmente por su investigación sobre poblaciones urbanas, migración, raza, envejecimiento, demografía política y su experiencia en el censo de los EE.UU. Miembro senior del Programa de Políticas Metropolitanas de *The Brookings Institution* (organización de políticas públicas sin fines de lucro con base en Washington D.C., EE.UU.).

en el presente siglo; tendencia que, a su vez, estaría siendo contrarrestada por el paulatino crecimiento de la población de las minorías jóvenes<sup>45</sup>.

Las situaciones descritas dejan en evidencia, por una parte, el actuar de las amenazas a la seguridad humana como una variable interviniente en una migración y, por otra parte, los posibles efectos demográficos que pueden experimentar los países receptores de migrantes. Sin embargo, en el contexto de la globalización, resulta importante conocer cómo se han relacionado distintas comunidades de migrantes con sus naciones de origen, especialmente cuando ellas se han visto afectadas por conflictos violentos de carácter intra-estatal. A partir de ello, esta sección tiene por objeto identificar la relación y los posibles efectos, en la seguridad, de una diáspora —o dispersión de grupos humanos que abandonan su lugar de origen—, cuando dicha migración proviene de un territorio asolado por un conflicto de carácter intra-estatal. En este orden de ideas y tomando como base parte de la investigación del profesor Feargal Cochrane<sup>46</sup>, es posible clasificar este tipo de migraciones en dos grupos: aquellas que contribuyeron a la exacerbación de los conflictos políticos violentos en sus países de origen, o bien, aquellas que contribuyeron a la mitigación de los mismos.

Respecto del primer grupo, existe evidencia de comunidades migrantes con un rol activista que, desde el exterior, influyeron en los conflictos políticos violentos que se encontraban en desarrollo al interior de sus países de origen. En este sentido, Benedict Anderson acuñó el concepto “nacionalistas a larga distancia”, como una forma de criticar a quienes, gozando de las libertades del país anfitrión, no ejercen su derecho a sufragio e influyen irresponsablemente —a través de propaganda o la provisión de dinero e, incluso, de armas— en la política interna de su nación de origen, pero sin tener que asumir el costo de la violencia resultante de sus acciones. En este sentido, dichas comunidades no solo fueron capaces de recaudar y proveer recursos en beneficio de los objetivos de violentas luchas de liberación; en otros casos tuvo el poder para influenciar políticamente sobre las autoridades del país anfitrión<sup>47</sup>.

Dentro de los variados ejemplos de exacerbación de conflictos internos por parte de diásporas, se destacan: la comunidad “sij” residente en Canadá, EE.UU. y Reino Unido; la comunidad “tamil” desde estos mismos países; la irlandesa residente en los EE.UU.; y finalmente la comunidad “albanesa” desde Australia, EE.UU. y Europa.

En el caso de la diáspora sij, la cual se estima en 17 millones de personas, esta habría tenido un importante rol en el desarrollo del “Movimiento Jalistán”; fracción separatista por la autodeterminación étnica sij que, durante la década de los 80 y 90, buscó la independencia de India de la región de Panyab<sup>48</sup>. Esta diáspora no solo habría conseguido el apoyo diplomático de Paquistán a su causa, además sus activistas habrían viajado a este último país para recibir apoyo financiero y asistencia militar. Dicho conflicto se traduciría en la muerte de miles de

45 FREY, W. H. US white population declines and Generation ‘Z-Plus’ is minority white, census shows. In *The Avenue*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2018.

46 Profesor de Análisis Internacional de Conflictos, Subdirector de la Escuela de Políticas y Relaciones Internacionales y Director del Centro de Investigación de Análisis de Conflictos de la Universidad de Kent (Reino Unido).

47 COCHRANE, F. *Migration and Security in the Global Age: Diaspora communities and conflict*. Edtion ed. New York: Routledge, 2015. 191p.

48 Región conformada por los estados de Panyab, Haryana e Himachal Pradesh (en India) y la provincia de Panyab (en Pakistán).

civiles y sistemáticas violaciones a los derechos humanos. Los activistas sij habrían sido los responsables de la muerte indiscriminada de civiles y líderes políticos de la minoría hindú que habitaba en esta región. Lo anterior, mediante ataques con bombas en lugares de concurrencia masiva. En respuesta a ello, el gobierno indio desarrolló una campaña de contrainsurgencia entre los años 1984 y 1995, en la cual —de acuerdo a la ONG Human Rights Watch— se habría incurrido en detenciones arbitrarias, tortura, ejecuciones extrajudiciales y la desaparición de activistas sij<sup>49</sup>.

Asimismo, la diáspora tamil —de 800.000 personas aproximadamente— habría financiado al “Movimiento Eelam Tamil”; grupo separatista que lograría organizar un Estado de facto (no reconocido) en la región noreste de la isla Ceilán (República Democrática Socialista de Sri Lanka), desde 1990 y hasta que fuera derrotado militarmente en 2009. Esta diáspora habría conseguido financiar, exacerbar y prolongar el conflicto gracias al despliegue de activistas en más de 40 países, quienes habrían recaudado alrededor de US\$ 82 millones al año para su causa. Dichos recursos habrían ido en directo beneficio de la generación y el sostenimiento de las capacidades militares de los “Tigres de la Liberación del Eelam Tamil” o “Tigres Tamiles”<sup>50</sup>. Este grupo separatista llegó a contar con 30.000 efectivos y un importante arsenal, que incluía artillería pesada, morteros, misiles y aviones livianos; situación que habría obligado al gobierno de Sri Lanka a incrementar la dotación de su ejército desde los 120.000 efectivos con que contaba en el año 2005 a 200.000 en 2009<sup>51</sup>. Para Sri Lanka esto significaría incrementar su gasto militar —como porcentaje del PIB— muy por sobre el promedio mundial e incluso, por sobre el porcentaje de gasto militar de los EE.UU. entre los años 1995 y 2002; periodo en el cual Sri Lanka alcanzó un porcentaje de gasto equivalente al 5,8% del PIB, y que solo lograría reducir a partir de la derrota de los “Tigres Tamiles” en el año 2009 (Gráfico 1)<sup>52</sup>.

---

49 COCHRANE, F. Loc. Cit.

50 *Ibid.*

51 RAJAPAKSA, G. Sri Lanka's National Security. Prism: a Journal of the Center for Complex Operations, 2013, 4(4), 139-155.

52 BANK, T. W. Military expenditure (% of GDP). In.: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security, 2018.

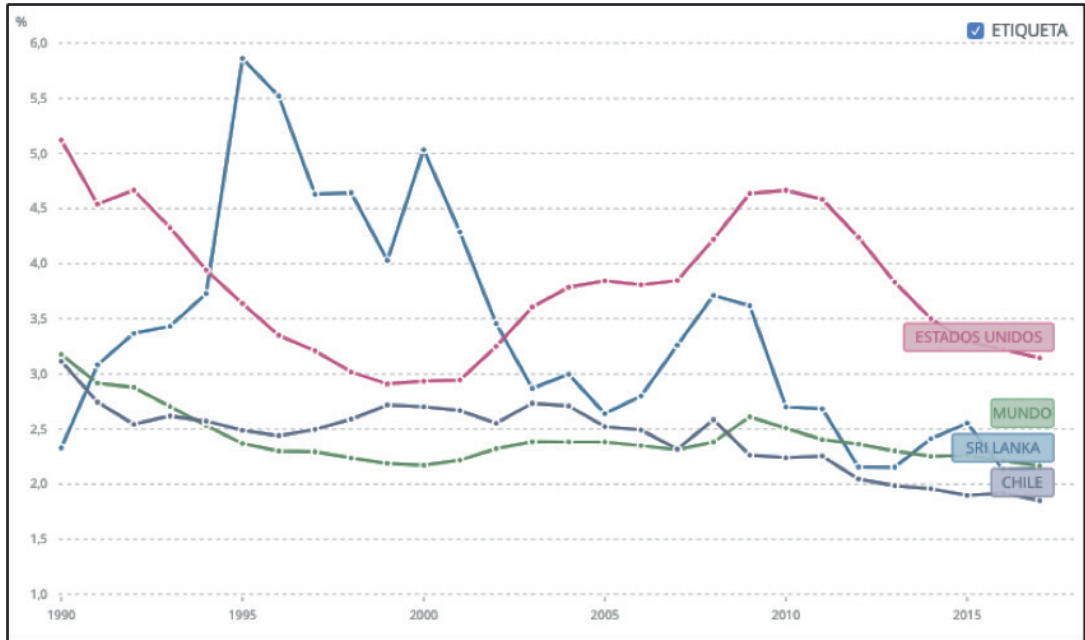


Gráfico 1: Gasto militar comparado como porcentaje del PIB, periodo 1990-2017  
Fuente: Banco Mundial.<sup>53</sup>

