

# ANÁLISIS DE LAS MIGRACIONES LABORALES ACTUALES Y LOS PROCESOS DE ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA EN CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y REPÚBLICA DOMINICANA

Informes por País



**Coordinadores / Coordinators**  
**Instituto Centroamericano de Estudios  
Sociales y Desarrollo, INCEDES**  
*Silvia Irene Palma Calderón*  
*Alfredo Danilo Rivera*

**Sin Fronteras IAP**  
*Nancy Pérez García*  
*Karla Silvia Meza Soto*

**Autores Estudio Regional / Regional Study Authors**  
Alida Bernal Cosío  
Genaro Aguilar Gutiérrez  
Pedro Durán Fermán

**Autores Estudios de País / Country Studies Authors  
(CD-ROM)**  
Carolina Rivera Farfán - México  
David Alexander Figueroa Toruño - Honduras  
Guillermo E. Acuña González - Panamá  
Gustavo Adolfo Gatica López - Costa Rica  
Leonor Zúniga Gutiérrez - Nicaragua  
María Ester Caballero García - Guatemala y El Salvador  
Velia Cecilia Bobes - República Dominicana

**Consejo Asesor / Advisory Council**  
Eduardo Baumeister  
Genoveva Roldán Dávila  
Manuel Ángel Castillo García  
Rodolfo García Zamora

**Revisión Editorial / Editorial Review**  
Ariella Aureli Sciarreta

**Diseño / Design**  
Augusta Belem Arévalo Calderón  
Rogelio Loaiza

INCEDES y Sin Fronteras IAP, agradecen a The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation por la confianza en el proyecto y el apoyo financiero otorgado para su consecución y en concreto para esta investigación.

*INCEDES and Sin Fronteras IAP would like to thank The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation for their confidence in the project and their financial support in this achievement and specifically for this research.*

Primera edición, septiembre 2013 / *First Edition, September 2013*

© 2013

Sin Fronteras IAP / Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo, INCEDES

ISBN: 978-607-96264-1-9

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

*The reproduction, partial or total, direct or indirect of the content of this book is prohibited, without previous and express permission in writing from the publishers, in terms of Federal copyright law and, where appropriate, by applicable international treaties.*

Impreso en México / *Printed in Mexico*  
Grupo Comersia

**ANÁLISIS DE LAS MIGRACIONES LABORALES  
ACTUALES Y LOS PROCESOS DE ARMONIZACIÓN  
LEGISLATIVA EN CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y  
REPÚBLICA DOMINICANA**

**Informes por País**

*Instituciones Coordinadoras:*

**Instituto Centroamericano de Estudios Sociales  
y Desarrollo (INCEDES)**

*Coordinación: Silvia Irene Palma Calderón y Alfredo Danilo Rivera*

**Sin Fronteras IAP**

*Coordinación: Nancy Pérez García y Karla Silvia Meza Soto*



## ÍNDICE

<b>I. Costa Rica .....</b>	<b>15</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>12</b>
<b>2. ENTRE LA MARGINALIDAD Y LA EXCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE RECONOCER EL DERECHO AL TRABAJO Y LOS DERECHOS LABORALES .....</b>	<b>14</b>
2.1. Las limitaciones de un modelo teórico .....	14
2.2. Entre la marginalidad y la exclusión .....	16
2.3. Etapas del desarrollo en Costa Rica y migraciones .....	18
2.4. Tres fases de una estrategia para la inserción en la economía internacional .....	18
2.5. Costa Rica - Breve repaso de la presencia de migrantes en el país .....	20
<b>3. APORTES DE INVESTIGACIONES PREVIAS ACERCA DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES HACIA COSTA RICA .....</b>	<b>24</b>
<b>4. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS MIGRACIONES LABORALES EN COSTA RICA .....</b>	<b>30</b>
4.1. Composición general de las migraciones internacionales recientes a Costa Rica .....	30
4.2. Tipología de las y los trabajadores migratorios en Costa Rica .....	31
4.2.1. <i>Volúmenes estimados y disponibles de los movimientos de personas trabajadoras</i> .....	31
4.2.2. <i>Saldo de ingresos y egresos al país</i> .....	32
4.2.3. <i>Permisos de trabajo otorgados</i> .....	32
4.2.4. <i>Ubicación espacial y características sociodemográficas de las migraciones internacionales</i> .....	37
4.2.5. <i>Sectores y actividades laborales</i> .....	38
4.2.6. <i>Identificación de salarios – ingresos promedio</i> .....	41
4.2.7. <i>Estimación de temporalidades</i> .....	43
<b>5. REVISIÓN Y ANÁLISIS DE LOS MARCOS JURÍDICOS E INSTRUMENTOS MIGRATORIOS ACTUALES RELACIONADOS CON LAS MIGRACIONES LABORALES .....</b>	<b>46</b>
5.1. Ley General de Migración y Extranjería .....	47
5.2. Acuerdos binacionales entre los Ministerios de Trabajo .....	51
<b>6. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA INSTITUCIONALIDAD DE GOBIERNO RELACIONADA CON EL TEMA LABORAL .....</b>	<b>54</b>
6.1. Marco institucional que tutela los derechos laborales .....	54
6.2. Procedimientos administrativos: la inspección laboral .....	54
6.3. Procedimientos judiciales .....	56

<b>7. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES VIOLACIONES DE LOS DERECHOS LABORALES .....</b>	<b>58</b>
7.1. La indocumentación migratoria y el desconocimiento de la legislación laboral .....	59
7.2. Ausencia de contratos y presencia de contratistas, algunos derechos violados .....	61
7.3. Normatividad internacional incumplida .....	64
<b>8. CONCLUSIONES .....</b>	<b>65</b>
8.1 Formulación de propuestas específicas de armonización legislativa .....	68
8.2 Recomendaciones de estrategias de gestión de armonización legislativa .....	72
8.3 Matriz de sistematización de propuestas .....	74
<b>9. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>76</b>
<b>II. El Salvador .....</b>	<b>79</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN. EL SALVADOR: PAÍS DE ORIGEN, TRÁNSITO Y DESTINO DE POBLACIÓN MIGRANTE .....</b>	<b>80</b>
<b>2. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA INMIGRACIÓN EN EL SALVADOR .....</b>	<b>84</b>
2.1. Condición de ocupación de la vivienda y acceso a servicios básicos .....	90
<b>3. EL MERCADO LABORAL SALVADOREÑO Y LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES INMIGRANTES .....</b>	<b>91</b>
3.1. Condición de actividad de los trabajadores inmigrantes centroamericanos .....	98
3.2. Inserción laboral de los trabajadores inmigrantes centroamericanos .....	99
<b>4. MARCO JURÍDICO EN MATERIA MIGRATORIA Y LABORAL .....</b>	<b>102</b>
4.1. Constitución Política .....	102
4.2. Legislación internacional .....	104
4.3. Convención internacional de Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares .....	106
4.4. Legislación migratoria nacional .....	107
4.5. Legislación laboral .....	116
<b>5. PRINCIPALES VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS TRABAJADORES INMIGRANTES CENTROAMERICANOS .....</b>	<b>119</b>
<b>6. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA .....</b>	<b>122</b>
6.1. Estrategia de gestión de la nueva normatividad migratoria .....	127
<b>7. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>129</b>

### **III. Guatemala ..... 132**

#### **1. INTRODUCCIÓN: CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA INMIGRACIÓN EN GUATEMALA ..... 133**

- 1.1. Guatemala: país de origen, tránsito y destino de población migrante ..... 135
- 1.2. Inmigración intrarregional ..... 139

#### **2. EL MERCADO LABORAL EN GUATEMALA Y LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES INMIGRANTES CENTROAMERICANOS ..... 143**

- 2.1. El mercado laboral guatemalteco ..... 143
- 2.2. Condición de actividad y caracterización de los trabajadores inmigrantes  
centroamericanos ..... 146
- 2.3. Condiciones de la vivienda ..... 150
- 2.4. Inserción laboral de los trabajadores inmigrantes centroamericanos ..... 151

#### **3. MARCO JURÍDICO EN MATERIA MIGRATORIA Y LABORAL ..... 154**

- 3.1. Constitución Política de la República de Guatemala ..... 154
- 3.2. Instrumentos jurídicos internacionales ..... 155
- 3.3. Legislación migratoria nacional ..... 158
- 3.4. Legislación laboral ..... 165

#### **4. PRINCIPALES VIOLACIONES DE LOS DERECHOS LABORALES Y HUMANOS ..... 169**

#### **5. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE LEY DE MIGRACIÓN ..... 175**

- 5.1. Estrategia de gestión de armonización legislativa ..... 180

#### **6. BIBLIOGRAFÍA ..... 181**

### **IV. Honduras ..... 184**

#### **1. INTRODUCCIÓN ..... 185**

#### **2. ANTECEDENTES DE LAS MIGRACIONES EN HONDURAS ..... 187**

- 2.1. Honduras en el ámbito centroamericano ..... 187
- 2.2. Características de las migraciones en Honduras ..... 189
- 2.3. Honduras como país de origen de las migraciones ..... 190
- 2.4. Honduras como país de retorno de las migraciones ..... 192
- 2.5. Honduras como país de tránsito de las migraciones ..... 193
- 2.6. Aspectos sociodemográficos de la inmigración regional en Honduras ..... 194
- 2.7. Honduras como país de destino ..... 195
- 2.8. Población por sexo y grupos de edad ..... 196
- 2.9. Características de la actividad económica de los inmigrantes ..... 199

<b>3. ANÁLISIS Y SISTEMATIZACIÓN DE CONCLUSIONES DE ESTUDIOS NACIONALES SOBRE LA TEMÁTICA DE MIGRACIÓN REGIONAL LABORAL .....</b>	<b>201</b>
<b>4. INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS MIGRATORIOS EXISTENTES EN HONDURAS .....</b>	<b>203</b>
4.1. Revisión y análisis de los marcos jurídicos migratorios actuales relacionados con las migraciones laborales en Honduras .....	205
4.2. Caracterización general de la institucionalidad de gobierno relacionada con el tema laboral .....	209
4.3. Análisis de las principales violaciones de derechos laborales en Honduras con base en los preceptos de la convención de 1990 .....	210
<b>5. CONCLUSIONES ESPECÍFICAS SOBRE LOS TEMAS EXPUESTOS .....</b>	<b>216</b>
5.1. Formulación de propuestas específicas de armonización legislativa .....	218
5.1.1. <i>Necesidades de adecuación para la protección de los derechos de las y los trabajadores inmigratorios actuales en Honduras</i> .....	218
5.1.2. <i>Planteamiento de cambios urgentes</i> .....	219
5.1.3. <i>Recomendaciones de estrategia de gestión de armonización legislativa de corto, mediano y largo plazo</i> .....	221
<b>6. MATRIZ DE SISTEMATIZACIÓN DE PROPUESTAS .....</b>	<b>225</b>
<b>7. ANEXOS .....</b>	<b>227</b>
<b>8. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>228</b>
<b>V. México .....</b>	<b>233</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>234</b>
<b>2. CONTEXTO MIGRATORIO .....</b>	<b>235</b>
2.1. México, país de origen .....	239
2.2. México, país de tránsito .....	244
2.3. Maltrato a transmigrantes .....	247
2.4. Migración forzada o desplazamiento forzoso .....	248
2.5. México, país de destino .....	251
2.6. Flujo temporal de trabajadores agrícolas Guatemala-Chiapas, México .....	261
2.7. Trabajadores guatemaltecos en la frontera sur de México .....	263
2.8. Inserción laboral en el sector primario. Agricultura en el Soconusco .....	265
2.9. Formas de contratación en el sector agrícola .....	269
2.10. Sector secundario .....	271
2.11. Comercio ambulante, trabajo ambulante. Actividades por Cuenta Propia .....	273
2.12. Condiciones de trabajo, alojamiento, alimentación y salud .....	273
<b>3. MARCOS JURÍDICOS MIGRATORIOS ACTUALES RELACIONADOS CON LAS MIGRACIONES LABORALES .....</b>	<b>276</b>
3.1. Marco internacional .....	278

3.1.1. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (Convención de 1990) .....	278
3.1.2. Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) .....	279
3.1.3. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer .....	280
3.1.4. Convención sobre los Derechos del Niño Marco Binacional Guatemala-México .....	280
3.2. Marco Jurídico Nacional .....	282
3.2.1 Ley General de Población (1974) .....	282
3.2.2 Ley de Migración (2011) Política pública del gobierno del estado de Chiapas (2006-2012) .....	283
<b>4. PROPUESTAS CON RELACIÓN A LOS MARCOS JURÍDICOS REVISADOS .....</b>	<b>286</b>
4.1. Convenios internacionales .....	286
4.2. Agenda Binacional Guatemala-México .....	288
4.3. Nacional .....	288
4.4. Entidad federativa (Chiapas) .....	290
<b>5. FORMULACIÓN DE PROPUESTAS ESPECÍFICAS DE ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA .....</b>	<b>291</b>
5.1. Planteamientos de cambios urgentes .....	291
5.2. Recomendaciones de estrategia de gestión de armonización legislativa a corto, mediano y largo plazo .....	292
<b>6. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>296</b>
<b>VI. Nicaragua .....</b>	<b>302</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>303</b>
1.1. Nota aclaratoria .....	305
<b>2. CONTEXTO DEL PAÍS .....</b>	<b>306</b>
2.1. Factores de atracción .....	307
2.2. Territorio transfronterizo .....	308
2.3. Demanda de mano de obra calificada .....	308
2.4. Antecedentes de la inmigración en Nicaragua .....	309
<b>3. CARACTERIZACIÓN DE LAS MIGRACIONES LABORALES .....</b>	<b>313</b>
3.1. Perfiles socioeconómicos y laborales .....	315
3.2. Situación socioeconómica .....	317