La diáspora irlandesa residente en los EE.UU. también constituye un ejemplo emblemático de “nacionalismo a larga distancia”. Dicha comunidad habría otorgado —por un período de más de tres décadas— apoyo activo y pasivo en favor de los grupos paramilitares que luchaban en Irlanda del Norte por su independencia del Reino Unido. Para este propósito esta comunidad fundó en el año 1970 el “Comité de Ayuda Norirlandés”; más conocido como *Noraid*. Esta organización de beneficencia tendría como propósito apoyar a las familias de los prisioneros del Ejército Republicano Irlandés Provisional (PIRA por sus siglas en inglés) y del Ejército Republicano Irlandés (IRA por sus siglas en inglés), para lo cual habría recaudado alrededor de US\$ 3,5 millones entre los años 1970 y 1991. Sin embargo, dicho comité fue considerado como la fachada del más importante grupo de apoyo activo a dichos grupos paramilitares y se le acusó de abastecer de armas y explosivos a la causa separatista. De hecho, más del 70% del armamento incautado por las fuerzas británicas sería de origen estadounidense. Por otra parte, el *Noraid* también logró influenciar a la opinión pública y a políticos estadounidenses<sup>54</sup>. A modo de ejemplo y en abierta crítica a las políticas represivas del gobierno británico, el senador demócrata Edward Kennedy —quien se referiría a este conflicto como el “Vietnam británico”<sup>55</sup>— patrocinó en 1971 una resolución del congreso estadounidense que solicitaba la retirada de las tropas británicas

53 Ibíd.

54 COCHRANE, F. Loc. Cit.

55 TIME. Kennedy’s Top 10 Legislative Battles: A Life in Legislation. In *Time*. 2009.

de la provincia de Úlster<sup>56</sup>. Asimismo, más tarde declararía que dicho conflicto habría superado la jurisdicción del gobierno británico, por lo que se requería la intervención de la comunidad internacional<sup>57</sup>.

La diáspora albanesa, sin embargo, constituye un caso distinto al de los tres precedentes. Esta comunidad no se conformó con un actuar étnico-político desde el ambiente de seguridad que le otorgaba la distancia de sus lugares de residencia (Australia, EE.UU. y Europa). Por el contrario, durante la década de los 90 muchos de ellos, dispuestos a pagar el costo de su radicalización en favor de la causa por la independencia de Yugoslavia y posteriormente de Serbia, se enlistaron en el “Batallón Atlántico” del “Ejército de Liberación de Kosovo” (KLA por sus siglas en inglés)<sup>58</sup>. El origen de la radicalización de la comunidad albanesa-kosovar residente en los EE.UU., se remonta a mediados de los 80; década en la cual se estableció la “Liga Cívica Albanesa-Estadounidense” (AACL, por su sigla en inglés). Posteriormente, durante la década de los 90, una fracción disidente de la AACL conformó el “Consejo Nacional Albanés Estadounidense” (NAAC, por su sigla en inglés); la cual, al igual que la AACL, tuvo una fuerte influencia sobre esta comunidad. En este mismo periodo surgió el “*Homeland Calling Fund*” y el “Batallón Atlántico”; organismos que brindaron una importante ayuda financiera y militar para sostener el esfuerzo de la guerrilla contra el régimen serbio de Slobodan Milosevic<sup>59</sup>. En este sentido, el nivel de moderación o de radicalización de esta diáspora —de acuerdo a un estudio de la Doctora María Koinova<sup>60</sup>— habría estado vinculado al nivel de violencia y/o a la ocurrencia de situaciones que desafiaban la soberanía de Kosovo. Es así como, entre 1998 y 1999 se produjo una movilización radical de esta diáspora, producto de un grado de violencia que alcanzó niveles de limpieza étnica. Asimismo, en los periodos de 1994-2004 y 2004-2008 se registró una movilización moderada de esta diáspora, dada la violencia esporádica registrada tras la intervención de las fuerzas de paz de la OTAN, la que a partir de 2004 se revigorizaría tras del violento actuar de la mafia kosovar<sup>61</sup>. Dicha radicalización permitiría que, conforme a estimaciones del KLA, entre un 20% y 30% de las tropas que voluntariamente participaron de este conflicto proviniera de la comunidad albanesa residente en EE.UU.<sup>62</sup>. En síntesis, este último caso deja en evidencia la capacidad de una diáspora para influir en un conflicto de carácter intra-estatal y perpetuar la violencia política como protagonista del mismo.

En contraste con los casos precedentes, las diásporas también pueden contribuir al esfuerzo por alcanzar la paz en sus países de origen. En este sentido, la contribución a la seguridad ha permitido proporcionar alternativas —de carácter político, económico y cultural— para la mitigación de la violencia desatada en

---

56 SANDERS, A. Senator Edward Kennedy and the “Ulster Troubles”: Irish and Irish-American Politics, 1965-2009. *Historical Journal of Massachusetts*, 2011, Summer 2011, 206-240.

57 COCHRANE, F. Loc. Cit.

58 Ibíd.

59 KOINOVA, M. Can conflict-generated diasporas be moderate actors during episodes of contested sovereignty? Lebanese and Albanian diasporas compared. *Review of International Studies*, Jan 2011, 37(1), 437-462.

60 Investigadora principal del Consejo de Investigación Europeo Starting Grant “Diásporas y Soberanía Impugnada”.

61 KOINOVA, M. Four Types of Diaspora Mobilization: Albanian Diaspora Activism For Kosovo Independence in the US and the UK. *Foreign Policy Analysis*, 2013, 9(4), 433-453.

62 COCHRANE, F. Loc. Cit.



zonas afectadas por conflictos intra-estatales. Dentro de este grupo encontramos: otro segmento de la diáspora irlandesa residente en EE.UU., el cual aportó a la seguridad de Irlanda desde el ámbito político; la diáspora somalí y su importante contribución económica a la seguridad de Somalia y, finalmente, la diáspora afgana influenciando política, cultural y económicamente en la seguridad de Afganistán.

En el caso de la comunidad irlandesa residente en los EE.UU., no todos sus integrantes apoyaron la resistencia paramilitar del PIRA o del IRA. Es así como, compartiendo los objetivos políticos del *Noraid*, pero estando en desacuerdo con la violencia como el método para lograr una reunificación, surgió el Caucus Nacional Irlandés o INC (por su sigla en inglés). Si bien el INC no fue tan publicitado como el *Noraid*, su constancia le permitió influenciar y obtener en el largo plazo importantes logros políticos. Dentro de ellos, destaca la capacidad de persuadir en favor de la no discriminación de empleados norirlandeses en empresas estadounidenses con base en el Reino Unido, lo que permitió que, a partir de 1985, esta causa se legislara progresivamente en los diferentes estados en los EE.UU. y, a pesar del fuerte rechazo inicial británico, sentó las bases para que en 1989 el Reino Unido estableciera la “Ley de Empleo Justo” y la “Comisión de Empleo Justo”<sup>63</sup>. Posteriormente, durante la década de los 90, la presión política —no violenta— de este segmento de la diáspora irlandesa logró conseguir el apoyo del presidente Clinton; quien contribuyó para que ambas partes dieran fin al conflicto mediante el “Acuerdo del Viernes Santo” en abril de 1998<sup>64</sup>.

Desde la perspectiva de la contribución económica, las diásporas pueden constituir un verdadero salvavidas para una sociedad asediada y fundamentalmente empobrecida por la violencia. Al respecto, Cochrane plantea que las remesas de dinero provenientes de migrantes, no solo otorgan esperanza a quienes permanecieron en una zona afectada por el conflicto, además reducen su necesidad de recurrir a la violencia para compensar su situación económica o política<sup>65</sup>. La diáspora somalí, por ejemplo, junto con ser una de las más grandes del planeta, ha contribuido significativamente al desarrollo económico y a la reconstrucción de su nación. De acuerdo al Reporte de Desarrollo Humano de Somalia del año 2012, más del 14% de su población vive fuera del país; cifra que equivaldría a más de un millón de migrantes. Asimismo, este reporte indica que el 35% de su PIB corresponde a remesas, lo cual sitúa a Somalia dentro de los países que más ingresos de este tipo reciben. En términos concretos, se estima que sus remesas podrían llegar a los US\$ 2.300 millones; cifra equivalente al 23% del ingreso familiar somalí y al 80% del capital inicial requerido por las pequeñas y medianas empresas en dicho país<sup>66</sup>. Actualmente, se estima que solo la diáspora residente en Norteamérica y Europa envía US\$ 1.600 millones al año en remesas. Esta red de apoyo externo no solo ha permitido satisfacer las necesidades de vida de las familias de los migrantes, también ha contribuido a la generación de empleos y emprendimientos y, fundamentalmente, ha evitado el colapso de la economía de un país que durante décadas se ha visto afectado por conflictos civiles, escasez de alimentos y desastres naturales, como sequías

63 Ibid.

64 BASER, B. S., ASHOK. Diasporas as peacemakers: third party mediation in homeland conflicts. *International Journal on World Peace*, 2008, 25(3), 7-28.

65 COCHRANE, F. Loc. Cit.

66 SOMALIA, U. Somalia Human Development Report 2012: Empowering Youth for Peace and Development. 2012.



e inundaciones<sup>67</sup>. En este sentido, cualquier interrupción al flujo de estas remesas —como las ocurridas tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, producto del mayor control de estos movimientos financieros durante la denominada guerra global contra el terrorismo— podría tener graves consecuencias para la subsistencia de su población y para la estabilidad social de este país<sup>68</sup>.

Por su parte, la diáspora afgana —luego de los atentados del 11 de septiembre— habría jugado un importante rol después de iniciada la intervención militar liderada por EE.UU. en 2001. Lo anterior, a través de acciones de carácter político-cultural y también otras de carácter económico. En la esfera político-cultural, la mayoría de los miembros del gabinete, que fuera conformado por el expresidente Hamid Karzai tras la caída del régimen talibán provenía de migrantes afganos que decidieron regresar a su país y que, de acuerdo con Cochrane<sup>69</sup>, contribuyeron a mediar con las heterogéneas comunidades locales del particular y cambiante mosaico tribal afgano<sup>70</sup>. Asimismo, además de la enérgica lucha contra la corrupción, el recién instalado jefe de Estado habría hecho hincapié “en la importancia de generar suficientes ingresos para garantizar la autosuficiencia del gobierno”, destacando “la importancia de la empresa privada” y alentando “la inversión extranjera y de la diáspora afgana”<sup>71</sup>. En este sentido y desde el punto de vista económico, la esta diáspora habría realizado importantes y diversas inversiones en el ámbito de la aviación civil, la banca, el sector inmobiliario y las comunicaciones; sector en el cual, al año 2015, dos de las tres principales compañías de telefonía móvil estaban administradas o eran de propiedad de afganos residentes en el extranjero. Por otra parte, el volumen de remesas que ingresaron a este país ascendió de US\$ 247 millones en 2011, a US\$ 385 millones en 2012 hasta alcanzar los US\$ 537.5 millones en 2013; monto que a esa fecha equivalía al 30% del PIB de Afganistán. Al respecto, estudios indican que un tercio de la población afgana aún depende de las remesas provenientes de familiares residentes en el extranjero; ingresos que de alguna forma permiten contrarrestar la dimensión económica de las amenazas a la seguridad humana descritas previamente<sup>72</sup>.

En resumen, la sección precedente nos permite incrementar las conclusiones preliminares de este trabajo. En primer lugar, las diásporas provenientes de países asolados por los conflictos intra-estatales pueden influir efectivamente en la seguridad de los mismos, ya sea exacerbando la violencia y prolongando el conflicto, o bien, mitigando los niveles de violencia de un determinado conflicto con miras a la pronta resolución de este.

En el primer caso, el nacionalismo a larga distancia de una diáspora puede incrementar los niveles de violencia de un conflicto, lo que a su vez podría influir en el tiempo requerido para la eventual resolución de este. Lo anterior, ya sea

---

67 UNITED NATIONS, A. R. Somali diaspora's remittances cast a lifeline: Interview with a money transfer chief executive. In.: Africa Section, Strategic Communications Division, Department of Public Information, United Nations, 2013.

68 KOSER, K. AND N. VAN HEAR Asylum Migration and Implications for Countries of Origin 2003, (20).

69 COCHRANE, F. Loc. Cit.

70 ECONOMIST, T. Afghanistan's tribal complexity. In the dark. In. Sangin district, Helmand, 2008, vol. 2018.

71 UNSC, UNITED NATIONS SECURITY C. Loya Jirga a truly representative sample of Afghan society, Security Council told in briefing on Afghanistan. In. New York, 2002.

72 DANSTRØM, Matilde Skov, KLEIST, Nauja y SØRENSEN, Ninna Nyberg. Somali And Afghan Diaspora Associations In Development And Relief Cooperation. Copenhagen, Denmark: 2015.

ejerciendo influencia sobre las autoridades políticas en favor de sus objetivos, provisionando recursos económicos y materiales a los grupos separatistas, o bien, mediante el empleo simultáneo de ambas formas de apoyo. Asimismo, pueden influenciar en el resultado del conflicto a través de aquellos miembros de la comunidad migrante que, una vez radicalizados, están dispuestos a regresar a su lugar de origen y compartir el esfuerzo que implica participar directamente del conflicto. En este sentido, los resultados obtenidos serán a expensas de vidas humanas o del respeto de los derechos humanos.

En el segundo caso, las diásporas también pueden morigerar la violencia desatada en zonas afectadas por un conflicto intra-estatal y, por ende, constituirse en verdaderos constructores de paz a larga distancia. Lo anterior, ya sea ejerciendo influencia en las autoridades políticas del país anfitrión, para que intervengan en la búsqueda de una solución pacífica del conflicto, o bien, contribuyendo económicamente a mitigar las necesidades individuales y colectivas de su nación y, de esta forma, contrarrestar la dimensión económica de las amenazas a la seguridad humana. De igual forma, pueden contribuir *in situ* a la seguridad de su nación, a partir de la intervención de organismos internacionales, mediante la participación de la actividad pública y privada que implica el esfuerzo de estabilización de una nación afectada por un conflicto intra-estatal.