<b>4. ASPECTOS LABORALES .....</b>	<b>318</b>
4.1. Los nacidos en Honduras .....	321
<b>5. MARCO JURÍDICO DE LA MIGRACIÓN LABORAL .....</b>	<b>322</b>
5.1. Antecedentes del marco jurídico acerca de la migración .....	322
5.2. Marco jurídico actual .....	325
5.2.1. <i>Constitución política</i> .....	325
5.2.2. <i>Convenios internacionales</i> .....	325
5.2.3. <i>Instituciones públicas encargadas de la aplicación de la ley</i> .....	327
5.2.4. <i>Consejo Nacional de Migración y Extranjería</i> .....	328
5.2.5. <i>Categorías migratorias</i> .....	328
5.3. Entrada: verificación migratoria .....	330
5.3.1. <i>Migrantes en situación irregular</i> .....	330
5.3.2. <i>Permanencia irregular en el territorio</i> .....	331
5.3.3. <i>Detención y privación de la libertad</i> .....	331
5.3.4. <i>Garantías procesales constitucionales</i> .....	332
5.3.5. <i>Algunos elementos confusos respecto a la retención</i> .....	334
5.4. Estancia: Acceso a la legal estancia .....	335
5.4.1. <i>Documentación para residentes</i> .....	335
5.4.2. <i>Residencia temporal</i> .....	337
5.4.3. <i>Salida del territorio nacional</i> .....	338
5.5. Deportación .....	338
<b>6. CONCLUSIONES .....</b>	<b>340</b>
<b>7. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>343</b>
<b>8. ANEXOS .....</b>	<b>347</b>
<b>9. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>348</b>
<b>VII. Panamá .....</b>	<b>351</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>352</b>
<b>2. EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO PANAMEÑO: ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y     CARACTERÍSTICAS GENERALES .....</b>	<b>354</b>
2.1. Ubicación general .....	354
2.2. El contexto socioeconómico .....	355
2.3. Factores previos (años 2008-2009) .....	356
2.4. Factores posteriores al impacto de la crisis (finales de 2008 y el año 2009) .....	356
<b>3. EL MERCADO LABORAL Y SUS IMPLICACIONES EN LA MOVILIDAD DE     POBLACIÓN DESDE .....</b>	<b>360</b>
3.1. El escenario de la migración en Panamá: principales características .....	363

3.2. Panamá en el sistema migratorio regional .....	365
3.3. Características del escenario migratorio panameño .....	368
3.4. Los tipos de migración .....	370
3.4.1. Migraciones internas .....	370
3.4.2. Migraciones internacionales .....	372
3.5. Características de la inmigración en Panamá .....	377
3.6. Panamá: características de la emigración laboral .....	380
3.7. Migraciones laborales intrarregionales: algunas evidencias respecto a sus condiciones laborales .....	382
3.8. La situación laboral de las poblaciones refugiadas en Panamá .....	385
3.9. Vulnerabilidad y exclusión: las condiciones sociolaborales de la migración laboral indígena panameña en Costa Rica .....	387
<b>4. MARCO JURÍDICO: PRINCIPALES INSTRUMENTOS MIGRATORIOS Y NORMATIVIDAD VINCULADA CON LAS MIGRACIONES LABORALES .....</b>	<b>387</b>
<i>Instrumentos de derecho internacional</i>	
4.1. Decreto Ley N° 3 .....	388
4.2. Ley de Refugio .....	389
4.3. Código de Trabajo .....	390
4.4. Amnistías migratorias .....	391
4.5. Convenios binacionales .....	392
4.6. Servicio Nacional de Migración .....	394
4.7. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) .....	394
4.8. Oficina para la Atención de los Refugiados (ONPAR) .....	395
4.9. Defensoría del pueblo .....	396
<b>5. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL .....</b>	<b>397</b>
<b>6. CONCLUSIONES .....</b>	<b>398</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>405</b>
<b>VIII. Republica Dominicana .....</b>	<b>404</b>
<b>1. ANTECEDENTES .....</b>	<b>410</b>
<b>2. CARACTERIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN LABORAL (LA SITUACIÓN EN LOS ÚLTIMOS     10 AÑOS) .....</b>	<b>412</b>
<b>3. MARCOS JURÍDICOS E INSTITUCIONES RELACIONADOS CON LA MIGRACIÓN     LABORAL HAITIANA .....</b>	<b>439</b>
3.1. Tratados y Convenios Internacionales .....	440
3.2. Ley General de Migración .....	443
3.3. Legislación laboral .....	445
3.4. Seguridad Social .....	447
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>449</b>
<b>5. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>453</b>

---

## I. ESTUDIO MIGRATORIO DE COSTA RICA

Por *Gustavo Adolfo Gatica López\**



---

\*Guatemalteco residente en Costa Rica. Investigador del Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo (CICDE) de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y de la Escuela Ecuménica de Ciencias de la Religión de la Universidad Nacional, ambas en Costa Rica. Es investigador asociado del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES) de Guatemala. Profesor del curso Financiamiento para el desarrollo de la Maestría en Desarrollo Local de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador. Ha sido investigador consultor de OIT, Proyecto Estado de la Nación, OIM, Fundación Friedrich Ebert, Servicio Jesuita para Migrantes, entre otros.

## 1. INTRODUCCIÓN

La ejecución del proyecto de investigación Fortalecimiento y promoción de los derechos humanos de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en México y Centroamérica, por parte del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES) de Guatemala y de Sin Fronteras (México), evidenció la existencia y creciente importancia de los flujos intrarregionales de trabajadores/as migrantes. Esta constatación tendría, entre otros factores explicativos, el de un reacomodo del mercado laboral regional y una interdependencia entre los mercados laborales nacionales de los países centroamericanos. Estos factores – que tienen carácter provisional y que requerirán ser demostrados - serían acompañados simultáneamente de las decisiones individuales que toman las y los trabajadores en la región, en busca de mejores oportunidades laborales.

Por otra parte, debe señalarse que la investigación mencionada permitió evidenciar que las transformaciones del mercado laboral y la presencia de importantes flujos de trabajadores migrantes no han sido acompañadas de modificaciones a la legislación laboral en cada uno de los países de la región, que recogieran los cambios observados en las últimas dos décadas. El caso de Costa Rica puede ilustrar esta afirmación: este país es el principal – aunque no el único - receptor de trabajadores migrantes en Centroamérica, y recientemente ha actualizado su legislación en materia migratoria. Sin embargo, esto se ha orientado a mejorar la administración de los movimientos migratorios, y ha puesto poca atención en la naturaleza laboral de las migraciones que llegan al país.

En Costa Rica en los últimos años se han llevado a cabo diversos estudios e informes que han contribuido a caracterizar la migración laboral: Morales (2011), OIT-OIM-MTSS (2011), SUNTRACS (2011), León (2011), Voorend y Robles (2010); a identificar incumplimientos a la legislación laboral: Gatica (2009), Servicio Jesuita para Migrantes (2011); y a analizar la legislación laboral en relación a la dinámica de las migraciones laborales: Bolaños (2009). Estos trabajos permiten tener un marco de referencia y conocer el estado actual de la cuestión, como un punto de partida para avanzar de acuerdo a los propósitos y fines de la presente investigación.