Finalmente, frente a una diáspora ocasionada por las situaciones de inseguridad propias de un conflicto intra-estatal, la evidencia asociada a la potencial exacerbación de la violencia política por parte de determinadas comunidades de migrantes, nos obliga a preguntarnos ¿bajo qué circunstancias una comunidad de migrantes estará dispuesta a apoyar la violencia desatada en su lugar de origen?

### **Migraciones: oportunidades y desafíos**

El vínculo entre Chile y el continente americano se ha caracterizado por su variedad y multiplicidad. En este contexto, es posible advertir la acción de dinámicas profundas que han generado impacto, actuando desde parte del Estado y desde la sociedad civil. A partir de ello, la presente sección tiene como objetivo identificar políticas públicas exitosas que fueron implementadas por diversos países, en continentes tan disimiles como lo son Europa, América y Oceanía. Lo anterior, sin dejar de lado la rigidez en la implementación de una política migratoria y los desafíos que ello impone a la identidad nacional y sus implicancias en la seguridad de los Estados<sup>73</sup>.

La doctrina multiculturalista que se extendió a nivel mundial en los años 80, afirma esencialmente que cuanto más diversa sea una sociedad esta alcanzará un mayor grado de riqueza<sup>74</sup>. Guillermo Bravo señala que “esta situación se entiende porque las migraciones internacionales tienen lugar al interior de un sistema de convivencia global, en el que intervienen diversos factores que no modelan un contexto coyuntural sino que, muy por el contrario, son parte de la dinámica estructural de la globalización”<sup>75</sup>.

73 Cultural and Identity security. In E. GUILD AND J.V. SELM. *International Migration and Security: Opportunities and Challenges*. Routledge, 2005.

74 *Ibid.*

75 BRAVO Acevedo, G. Las migraciones internacionales y la seguridad multidimensional en tiempos de la globalización. *Diálogo Andino*, 2015, (48), 139-149.

Sin embargo, se tiende a relacionar el fenómeno migratorio con un aumento de la delincuencia y, como resultado, un incremento en la percepción de inseguridad<sup>76</sup>. Pese a ello, según Seara, no existiría una relación causa-efecto entre el fenómeno migratorio y el aumento de los delitos, pero sí una vinculación entre el crecimiento de la percepción de criminalidad y la existencia de un segmento de migrantes irregulares que actúan al margen de la ley. Del mismo modo, la delincuencia no tendría nacionalidad, por lo que no puede convertirse en el chivo expiatorio de una inseguridad que tiene múltiples causas<sup>77</sup>.

Por otra parte, Peter Phillips señala que inmigración e integración — asimilación— no es lo mismo. En tal sentido, los inmigrantes deben poseer un sentimiento de pertenencia y de identificación con el país de acogida, para lo cual es necesario que exista un clima de igualdad de oportunidades en un mercado laboral sin discriminación<sup>78</sup>.

Existen múltiples desafíos en cuanto a migración, uno de ellos es evitar una sobre población de migrantes. Al respecto, Goldstone señala que los países emergentes serán quienes principalmente reciban una gran cantidad de migrantes no calificados, produciéndose una verdadera “bomba de exceso de población”<sup>79</sup>. Sin duda alguna, Goldstone se refiere a la posibilidad de que los migrantes encuentren buenos y estables empleos; sin embargo, la realidad nacional indica que existe tanto un *brain drain* desde países como Colombia y Venezuela —quienes aportan principalmente profesionales calificados—, como también la recepción de mano de obra no calificada de países como Haití<sup>80</sup>.

Antes de iniciar el análisis de los estudios de casos, es imperativo develar la situación nacional. Chile, de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano (IDH) del año 2016<sup>81</sup>, se encuentra en el grupo de los países “altamente desarrollados”. Lo que sumado a su aceptable nivel de seguridad —comparado con el resto de los países de la región— y al bienestar que el Estado entrega a sus ciudadanos, lo mantendrá como un destino atractivo para eventuales migrantes.

Es así como los siguientes estudios de caso nos permitirán identificar experiencias exitosas de políticas migratorias que, reconociendo la importancia de generar sentido de pertenencia por parte de los migrantes hacia el Estado receptor, han contribuido a su seguridad nacional.

De acuerdo a lo señalado precedentemente, para el Estado de Chile la migración debe ser considerada como un desafío y las experiencias de otros países podrían constituir una referencia para el actual proceso de modernización de su legislación en esta materia. Asimismo, no es posible separar la globalización y el desarrollo del fenómeno migratorio. Como lo señala Juan Bravo, del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (CLAPES), a pesar de la creencia popular la evidencia empírica nacional demuestra que la migración no ha

---

76 HERRERA-LASSO, L. AND J. ARTOLA. Migración y seguridad: dilemas e interrogantes. In N.A. CANTO ed. *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. México DF: CASEDE, 2011.

77 SEARA Ruiz, J. M. *La inmigración. Un fenómeno universal*. Edtion ed. Madrid: Dykinson, 2010.

78 PHILLIPS, P. Integración y asimilación, no es lo mismo. In *Actualidad / Política*. Deutsche Welle, 2008.

79 GOLDSTONE, J. A. The new population bomb. *Foreign Affairs*, 2010, 89(1 Jan./Feb. 2010).

80 *Brain Drain* (éxodo intelectual o fuga de cerebros): concepto entendido como la partida de personas educadas o profesionales de un país, sector económico o campo hacia otro que, por lo general, otorga un mejor salario o condiciones de vida. En: MERRIAM-WEBSTER. Dictionary. In. Springfield, MA, 2018.

81 UNDP. Human Development Reports. Table 1: Human Development Index and its components. In., 2016.

tenido impactos laborales negativos; ya sea en materia de salarios o de empleo para los trabajadores chilenos, como tampoco en la seguridad interior del Estado<sup>82</sup>.

En un mundo globalizado como el actual, países como Noruega, Canadá y Australia han entendido la importancia de la migración —o convivencia global— la que, entre otros aspectos, les ha permitido ocupar los “espacios vacíos” de sus territorios, aumentar su población, mejorar la tasa de envejecimiento y ocupar puestos de trabajo que requieren mano de obra calificada. A partir de ello, surge la pregunta asociada al debate nacional en cuanto a determinar si existe o no un real aporte de los migrantes al desarrollo del país, o si estos representan una amenaza a la seguridad interior, dado un bajo sentido de pertenencia con el Estado anfitrión.

De esta forma, los siguientes estudios de caso describirán cómo los países que consiguieron generar un sentido de pertenencia en los migrantes han logrado mantener e incrementar sus índices de seguridad y desarrollo. En tal sentido, los casos de estudio de Noruega, Canadá y Australia son considerados como ejemplos de “oportunidades migratorias” producto de políticas públicas claras y transparentes.

Noruega, según el Índice de Desarrollo Humano 2016 —que mide factores tales como salud, educación y nivel de ingreso— es el mejor país del mundo para vivir. Asimismo, la OCDE señala que en esta nación escandinava la “desigualdad salarial es baja, lo cual, en combinación con una alta participación de la fuerza laboral (sobre todo entre las mujeres) y la redistribución mediante el sistema fiscal y de prestaciones, dan pie a una distribución igualitaria de los ingresos familiares netos”<sup>83</sup>. Producto de lo anterior, existe una elevada tasa de población migrante que alcanza el 15% —porcentaje elevado en comparación con el 3% de esta realidad en Chile<sup>84</sup>— lo que la obligó durante el presente siglo, especialmente en la última década, a la implementación de políticas migratorias de carácter estricto, poco flexible y selectivo, dentro de lo que se destacan los siguientes aspectos:

- *Solicitud de asilo*: política que permitió realizar un ajuste general de las condiciones para recibir residencia permanente. En tal sentido, los menores de edad solo reciben el estatus de refugiados hasta cumplir la mayoría de edad<sup>85</sup>.
- *Recortes en ayudas sociales*: política que permitió formalizar la migración y reducir el número de migrantes que solicitaban asilo<sup>86</sup>.
- *Selección de inmigrantes*: dado que es un país que no supera los seis millones de habitantes, su política de selección de migrantes está asociada a las necesidades de su mercado laboral.

Lo anterior, permitió favorecer a la población local respecto de los migrantes irregulares, incorporar mano de obra extranjera de acuerdo a la real demanda del país y otorgar igualdad de condiciones para el desarrollo humano y el bienestar de los migrantes regulares. Sin duda, una de las políticas que más causó conmoción en este país fueron los recortes a las ayudas sociales a los migrantes irregulares; medida que finalmente fue valorada tanto en Noruega como en el resto de los países escandinavos.

82 BRAVO M., J. Impactos económicos de la inmigración en Chile en un contexto de envejecimiento de la población. Santiago: 2017.

83 OECD. Better life Index. Noruega. In. Paris: OECD, 2016.

84 EXPANSION. Datosmacro.com. In., 2017.

85 SOCIOLABORALES, S. G. D. R. I. Actualidad Internacional Sociolaboral. In. Madrid: Ministerio de empleo y seguridad social, 2016.

86 *Ibid.*

Si bien es cierto cada Estado tiene el legítimo derecho a implementar sus propias políticas públicas en función de un determinado contexto — nacional como internacional— las políticas implementadas por Noruega nos permiten concluir que su principal objetivo es controlar la migración irregular, dado su impacto en su seguridad y desarrollo. Dichas políticas dejaron de manifiesto que ante situaciones extremas — como el exceso de migrantes irregulares— se requiere la adopción de medidas extremas, pero sin que el fin justifique los medios, ya que toda política pública debe llevar implícito aspectos morales, éticos y sociales.

Canadá, por su parte, es uno de los países con una de las mayores superficies del planeta y que ha sido capaz de estructurar adecuadamente sus políticas migratorias. Quien llega a esta nación debe ser un aporte, tanto en materia de oficios como en profesiones clásicas. El mosaico de razas existente en este país da pie a un multiculturalismo, el que solo puede ser controlado a través de políticas que incentiven la tolerancia. Su posición estratégica entre dos potencias globales —Rusia y Estados Unidos— la ha obligado a desarrollar políticas migratorias en beneficio de la seguridad de América del Norte.

Este país ha sido forjado y poblado esencialmente por migrantes. De acuerdo a estadísticas entregadas por el Instituto Nacional de Estadísticas canadiense, en la actualidad el país tiene una población que alcanza el 22% de migrantes; para el año 2036 esta alcanzará el 34%<sup>87</sup>. El haber establecido claras políticas públicas tendientes a incrementar la calidad del migrante fue clave. Sin embargo, no está exenta del desafío que representa la diversidad cultural y su relación con la seguridad interna del país.

Algunas variables que han influido en una eficiente política pública migratoria y su directa relación con la seguridad interna, son las siguientes<sup>88</sup>:

- *Selección de migrantes*: política que se traduce en un programa de trabajadores calificados (*FSWP-Federal Skilled Worker Program*) con un impacto real en las necesidades del mercado laboral canadiense, por lo tanto no da lo mismo qué oficio u profesión posea el migrante.
- *Entrega de visas temporales auspiciadas por el empleador*: política, también implementada en otros países, que ha permitido que trabajadores accedan por un período determinado al mercado laboral de Canadá.
- *Igualdad de oportunidades*: política mediante la cual se entregan los mismos beneficios que al resto de los nacionales, aceptando el multiculturalismo, pero bajo la estricta observancia de las leyes canadienses y basado en el principio de la tolerancia.

Como se señaló precedentemente, la consistente aplicación de estas políticas y, muy en especial, las visas auspiciadas por el empleador, que están estrechamente relacionada con la política selectiva de trabajadores, es una manifestación concreta sobre la importancia de distintos actores responsables de la implementación de políticas efectivas en esta materia, lo que, al mismo tiempo, está asociado a un exhaustivo control de identidad orientado a minimizar los riesgos a la seguridad interior del país<sup>89</sup>.

87 GRENIER, É. 21.9% of Canadians are immigrants, the highest share in 85 years: StatsCan. In. Toronto: CBC News, 2017.

88 BELLIOLO A., Á., M. E. FRANCO B. AND J. RAMÍREZ R. Migraciones en Chile: Diagnóstico y Lineamientos de Propuestas. Santiago: 2012.

89 WRIGHT, C. F., D. GROUTSIS AND D. VAN DEN BROEK. Employer-sponsored temporary labour migration schemes in Australia, Canada and Sweden: enhancing efficiency, compromising fairness? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2017, 43(11), 1854-1872.



Por otra parte, y de acuerdo a estudios internacionales<sup>90</sup>, Canadá es considerado uno de los países más seguros del mundo con un privilegiado sistema de educación pública y el quinto mejor país para envejecer; situación que sumada a las políticas públicas antes descritas hicieron de este país un destino atractivo para el migrante calificado. Lo anterior gracias a su constancia en políticas migratorias que datan desde fines de la década de los 80 y comienzo de los 90, las cuales se han mantenido hasta hoy.

Australia, por su parte, es un país que también mantiene estrictas políticas de migración, debido a su vasto territorio y a su baja densidad poblacional. El origen de esta nación se remonta a los territorios que formaron parte del Imperio británico, el cual —al estar rodeado por los océanos Índico y Pacífico— fue particularmente apropiado para colonias penales, las que se fueron agrupando en un puñado de ciudades mayoritariamente costeras y que dejaron despoblado el interior de su territorio.

Esta particular ubicación geográfica y condición insular, ha impedido el flujo de corrientes migratorias masivas, tan características de otras zonas del planeta, por lo que tanto las embajadas como las empresas australianas en el exterior han desempeñado un rol fundamental para atraer migrantes profesionalmente calificados. En este sentido, el ingreso de migrantes también ha sido controlado por el gobierno para satisfacer las necesidades de mano de obra del mercado australiano; situación que ha definido el perfil de sus migrantes. A modo de ejemplo, es posible destacar, entre otras, las siguientes profesiones u oficios de la población migrante: albañiles, bármans, bodegueros, cajeras, carpinteros, médicos y pilotos. Lo anterior, fue apoyado por un sistema laboral con buenas remuneraciones, especialmente para empleos que requieren mano de obra calificada; situación que permitió facilitar la permanencia y crear sentido de pertenencia con el país de destino. Asimismo, y con el propósito de facilitar el proceso de integración de los inmigrantes, el mal comportamiento podía ser causal de una inmediata repatriación<sup>91</sup>.

Chris Right señala que Australia, en comparación con las principales potencias, transformó su ya rigurosa política migratoria con buenos resultados para su economía. Lo anterior se logró a través de un incremento en las visas para trabajadores calificados, una mayor acuciosidad en la selección del capital humano —de acuerdo a las necesidades del mercado laboral— y entregando una mayor responsabilidad a la empresa privada en cuanto a responder por la selección de los migrantes<sup>92</sup>.

A modo de ejemplo, las siguientes variables han influido en la eficiente política pública migratoria y su relación con su seguridad interna:

- *Migración temporal auspiciada por el empleador*: política migratoria que puede ser vista como una manera de estratificar y controlar la migración; sin embargo, ha demostrado ser productiva y eficaz<sup>93</sup>.
- *Tolerancia cero contra la migración ilegal*: política que ha buscado una migración temporal y selectiva, permitiendo un mejor control en el acceso al

90 Canadá se ubicó en 2015 como el quinto mejor país del mundo para envejecer, de acuerdo a la ONG INTERNATIONAL, H. Global AgeWatch Index. In., 2015.