A partir de los hallazgos de la investigación previa Fortalecimiento y promoción de los derechos humanos de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en México y Centroamérica, se constató que los marcos jurídicos actuales no son suficientes para garantizar la seguridad de las y los migrantes trabajadores en la región, y que éstos con frecuencia son víctimas de violaciones y abusos diversos de parte de agentes públicos y privados. En la actualidad, las disposiciones e instrumentos al alcance

de los trabajadores regionales por un lado adolecen de debilidades que podrían ser subsanadas, y por el otro, simplemente han sido diseñados para facilitar la movilidad de personas con propósitos turísticos (Documento de Términos de Referencia, p. 2).

Por otra parte, se ha evidenciado que los trabajos que se han llevado a cabo en la región, vinculados a la especificidad de la relación migración/mercados laborales/derechos laborales, constituyen aportes muy valiosos pero insuficientes para ofrecer una caracterización actualizada de la dimensión e implicaciones de la problemática, sus impactos en las poblaciones de la región, así como para la identificación de líneas de acción para los poderes legislativos. Adicionalmente, la mayor parte de ellos tienen propósitos académicos o de denuncia, pero en muy pocos casos con la intención de influir en los procesos de cambio de los marcos jurídicos y reglamentos, o en la generación de instrumentos de regularización migratoria de los trabajadores y de protección de sus derechos laborales (Documento de Términos de Referencia, p. 3).

Esta constatación de carácter regional es enteramente válida para el caso de Costa Rica. En este sentido, el estudio de caso nacional contribuye a sistematizar la información existente, generar nuevo conocimiento para la comprensión de las migraciones laborales hacia Costa Rica y formular propuestas específicas de armonización legislativa en materia laboral, que atiendan las especificidades de las y los trabajadores migrantes en un contexto de transformaciones del mercado laboral regional y de estabilización de la llegada de personas migrantes, como se señalará más adelante.

Adicionalmente, es fundamental señalar que las dinámicas que se observan en los mercados laborales de cada uno de los países de la región, en la actualidad están ancladas a estrategias más amplias, diseñadas deliberadamente por los gobiernos de los países centroamericanos con el fin de insertarse en la economía internacional a través del fomento a las actividades exportadoras, la atracción de inversión extranjera directa, la desregulación de los mercados financieros y la promoción el crecimiento económico. Esto, desde la perspectiva neoliberal, sustituye la aspiración a un desarrollo inclusivo, solidario y equitativo. Por otra parte, debe considerarse que las dinámicas observadas en los mercados laborales de la región ocurren en un medio de profundas asimetrías sociales al interior de la misma. En este orden de ideas, la migración en algunos países sirve como una válvula de escape que disminuye la presión interna generada por diversas demandas insatisfechas, por ejemplo de acceso al empleo.

Dentro de este esquema, las condiciones en que las personas trabajadoras migrantes se insertan en el mercado laboral y son remuneradas suelen darse en la marginalidad, en la periferia de sistemas económicos nacionales que aspiran a ser parte activa de un mundo global. De esta suerte, paradójicamente – utilizando una expresión de

las teorías latinoamericanas del desarrollo - los países periféricos recrean al interior de sus realidades nacionales las condiciones de marginalidad vividas por las personas que se desplazan como mano de obra flotante, importante para la creación de bienes y servicios, pero no lo suficiente para merecer un pleno reconocimiento de los derechos que les asisten.

Teniendo como base el panorama anterior, la presente investigación tiene como objetivo general contribuir al fortalecimiento del desarrollo de criterios para la armonización legislativa en el poder legislativo de Costa Rica en cuanto al tratamiento de las migraciones laborales que llegan al país. Como objetivos específicos se tienen:

a) Profundizar en el conocimiento de las migraciones laborales que llegan a Costa Rica, aprovechando los avances y aportes de estudios previos sobre la temática que permitan contar con información y criterios para avanzar en el entendimiento de la región y la búsqueda de armonización legislativa en materia migratoria.

b) Revisar el impacto real de distintos instrumentos, mecanismos o protocolos existentes que faciliten el tránsito de los trabajadores migrantes, introduciendo reformas donde corresponda (incluyendo las dedicadas a los trabajadores regionales), y proponer modificaciones o innovaciones que conduzcan a regular apropiadamente la movilidad de los trabajadores de la región.

## **2. ENTRE LA MARGINALIDAD Y LA EXCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE RECONOCER EL DERECHO AL TRABAJO Y LOS DERECHOS LABORALES**

### **2.1. Las limitaciones de un modelo teórico**

Una situación constatable – y que limita el análisis - es que al analizar las relaciones entre trabajadores y empleadores, lo hacemos desde un marco que damos por asumido como único y válido: el del mercado de trabajo. La teoría económica en boga, de signo neoclásico, asume de forma simplista que el trabajo es un factor de la producción, por lo cual debe ser tratado como tal, intercambiándose según la demanda existente, hasta el punto en que iguale la oferta.

El simplificado análisis que hace la teoría económica neoclásica al abordar la migración y los movimientos internacionales del “factor trabajo”<sup>1</sup> parte de un modelo reduccionista, que plantea la existencia de dos países. Bajo el supuesto de que el trabajo es homogéneo y móvil, es decir, se puede desplazar, “el factor trabajo” se traslada de áreas de abundancia y salarios más bajos hacia áreas de escasez de trabajo y de salarios más altos. El modelo explica que este movimiento da como resultado que los salarios aumenten en el área de emigración y bajen en el área de inmigración. En ausencia de costos de traslado, el “factor trabajo” continúa moviéndose hasta que los salarios sean iguales en las dos regiones (Appleyard y Field 2003, p. 216). En otras palabras, la migración de personas trabajadoras se mantiene hasta alcanzar un punto de equilibrio, en el cual la oferta de trabajadores iguala la demanda existente.

Ahora bien, en la realidad lo anterior no ocurre de forma automática, ya que hay supuestos del modelo que no siempre corresponden con lo real. Entre ellos, se puede mencionar la inexistencia de una perfecta movilidad del “factor trabajo”, ya que en la práctica esa movilidad no ocurre y las migraciones de trabajadores no siempre son permanentes, pues también hay migraciones temporales, y se deben tomar en cuenta también los ciclos de las migraciones. A lo anterior han de agregarse las restricciones a los desplazamientos internacionales de trabajadores que imponen los Estados. A la vez, se parte de que todos los trabajadores son idénticos en sus perfiles y se asume que todos los trabajadores migratorios reciben el mismo trato salarial que los trabajadores locales, lo cual, como veremos, no es cierto. Finalmente, se asume que la movilidad del trabajo es homogénea y que se mantiene a un ritmo constante que en el tiempo conduce a equiparar los salarios entre el país emisor y el receptor.

Por otra parte, debe reconocerse en cierta medida que las desigualdades salariales son claves para explicar los movimientos del factor trabajo. Esto es constatable en Centroamérica, donde esas desigualdades acompañan a las desigualdades sociales. En el caso de la migración de nicaragüenses hacia Costa Rica, la desigualdad salarial es un componente importante para la explicación del fenómeno; a este aspecto deben agregarse además otros tópicos de carácter social, cultural, político y de reunificación familiar.