91 IREDALE, R. *Política migratoria y de refugio, asentamiento e integración en Australia*. Edtion ed. Barcelona: CIDOB, 2006.

92 WRIGHT, C. F. Why Do States Adopt Liberal Immigration Policies? The Policymaking Dynamics of Skilled Visa Reform in Australia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2015, 41(2), 306-328.

93 WRIGHT, C. F., D. GROUTSIS AND D. VAN DEN BROEK. Loc. Cit



- país y evitando posibles problemas de seguridad interior.
- *Rechazo a solicitudes de asilo*: política mediante la cual no acepta que migrantes soliciten asilo una vez caducada su visa, medida que podría ser considerada atentatoria contra los derechos humanos de los migrantes<sup>94</sup>, pero que sin embargo ha permitido aumentar la migración ordenada, tanto por motivos laborales o bien forzada (MFO/ MLO).

De acuerdo a lo señalado precedentemente, la consistente aplicación de estas políticas y, muy en particular, la rigurosa selección de migrantes —a partir de la evolución de las necesidades del mercado laboral<sup>95</sup>— ha permitido contribuir a la seguridad mediante el alto nivel de ocupación laboral de los migrantes.

POLÍTICA DE ESTADO	NORUEGA	CANADÁ	AUSTRALIA
Tolerancia cero contra los inmigrantes ilegales	✓	✓	✓
Rechazo a solicitudes de asilo	✓	X	✓
Migración selectiva de acuerdo a las necesidades del mercado laboral, sin límite de tiempo	✓	✓	✓
Migración temporal de acuerdo a las necesidades del mercado	X	✓	✓

Tabla 2: Síntesis comparativa de políticas migratorias  
Fuente: Elaboración propia.

A partir de ello y frente a la facilidad otorgada por la globalización a los desplazamientos humanos, es posible identificar importantes similitudes entre las políticas migratorias impulsadas por estos países. Los tres casos de estudio coinciden en la importancia de tener políticas migratorias claras y transparentes. En tal sentido, estos países otorgan oportunidades a los eventuales migrantes de acuerdo a la demanda laboral de sus respectivos mercados. Además, mantienen tolerancia cero hacia la migración ilegal o irregular, dada su vinculación con la seguridad interior del país.

Del mismo modo, estas medidas permitieron regular el flujo migratorio y evitar problemas de seguridad interior derivados de un posible incremento en sus tasas de desempleo. Sin embargo, Khalid Koser señala que el Estado, en materia de migración ilegal o irregular, enfrenta múltiples desafíos, fundamentalmente el respeto a los derechos humanos<sup>96</sup>. Lo anterior se agudiza aún más cuando quienes migran lo han hecho sostenidamente —según Paul Collier<sup>97</sup>— desde países pobres a ricos, en busca de mejores condiciones de vida, seguridad y oportunidades que no encuentran en sus países de origen.

94 WRIGHT, C. F. Loc. Cit.

95 FACCHINI, G. AND E. LODIGIANI Attracting Skilled Immigrants: An Overview of Recent Policy Developments in Advanced Countries. SAGE Journals, 2014, 229(1), R3-R21.

96 KOSER, K. Irregular migration, state security and human security G.C.O.I. MIGRATION, 2005.

97 Citado por: BAUMAN, Z. Loc. Cit.

Asimismo, dentro de los casos analizados, Canadá presenta una evidente fortaleza respecto del estatus de sus migrantes. En tal sentido, la OIM señala que en general existiría una clara preferencia por emigrar hacia países que posean políticas públicas migratorias claras y transparentes, considerándose como una ventaja para los migrantes la otorgación de visas, las que, junto con legitimar su entrada al país, los protege ante eventuales situaciones de explotación laboral<sup>98</sup>; especialmente cuando los sectores empresariales ven “con buenos ojos e incluso codicia la afluencia de mano de obra barata”<sup>99</sup>.

Por otra parte, otro importante desafío de toda política pública es generar las condiciones para que los migrantes acepten en el más breve plazo los valores y las bases de convivencia de la sociedad del Estado anfitrión; es decir, que se integren sin que ello implique asimilar la cultura de este último. En este sentido, la mayor diversidad cultural de Canadá —respecto de Noruega y Australia— facilitarían la integración en la sociedad canadiense y, por tanto, la disminución de conflictos basado en la identidad y sus efectos en su seguridad interior.

En términos de resultados, pese a las restricciones impuesta para la emisión de visas, el reporte anual de la OIM edición 2018<sup>100</sup> indica que los tres países en estudio mejoraron su ubicación general en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como dentro de los países sostenibles del Índice de Estados Fallidos (IEF).

En este sentido, entre los años 2012 y 2017 se evidencia la existencia de una correlación entre la restricción de visados por parte de dichos países, con su ubicación tanto en el IDH como en el IEF. Al respecto, y según se aprecia en el gráfico 2, Noruega, Australia y Canadá alcanzaron el 1º, 3º y 12º lugar en el IDH, respectivamente. Asimismo, estos mismos países ocuparon el puesto número 177, 172 y 169, de un total de 178 estados evaluados por el IEF; posicionándose dentro de las naciones altamente sostenibles de este índice. Lo anterior, permite inferir que estas políticas migratorias habrían sido efectivas en el mediano plazo.

---

98 OIM. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018. Ginebra: 2018.

99 BAUMAN, Z. . Loc. Cit.

100 OIM. 2018. Loc. Cit.

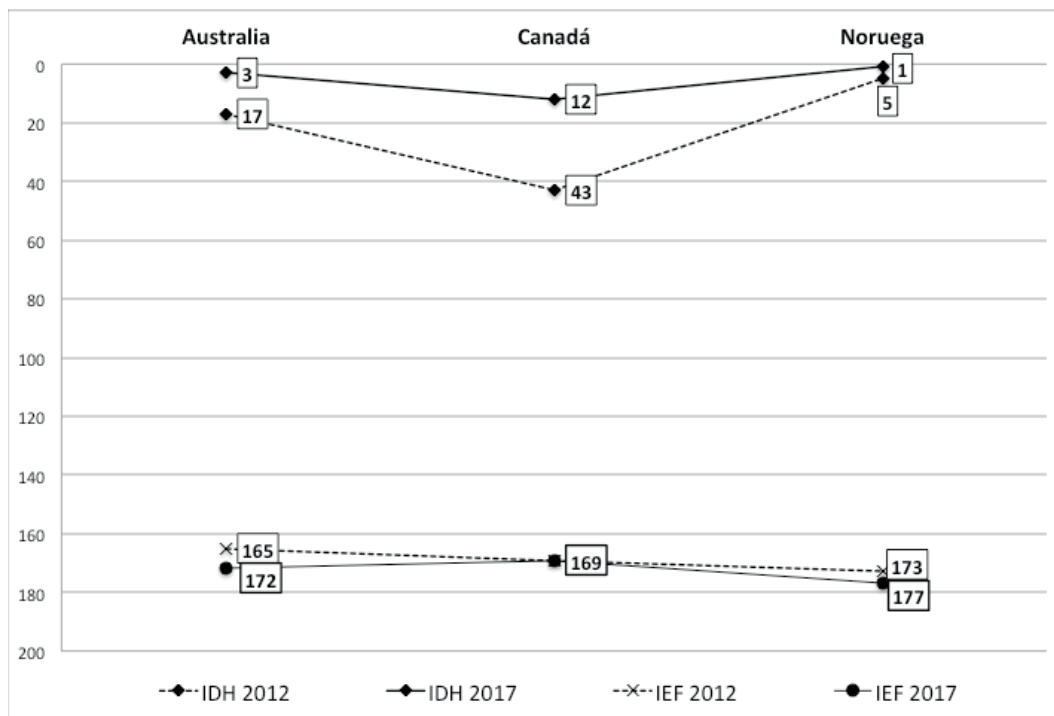


Gráfico 2: Impacto de políticas migratorias 2012-2017 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y en el Índice de Estados Fallidos (IEF).  
Elaboración propia. Fuente: UNDP<sup>101</sup> y FFP<sup>102</sup>

En este mismo orden de ideas, con el propósito de contrarrestar el envejecimiento de su población, el descenso de la tasa de natalidad y, paralelamente, permitir un aumento la fuerza laboral del país, Canadá tiene proyectado recibir a más de un millón de migrantes en los próximos tres años<sup>103</sup>.