Para el caso que nos ocupa, es pertinente señalar que, en el caso de las y los trabajadores migrantes, en la realidad se les toma como un factor de producción; esto deriva, con frecuencia, de una limitada perspectiva que desnaturaliza el trabajo, mutila y fragmenta su concepción, renunciando a ver en él un elemento que puede

---

1 La teoría neoclásica procura evitar hablar de personas trabajadoras; en su lugar, se refiere al factor trabajo.

asegurar o limitar las condiciones objetivas de reproducción de la vida humana.<sup>2</sup> Esta perspectiva impide ver con claridad la necesidad de asegurar el derecho al trabajo y los derechos laborales, pues estos últimos se convierten en costos de producción, que abaten la competitividad de la actividad económica de la que forman parte.

## 2.2. Entre la marginalidad y la exclusión

En otro trabajo (Gatica 2011) hemos afirmado que un marco de análisis desde el cual pueden leerse las dinámicas asociadas a la migración nos remite a los estilos de desarrollo seguidos por la mayoría de países de América Latina y el Caribe y, de forma particular, de las naciones centroamericanas.<sup>3</sup> Éstos han privilegiado una vigorosa apuesta por la inserción en la economía global, mientras posponen la creación de capacidades en las personas. Tales capacidades serían, en cambio, la base a partir de la cual, a decir de Amartya Sen, se puede construir “una vida que merezca la pena vivirse”.<sup>4</sup> Esta inversión de las prioridades (inserción en la economía internacional sobre la creación de capacidades en las personas) contribuye a crear una dinámica de expulsión de personas de unos países hacia otros, en busca principalmente de alternativas laborales. Un panorama como éste hace que los derechos laborales sean un aspecto marginal, apenas reconocido a quienes la dinámica económica ha empujado hacia los márgenes y la periferia (Gatica 2011, p. 7).

A este respecto se puede afirmar que:

*Uno de los efectos de los estilos de desarrollo seguidos durante las últimas dos décadas en los países de la región centroamericana es la dificultad de generar empleo decente. La inserción a la economía internacional ha estado sustentada en buena medida en competir con base en mano de obra poco calificada, mal remunerada y con baja*

---

2 En otras palabras, Vargas señala a propósito del tipo de empleo que se genera en el país: “El bajo nivel de ingreso resultante – que generalmente va asociado a graves disparidades en la distribución - condiciona la persistencia de severos problemas de pobreza y, en consecuencia, el surgimiento y perdurabilidad de diversidad de conflictos que, la mayoría de las veces, son de naturaleza redistributiva y frente a los cuales los mecanismos institucionales vigentes – básicamente los aparatos del Estado - no están capacitados ni poseen los recursos que permitan respuestas que tengan un mínimo de eficacia”. (2002, p. 44)

3 En la región han sido sugerentes los aportes de Delgado Wise y Márquez (2010, 2009 y 2007).

4 Un marco categorial adecuado para el análisis de la pobreza es el que propone Amartya Sen. La pobreza es una incapacidad real de satisfacer por los propios medios las condiciones objetivas de vivir con dignidad la vida que se valora y estime vivir. Véase al respecto: Sen, Amartya (2010) Nuevo examen de la desigualdad. Cuarta reimpresión. Alianza Editorial. Madrid. Especialmente pp. 119-133. También del mismo autor: La idea de la justicia (2010), Taurus, México, y especialmente pp. 255-349.



*productividad. En lo inmediato esto deriva en limitados ingresos para que los hogares puedan satisfacer sus necesidades básicas. En el mediano y largo plazo ello contribuye a generar rezagos para importantes grupos de la sociedad. (Gatica 2012, p. 58)*

Esta dificultad propicia las condiciones para la expulsión de personas dentro y fuera de la región. En el análisis que propone la teoría económica neoclásica, esto correspondería a los impersonales desplazamientos “del factor trabajo”. En la cotidianidad, la forma en que salen o son expulsadas de sus países de origen las personas las expone a condiciones de vulnerabilidad.<sup>5</sup>

En nuestra opinión, el análisis de los factores asociados a la migración no puede llevarse a cabo de forma aislada o desvinculada de la revisión e interpretación de las dinámicas que derivan de los estilos de desarrollo imperantes en nuestros países. En efecto, estas dinámicas influyen y configuran los contornos de la migración. En este orden de ideas, la revisión de la legislación laboral y migratoria en Costa Rica debe avanzar hacia garantizar el cumplimiento de los derechos laborales para quienes se ubican en los márgenes y periferias de nuestras sociedades.

Las y los trabajadores migrantes son sistemáticamente empujados a ubicarse en las periferias del mercado, allí donde se llevan a cabo los trabajos que nadie quiere hacer, con salarios que nadie quiere recibir y sin garantía alguna del cumplimiento de los derechos laborales. Para algunos, irónicamente, el cumplimiento de los derechos que asisten a las y los trabajadores migrantes está determinado y condicionado por el estatus migratorio que posean. Es decir, si habitan los países de forma documentada, son efectivamente sujetos de derechos. Este razonamiento acepta que, en última instancia, el cumplimiento de los derechos laborales es responsabilidad de la persona trabajadora migrante ¡pues éstos no regularizan su situación migratoria!

Esta dirección argumentativa desplaza la responsabilidad patronal y estatal en el reconocimiento y tutela de los derechos laborales. Garantizar el cumplimiento de los derechos laborales desde la periferia, entre otros aspectos, requiere replantear y discutir la direccionalidad de esos razonamientos, y asumir que en la periferia, en los márgenes, hay trabajadoras y trabajadores que viven particulares formas de vulnerabilidad, lo cual supone ver a las y los trabajadores como personas y no como factores de producción (Gatica 2011, p. 8).

---

<sup>5</sup> Entre los factores que contribuyen a incrementar la condición de vulnerabilidad se pueden mencionar el desplazamiento de forma indocumentada, la baja escolaridad, el desconocimiento del funcionamiento de los mercados laborales, del marco institucional y de los derechos laborales que poseen.

### **2.3. Etapas del desarrollo en Costa Rica y migraciones**

Hemos afirmado que, con frecuencia, las y los trabajadores migrantes en los países receptores son sistemáticamente empujados – parecería por una mano invisible - a ubicarse en las periferias de los mercados de trabajo. Esto puede verse en Costa Rica, pero esta dinámica, aunque obvia, parece pasarse por alto. En virtud de ello, haremos brevemente una comparación entre la caracterización de algunas etapas recientes del estilo de desarrollo seguido por el país, y algunas etapas de las migraciones hacia Costa Rica.

Nuestro punto de partida es la afirmación de acuerdo a la que Costa Rica ha apostado por una estrategia de desarrollo en la cual la inserción en la economía internacional es fundamental. En este escenario (y bajo esta lógica), la atracción de inversión extranjera directa resulta clave, en tanto puede contribuir a ampliar la oferta exportable de bienes y servicios con alto valor agregado del país. De forma concomitante, el mercado nacional sigue demandando bienes y servicios, algunos de los cuales requieren trabajadores no calificados que no exijan remuneraciones elevadas. En este caso, la participación de personas trabajadoras migrantes se vuelve fundamental para complementar la mano de obra doméstica. Esta realidad pone en tensión las necesidades desiguales de protección de derechos laborales, que deben ser atendidas por marcos regulatorios en la materia y construidos para realidades en las que la variable migratoria no se constituya en un referente. Esta ruta permitirá posteriormente analizar la arquitectura institucional y legal, para sugerir algunas propuestas que respondan a la tensión que identificamos.