## Conclusiones

El análisis precedente reconoce el alcance global del fenómeno migratorio y su vínculo con la seguridad, desde el nivel sistema internacional hasta el del individuo. Lo anterior ha permitido que dicho fenómeno sea considerado como uno de los tantos problemas sin fronteras que afectan —en mayor o menor medida— a la mayoría de los países, independiente de su poder relativo dentro del sistema internacional.

En este sentido, la migración *per se* no representa una amenaza o un riesgo para la seguridad. En este orden de ideas, fue posible concluir que las verdaderas amenazas y/o riesgos para la seguridad —como variable causal del fenómeno migratorio en la era de la globalización— están representadas fundamentalmente por los bajos índices de desarrollo humano que registran diversas zonas geográficas del planeta, como también, por la incapacidad del Estado para cumplir con su

101 UNDP. Data. In *Human Development Reports*. United Nations Development Programme, 2018.

102 FFP. Fragile States Index. In *Global Data*. Fund For Peace, 2018, p. 2017 & 2017.

103 LECLERC, M. F. Política de puertas abiertas: Canadá busca 1 millón de migrantes para los próximos tres años. In *La Tercera*. Santiago: Grupo Copesa, 2018.

fin último —garantizar la seguridad de sus miembros— y otorgar una efectiva protección a sus ciudadanos, respecto de las diversas dimensiones en que se clasifican las potenciales amenazas o riesgos para la seguridad humana.

Asimismo, fue posible evidenciar una clara relación entre los fenómenos migratorios y los conflictos intra-estatales; relación en la cual se identificaron dos clases de diásporas. Por una parte, aquellas que han sido capaces de exacerbar la violencia y prolongar el conflicto en sus regiones de origen, a través del denominado nacionalismo a larga distancia. Para ello, ejercieron diferentes grados de influencia sobre autoridades políticas en pos de sus objetivos y/o proporcionaron recursos económicos, materiales y/o humanos en apoyo a grupos separatistas. Por otra parte, se identificaron diásporas que fueron capaces de morigerar la violencia de un conflicto intra-estatal, constituyéndose en constructores de paz a larga distancia. En este sentido, esta última clase de diásporas ejercieron su influencia sobre los líderes políticos del país anfitrión o sobre organismos internacionales, permitiendo la intervención de estos en la búsqueda de soluciones pacíficas del conflicto, o bien contribuyeron a la mitigación de necesidades de la dimensión económica de las amenazas o riesgos a la seguridad humana en sus países de origen.

Respecto del rol del Estado como receptor de migrantes, los casos de estudio destacan la importancia de la implementación de políticas migratorias claras y transparentes, orientadas al desarrollo de un sentido de pertenencia y de identificación del migrante con la sociedad del país anfitrión. Lo anterior, sin que ello haya implicado una asimilación, sino más bien, una integración a partir de igualdad de oportunidades para los migrantes regulares u ordenados —independientemente si eran de origen forzado (MFO) o laboral (MLO). Adicionalmente, la selección de migrantes, basada en las reales demandas del mercado laboral, ha constituido una verdadera oportunidad para los países receptores, al evitar la eventual generación de conflictos sociales —que afecten la seguridad interior del Estado— derivados del incremento del desempleo, o bien por la ocupación de puestos de trabajo que afecten la empleabilidad de la población local. De igual forma, se pudo apreciar que el otorgamiento de visas también constituye una herramienta efectiva para proteger al migrante de la eventual explotación laboral, como también para legitimar su ingreso, control, permanencia en el país anfitrión y su eventual regreso al país de origen.

A partir de ello y considerando las experiencias antes descritas, es posible concluir que dentro de los actuales desafíos de un Estado, está su capacidad de gestionar políticas migratorias rigurosas, pero efectivas, y que al mismo tiempo le permitan interactuar coordinadamente con la regulación migratoria de otros Estados, incluyendo a los países generadores de migrantes. Adicionalmente, esta regulación migratoria debiera coadyuvar a dar respuesta a las demandas laborales internas del Estado receptor. En este orden de ideas, a pesar de la rigidez de las políticas migratorias de los tres países analizados, los “ciudadanos del mundo” continúan migrando hacia ellos, lo que deja de manifiesto que una “mano dura” también es capaz de brindar oportunidades. Lo anterior, mediante normas claras y transparentes que bajo ninguna circunstancia atenten contra los derechos humanos del migrante.

Desde la perspectiva del sistema internacional, el fenómeno migratorio también impone importantes desafíos. Al respecto, las ventajas del actual escenario globalizado e interconectado en que vivimos debieran contribuir a desarrollar una efectiva capacidad de detección y respuesta cooperativa por parte de los

Estados y de organismos intergubernamentales; actores del sistema internacional responsables de abordar y mitigar aquellos factores de riesgo o amenazas para el desarrollo y la seguridad humana. De lo contrario, estas últimas continuarán alimentando las variables intervinientes en la generación de corrientes migratorias irregulares —forzadas (MFI) o laborales (MLI)— que a diario ponen en situación de riesgo y peligro a miles de personas alrededor del mundo.

Finalmente, señalar que tanto las interrelaciones generadas por la globalización, como la transversalidad y diversidad de problemas de seguridad —en términos de riesgos o amenazas— que hoy en día existen en el sistema internacional, y dentro de los cuales encontramos al fenómeno migratorio, refuerzan la tesis de que la seguridad es indivisible, por lo que cualquier estrategia que pretenda que el Estado se brinde seguridad por sí mismo está condenada al fracaso. En síntesis, los desafíos que —en materia de seguridad— impone el fenómeno migratorio no pueden ser abordados desde la perspectiva de un juego de suma cero, muy por el contrario, estos deben ser gestionados de manera cooperativa y bajo el prisma del interés colectivo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANNAN, K. Secretary-General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia. In. Two-Day Session in Ulaanbaatar: Press Release SG/SM/7382, 2000.
- BANK, T. W. Military expenditure (% of GDP). In.: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security, 2018.
- BASER, B. S., ASHOK. Diasporas as peacemakers: third party mediation in homeland conflicts. *International Journal on World Peace*, 2008, 25(3), 7-28.
- BAUMAN, Z. Extraños llamando a la puerta. Edtion ed. Barcelona: Paidós, 2016.
- BELLOLIO A., Á., M. E. FRANCO B. AND J. RAMÍREZ R. Migraciones en Chile: Diagnóstico y Lineamientos de Propuestas. Santiago, 2012.
- BERMEO, S. Violence drives immigration from Central America. In *Future Development*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2018.
- BRAVO Acevedo, G. Las migraciones internacionales y la seguridad multidimensional en tiempos de la globalización. *Diálogo Andino*, 2015, (48), 139-149.
- BRAVO M., J. Impactos económicos de la inmigración en Chile en un contexto de envejecimiento de la población. Santiago, 2017.
- BRIONES Razeto, S. Vinculación de las nociones de Seguridad y Defensa con las de amenaza y riesgo. In C.D.E.E. CEEAG ed. *La Seguridad de Chile: Los desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI*. Santiago: Andros Impresores, 2016.
- BYRNE, A. Canciller alemana: Merkel arriesga quiebre del gobierno por política migratoria. In *El Mercurio - The Times*. Santiago, 17 de junio de 2018, p. A-8.
- CALDWELL, D. AND R. E. WILLIAMS Seeking security in an insecure world. Edtion ed. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2006. x, 241p. ISBN 0742538125.
- COCHRANE, F. Migration and Security in the Global Age: Diaspora communities and conflict. Edtion ed. New York: Routledge, 2015. 191p.
- Cultural and Identity security. In E. GUILD AND J.V. SELM. *International Migration and Security: Opportunities and Challenges*. Routledge, 2005.
- DANSTROM, Matilde Skov, KLEIST, Nauja y SORENSEN, Ninna Nyberg. *Somali And Afghan Diaspora Associations In Development And Relief Cooperation*. Copenhagen, Denmark: 2015.
- DEFENSA, M. D. Libro de la Defensa Nacional. Edtion ed. Santiago: MDN, 2017. ISBN 978-956-7728-06-0.
- ECONOMIST, T. Afghanistan's tribal complexity. In the dark. In. Sangin district, Helmand, 2008, vol. 2018.
- EXPANSION. Datosmacro.com. In., 2017.
- FACCHINI, G. AND E. LODIGIANI Attracting Skilled Immigrants: An Overview of Recent Policy Developments in Advanced Countries. *SAGE Journals*, 2014, 229(1), R3-R21.