### **2.4. Tres fases de una estrategia para la inserción en la economía internacional**

Nos parece apropiado seguir la caracterización que lleva a cabo Luis Paulino Vargas (2011) acerca de la identificación de tres fases de la estrategia económica neoliberal, observadas en los años 1985-2010. En las décadas anteriores (1960-1980), Costa Rica promovió, al igual que otros países de la región, estrategias de sustitución de importaciones. Éstas se dieron en el contexto de una limitada diversificación de la agroexportación (centrada fundamentalmente en el azúcar y la carne); una relativa dinamización de los cultivos de agroexportación más tradicionales (café y plátano), acompañada de una estrategia para, en el primer caso, garantizar la sobrevivencia del pequeño y mediano productor y, en el segundo, lograr la consolidación de un sector de productores nacionales (Vargas 2002, p. 46).

Simultáneamente, el autor señala que en este escenario ocurre una remodelación institucional que supone nuevas formas de canalizar y organizar las relaciones sociales de modo que éstas guarden una mínima coherencia entre sí y con la estructura productiva de base. (Vargas, 2002, p. 47) Tal remodelación de la arquitectura institucional costarricense es puesta en tensión a partir de la introducción de la estrategia de ajuste estructural, impulsada por las corrientes neoliberales en América Latina durante los años ochenta. Es éste el marco previo a las fases de la estrategia económica neoliberal indicadas por Vargas, que se desarrollan entre los años 1985-2010. Sus etapas son:

- Etapas de exportaciones ligeras (1985-1997),
- Etapas de exportaciones basadas en corporaciones transnacionales de alta tecnología (1998-2004),
- Etapas basadas en los flujos de capitales, particularmente los especulativos o de corto plazo (2005-2010).

La primera etapa, denominada de “exportaciones ligeras”, dio comienzo en 1984, cuando se configuró el aparato de promoción de las exportaciones y el turismo, y se extendió hasta el año 1997. Este periodo se basó en estímulos de naturaleza fiscal mediante exenciones tributarias a exportadores, como un mecanismo que favorecería la creación de empleos (2011, p. 90).

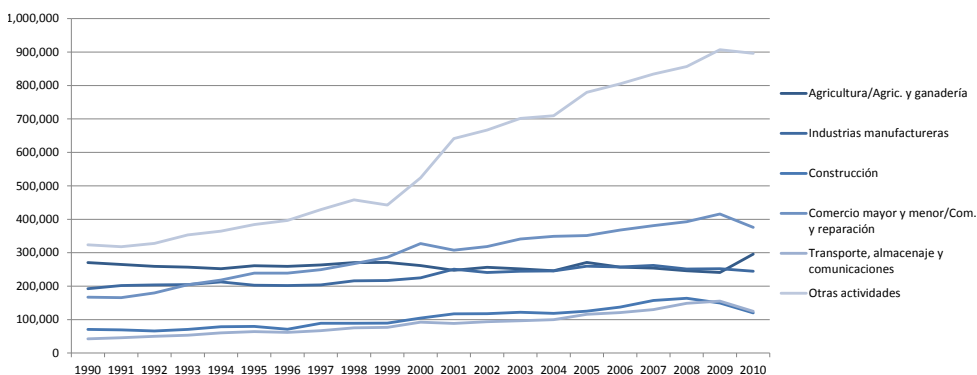
Una segunda etapa dio inicio en 1998, con la llegada a Costa Rica de la empresa transnacional Intel, lo cual estimuló a su vez la llegada de otras empresas transnacionales de alta tecnología: de información, farmacéuticas y de tecnologías médicas. (2011, p. 90) La instalación de estas empresas, que se ubicaron en zonas francas, también fue estimulada con beneficios tributarios. Su llegada a Costa Rica fue notoria y su alta participación relativa en las exportaciones del país se percibió con claridad a partir del año 1999.

La tercera etapa surgió a partir de 2005, a raíz de un incremento sustancial de los flujos de capital. (2011, p. 92) Según Vargas, las crecientes entradas de capital orientado a inversiones financieras de corto plazo se convirtieron en un factor determinante para la economía nacional. Una consecuencia de esta irrupción fue la revalorización del colón respecto del dólar, aspecto que impactó en la competitividad del país: en las exportaciones y en el turismo.

Este proceso tendría gradualmente un impacto en la composición laboral en el país, tendría que notarse en la disminución de puestos de trabajo ligados a actividades de baja productividad y un incremento de trabajadores en actividades de mayor valor agregado, y caracterizadas por una mayor demanda de cualificación o especialización.

Gráfica 1

Costa Rica:Fuerza de trabajo por rama de actividad (algunas ocupaciones)1990-2010



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Informe Estado de la Nación.

La gráfica anterior muestra que entre los años 1990-2012, las personas trabajadoras del sector agrícola fueron disminuyendo, a excepción del año 2009. En parte, esto puede explicarse por el aumento de la producción agrícola, como consecuencia del incremento en el precio de los productos de este sector. Cuanto mayor demanda hay de productos agrícolas, aumenta la cantidad de trabajadores ocupados en esas labores.

Por su parte, el sector de industria manufacturera mantuvo un comportamiento estable, con una ligera tendencia a crecer a lo largo del período. Entre los años 1998 y 2003 se observa un repunte, en parte vinculado a la presencia de la transnacional Intel. Esto parece congruente con lo señalado por Vargas para los años de referencia, en el sentido de que el país apostó, durante ese periodo, a promover la llegada de industrias de manufactura de alta tecnología. Por otra parte, el sector de la construcción, en el que se involucra una buena parte de trabajadores migrantes, mostró un comportamiento de crecimiento estable a lo largo del período.

## 2.5. Costa Rica - breve repaso de la presencia de migrantes en el país

Es un lugar común afirmar que Costa Rica ha sido un país receptor de población migrante y refugiada. Los datos así parecen confirmarlo: al observar la historia del país, puede verse como, en la segunda parte del siglo XIX, el creciente aumento de las

exportaciones de café y el interés por contar con una vía hacia el Atlántico que facilitara el traslado de mercancías estimularon la construcción del ferrocarril al Atlántico. Esta empresa se convirtió en un aliciente para la llegada de trabajadores inmigrantes provenientes principalmente de China, Italia y Jamaica. A partir de 1860, y con el propósito de formar parte de esta construcción, empezaron a llegar trabajadores provenientes de aquellos países, quienes complementaron la mano de obra local para la construcción del ferrocarril.

A partir de 1917, Costa Rica registró el ingreso de un grupo de ciudadanos judíos originarios de Polonia que contribuirían decisivamente, a lo largo del siglo pasado, al impulso de las actividades comerciales en el país. Unas décadas más tarde, después de los años '60 y '70 del siglo XX, Costa Rica recibió a académicos, intelectuales y artistas procedentes de Chile, Argentina, Nicaragua, El Salvador y Guatemala que, principalmente por razones políticas, se instalaron en el país y se incorporaron a diversas actividades académicas.