- FFP. Fragile States Index. In Global Data. Fund For Peace, 2018, p. 2017 & 2017.
- FREY, W. H. US white population declines and Generation 'Z-Plus' is minority white, census shows. In *The Avenue*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2018.
- FUENTE Cobo, I. Las migraciones en el espacio euromediterráneo: los escenarios posibles. Documento de análisis [Type of Work]. 2017, p. 16. Available from Internet: <<http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2017/DIEEEA32-2017.html>>.
- GALLARDO C., M. AND S. KOCH M. Evolución y condicionantes de las nociones de Seguridad y Defensa. In C.D.E.E. CEEAG ed. *La Seguridad de Chile: Los desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI*. Santiago: Andros Impresores, 2016.
- GOLDSTONE, J. A. The new population bomb. *Foreign Affairs*, 2010, 89(1 Jan./Feb. 2010).
- GRENIER, É. 21.9% of Canadians are immigrants, the highest share in 85 years: StatsCan. In. Toronto: CBC News, 2017.
- Handbook on Human Security: a civil-military-police curriculum. Edition ed. The Hague, The Netherlands: The Alliance for Peacebuilding, The Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, and The Kroc Institute for International Peace Studies at the University of Notre Dame, 2016.
- HERRERA-LASSO, L. AND J. ARTOLA. Migración y seguridad: dilemas e interrogantes. In N.A. CANTO ed. *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. Mexico DF: CASEDE, 2011.
- INTERNATIONAL, H. Global AgeWatch Index. In., 2015.
- IOM, G. M. D. A. C. O. T. Global Migration Trends Factsheet 2015. 2015.
- IOM, I. O. F. M. Key Migration Terms. In. Switzerland, 2018.
- IREDALE, R. Política migratoria y de refugio, asentamiento e integración en Australia. Edition ed. Barcelona: CIDOB, 2006.
- JUAREZ, F. J. Teoría General del Estado. Edition ed. Mexico: Red Tercer Milenio, 2012. ISBN 978-607-733-170-4.
- KOINOVA, M. Can conflict-generated diasporas be moderate actors during episodes of contested sovereignty? Lebanese and Albanian diasporas compared. *Review of International Studies*, Jan 2011, 37(1), 437-462.
- KOINOVA, M. Four Types of Diaspora Mobilization: Albanian Diaspora Activism For Kosovo Independence in the US and the UK. *Foreign Policy Analysis*, 2013, 9(4), 433-453.
- KOSER, K. AND N. VAN HEAR Asylum Migration and Implications for Countries of Origin 2003, (20).
- KOSER, K. Irregular migration, state security and human security G.C.O.I. MIGRATION, 2005.
- LAGARDE, Christine. International Monetary Fund, 2015 [10 de diciembre de 2017]. Available from Internet: <<https://blogs.imf.org/2015/11/11/migration-a-global-issue-in-need-of-a-global-solution/>>.
- LECLERC, M. F. Política de puertas abiertas: Canadá busca 1 millón de migrantes para los próximos tres años. In *La Tercera*. Santiago: Grupo Copesa, 2018.

- MARSHALL, T. Prisoners of Geography. Edtion ed. London: Elliot & Thompson, 2016. 303p.
- MERRIAM-WEBSTER. Dictionary. In. Springfield, MA, 2018.
- OECD. Better life Index. Noruega. In. Paris: OECD, 2016.
- OIM. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018. Ginebra: 2018.
- OIM. Migración y Seguridad. Argentina: OIM, Sección 2.8.
- PHILLIPS, P. Integracion y asimilación, no es lo mismo. In Actualidad / Política. Deutsche Welle, 2008.
- RAJAPAKSA, G. Sri Lanka's National Security. Prism: a Journal of the Center for Complex Operations, 2013, 4(4), 139-155.
- ROTHSCHILD, E. What Is Security? Deadalus, Summer, 1995, 124(3 The Quest for World Order), 53-98.
- SANDERS, A. Senator Edward Kennedy and the "Ulster Troubles": Irish and Irish-American Politics, 1965- 2009. Historical Journal of Massachusetts, 2011, Summer 2011, 206-240.
- SEARA RUIZ, J. M. La inmigración. Un fenómeno universal. Edtion ed. Madrid: Dykinson, 2010.
- SERRER, M. AND M. SULLLIVAN. As debate shifts, GOP decries family separation. In The Washington Post. Washington D.C. , 18 de junio de 2018, p. A-1, A-8, A-9.
- SOCIOLABORALES, S. G. D. R. I. Actualidad Internacional Sociolaboral. In. Madrid: Ministerio de empleo y seguridad social, 2016.
- SOMALIA, U. Somalia Human Development Report 2012: Empowering Youth for Peace and Development. 2012.
- SUTCLIFFE, B. Nacido en otra parte: Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad. Edtion ed. Bilbao: Hegoa, 1998. ISBN 84-89916-03-9.
- TIME. Kennedy's Top 10 Legislative Battles: A Life in Legislation. In Time. 2009.
- UNDP. Data. In Human Development Reports. United Nations Development Programme, 2018.
- UNDP. Human Development Report. New York: O.U. PRESS, 1993.
- UNDP. Human Development Reports. Table 1: Human Development Index and its components. In., 2016.
- UNITED NATIONS, A. R. Somali diaspora's remittances cast a lifeline: Interview with a money transfer chief executive. In.: Africa Section, Strategic Communications Division, Department of Public Information, United Nations, 2013.
- UNSC, UNITED NATIONS SECURITY C. Loya Jirga a truly representative sample of Afghan society, Security Council told in briefing on Afghanistan. In. New York, 2002.
- UNTFHS Human Security in Theory and Practice: Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security. Edtion ed.: Human Security Unit, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN), 2009.

- WAEVER, O. Securitization and Desecuritization. In R.D. LIPSCHUTZ ed. On security. New York: Columbia University Press, 1995, p. 46-86.
- WRIGHT, C. F. Why Do States Adopt Liberal Immigration Policies? The Policymaking Dynamics of Skilled Visa Reform in Australia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2015, 41(2), 306-328.
- WRIGHT, C. F., D. GROUTSIS AND D. VAN DEN BROEK Employer-sponsored temporary labour migration schemes in Australia, Canada and Sweden: enhancing efficiency, compromising fairness? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2017, 43(11), 1854-1872.