Por su cercanía geográfica, la presencia de personas nacidas en Nicaragua ha sido permanente a lo largo de la historia. Morales y Castro (2002) han sugerido que se pueden identificar al menos tres etapas recientes de la migración nicaragüense hacia Costa Rica.

a) La primera puede observarse en la segunda mitad de los años '70. Asociado a la crisis del somocismo y la lucha insurreccional, ese movimiento migratorio estaba constituido fundamentalmente por disidentes políticos, lo cual dio una cierta homogeneidad al grupo. Este momento podría denominarse de desplazamiento y lucha contra la dictadura.

b) Una segunda etapa se vincula con la llegada de los sandinistas al poder. En esta etapa se desplazaron ex partidarios de Somoza, cuya composición se hizo más heterogénea conforme se diversificó el frente de oposición al sandinismo: empresarios, expropiados, disidentes de la revolución, combatientes ligados a la insurrección antisandinista y refugiados desplazados de los territorios de la guerra. Esta segunda etapa abarca la década de los años '80, que podría denominarse de desplazamiento postrevolución.

c) Una tercera etapa ocurrió durante la década de los '90. A partir del inicio de un período de vida democrática, quizá el mayor desplazamiento de personas, por razones económico-laborales, de reunificación familiar y ambiental. Este momento o etapa podría llamarse de desplazamiento socio-laboral-ambiental.

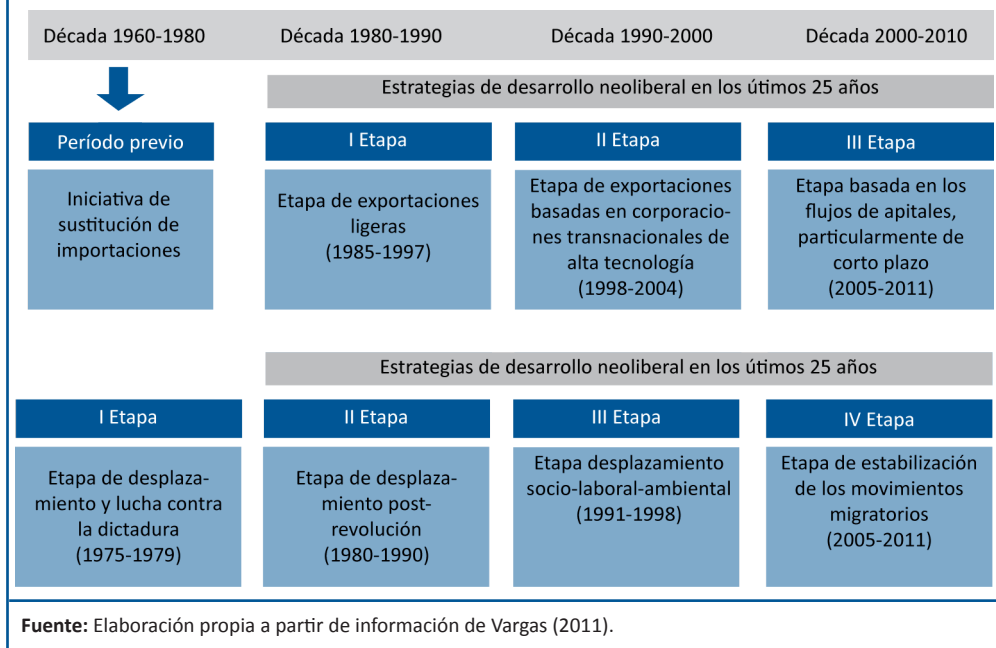
A partir del año 2000, los datos parecen sugerir una cierta estabilización del movimiento de personas migrantes entre Nicaragua y Costa Rica. Esto se confirma gracias a los datos del Censo de Población de Costa Rica del año 2011, publicados en el mes de junio de 2012. Como se mostrará más adelante, en términos absolutos y relativos los datos confirman que, a lo largo de esta última década, la migración hacia Costa Rica - especialmente de personas de origen nicaragüense - ha tendido a estabilizarse. Esta etapa tendría como característica la estabilidad en el movimiento migratorio y el ser marcadamente laboral. Este momento o etapa podría denominarse de estabilización.

Hemos afirmado que la estrategia de desarrollo seguida por Costa Rica se ancla en la inserción en la economía internacional. Para ello, el país ha buscado atraer a la inversión extranjera que incremente la oferta exportable del país de bienes y servicios con alto valor agregado. Paralelamente, el país sigue demandando bienes y servicios, algunos de los cuales no requieren trabajadores calificados con remuneraciones elevadas. En otras palabras, hay actividades económicas en las que se requiere la participación de trabajadores no calificados. En este orden de ideas, la presencia de las y los trabajadores migrantes es fundamental, por su carácter de complementaria respecto a la fuerza de trabajo nacional.

En nuestra opinión es importante comparar las etapas del estilo de desarrollo seguido por el país, frente a las etapas que se identifican en la migración reciente hacia Costa Rica.

Figura 1

### Etapas de la estrategia de desarrollo neoliberal y etapas de los movimientos migratorios de Nicaragua hacia Costa Rica en los últimos 35 años



De acuerdo al análisis que sugerimos, a la luz de las políticas económicas neoliberales hubo y hay actualmente un sostenido esfuerzo por consolidar a Costa Rica como un país que vincula la mayor parte de su estructura productiva hacia el sector exportador. Este esfuerzo lleva aparejada la necesidad de transformar gradualmente la composición de la fuerza de trabajo, en congruencia con la estructura productiva que se configura. En este proceso, la prioridad ha sido la consolidación de un esquema de apertura que, de la forma más rápida posible, haga que el país se “beneficie” de los frutos del comercio internacional.

Con tales prioridades, no se ha valorado la importancia estratégica de la llegada de personas migrantes al país, que no se relaciona únicamente con su incorporación a la estructura productiva nacional, sino contribuye - por mencionar solo un caso - a la dinamización de la estructura demográfica doméstica. En este sentido, no se ha tenido la capacidad de comprender plenamente que las personas migrantes son, en la práctica, una fuerza laboral complementaria en el proceso de transformación de la fuerza de trabajo local vinculada al sector exportador. De esta forma puede explicarse porque la agenda de quienes gestionan las migraciones se orienta más al control y la seguridad, y sólo recientemente hacia otros temas, como la integración social. Por otra parte, la presencia de personas trabajadoras migrantes pone en tensión la protección de los derechos laborales, mecanismos que no siempre fueron pensados para una realidad dinámica como la que viven cotidianamente las y los trabajadores migratorios.

### **3. APORTES DE INVESTIGACIONES PREVIAS ACERCA DE LAS MIGRACIONES LABORALES INTERNACIONALES HACIA COSTA RICA**

Si bien existe una importante cantidad de estudios que caracterizan, analizan e interpretan las migraciones internacionales hacia Costa Rica, el interés por las condiciones laborales de las personas trabajadoras migrantes es relativamente reciente. En las líneas siguientes recuperaremos de forma sucinta las conclusiones de estudios realizados en el país, que abonan a la comprensión de las migraciones laborales y al planteamiento de propuestas para un abordaje que supere la pura administración de los movimientos de personas trabajadoras.

Los trabajos de Morales (1999, 2002, 2007, 2010, 2011) han ofrecido una caracterización de la migración laboral, principalmente de personas nicaragüenses hacia Costa Rica, en el marco de las transformaciones del mercado laboral regional. En el trabajo titulado “Migración laboral nicaragüense en Costa Rica” (1999), el autor señaló las limitaciones para establecer la magnitud de la presencia de personas trabajadoras migrantes en el país. Llamó la atención hacia que, a partir del año 1997, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) incluyera una pregunta sobre la nacionalidad en las Encuestas de Hogares. En ese trabajo señaló también que el fenómeno de la migración laboral de población nicaragüense a Costa Rica tiene un origen histórico y estructural, y tiende a convertirse – al menos en la lectura que se hacía en ese momento - en un fenómeno duradero. Asimismo, afirmó que las perso-



nas trabajadoras migrantes se han convertido en una mano de obra barata con pocos o limitados derechos laborales. (1999, p. 143 y 144)

Posteriormente, este mismo autor junto con Carlos Castro (2002)<sup>6</sup> analiza las migraciones laborales en el marco de las relaciones transfronterizas entre Nicaragua y Costa Rica. En este trabajo los autores afirman que lo novedoso de la migración transfronteriza entre Nicaragua y Costa Rica se manifiesta en la conformación de nuevas territorialidades, las interacciones y la interdependencia entre mercados laborales, así como la diseminación de comunidades transnacionales, junto con el desplazamiento socioespacial de las redes arrastradas por la migración. (2002, p. 16) En una perspectiva de largo plazo, dice Morales, las migraciones de nicaragüenses a Costa Rica y también a otros destinos, se constituyen en una tendencia de carácter estructural. (2002, p. 34) Este análisis es profundizado en sus implicaciones regionales, estableciendo algunas características y patrones de las dinámicas laborales intrarregionales recientes (2007, especialmente p. 151-194). En este orden de ideas, nos parece pertinente recuperar lo afirmado por este autor cuando señala que:

*Las migraciones (en Centroamérica) se han convertido en un eje en torno al cual gira una serie de transformaciones económicas, sociales y culturales durante la posguerra, y cuyos efectos territoriales se manifiestan en una fragmentada regionalidad centroamericana... en su fase más reciente, las migraciones se han reconfigurado como producto de la interacción entre los cambios políticos ocurridos durante las décadas de los ochenta y noventa, así como de los ajustes en los procesos económicos, de la apertura y de la liberalización frente a las corrientes del cambio global. (2007, p. 326)*

En otro trabajo, Morales et al. (2011) señalan que, en el caso de Costa Rica, la prioridad de la política migratoria es hacia adentro, debido a que tradicionalmente el país

se ha concebido como un territorio de destino; sin embargo, es necesario asumir en principio que la política migratoria debe tomar en cuenta que en los territorios hay dinámicas de emisión, tránsito y recepción de flujos migratorios. (2011, p. 201) A partir del estudio de caso que la investigación llevó a cabo en el cantón de Sardinal (provincia de Guanacaste), el trabajo hace algunas propuestas:

<sup>6</sup> Morales, Abelardo y Castro, Carlos (2002). Redes transfronterizas. Sociedad, empleo y migración entre Nicaragua y Costa Rica. San José, Costa Rica: FLACSO.

- Reconocer la necesidad de contar con estudios actualizados sobre el movimiento de los flujos migratorios transfronterizos y su vinculación con los movimientos del mercado de trabajo en la región, a fin de contar con iniciativas para el ordenamiento de los flujos y garantizar los derechos de las personas trabajadoras migrantes y locales.
- Incentivar programas que favorezcan la migración transfronteriza documentada para evitar abusos de parte de empleadores, autoridades y otros actores, que van en detrimento de los derechos de las personas migrantes.
- Incluir el tema de la movilidad humana en las discusiones sobre acuerdos, megaproyectos o programas a nivel regional. (2011, p. 203-204)

Este mismo trabajo hace algunas propuestas dentro de una estrategia regional de ordenamiento de los flujos migratorios, sobre la base del respeto a los derechos humanos:

- Crear un acuerdo regional en el que los Estados centroamericanos se comprometen a documentar a toda su población, en tanto la no documentación contribuye a la vulneración de los derechos humanos.
- Crear programas de información sobre los deberes y derechos de los trabajadores en el país de destino.
- Establecer mecanismos para que los centroamericanos, desde su propio país, puedan tramitar permisos de trabajo en otro país de la región. (2011, p. 204-205)

Un trabajo de naturaleza jurídica es ofrecido por el laboralista Bolaños Céspedes (2009).<sup>7</sup> El trabajo analiza la situación jurídica de las y los trabajadores migrantes,

tomando como referencia el acuerdo firmado entre los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua en diciembre del año 2007. Algunas de las medidas y sugerencias de carácter laboral que propone el estudio son las siguientes:

- Reformar el Código de Trabajo, en su artículo tercero, para separar la figura del intermediario del contratista, regulando de manera cierta este último caso, e introduciendo un principio de solidaridad, sobre todo en el caso de deudas ante la seguridad social, entre empresas usuarias o principales y los contratistas o subcontratistas (2009, p. 34)

---

<sup>7</sup> Bolaños Céspedes, Fernando (2009). Dictamen jurídico y socio-laboral del Convenio Binacional Costa Rica-Nicaragua. Informe final de consultoría. San José, Costa Rica. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

- Todo trabajador migrante deberá contar con un contrato de trabajo escrito, el cual debe ser homologado y depositado en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las autoridades laborales y de seguridad social podrán extender documentos de registro de trabajadores migrantes con la sola presentación de los contratos de trabajo originales o de copias autenticadas de los mismos. (2009, p. 35)
- En cualquier proceso de expulsión o de cancelación de la permanencia en el país de un trabajador migrante deberá hacerse partícipe al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quien garantizará que los trabajadores que deban abandonar el país reciban las compensaciones e indemnizaciones que les correspondan legalmente o, en su caso, que los empleadores sean llevados a juicio por infracción a las leyes laborales. (2009, p. 35)
- La creación de un mecanismo legal a fin de que los trabajadores extranjeros que hayan laborado en el país por un mínimo de tiempo - que puede ser un año - puedan retirar de sus cuentas individuales los montos correspondientes al régimen obligatorio de pensiones complementarias. Lo anterior en cuanto éste es un fondo de capitalización individual, donde cada trabajador es el dueño de sus propios ahorros. (2009, p. 36)

Por su parte, el Informe de Costa Rica de la investigación *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana*,<sup>8</sup> sugiere algunas recomendaciones que enumeramos a continuación:

- Utilizar los enunciados emanados de las Reuniones Binacionales, recopilados en sus actas, como insumos esenciales para establecer políticas y acciones de fortalecimiento de los mecanismos de gestión migratoria, ya que estos enunciados responden a la identificación de necesidades y propuestas de soluciones por los dos países involucrados. (2011, p. 138)
- Promover la simplificación de trámites, tanto en el país de origen como en el país de destino. Mejoras en este tema pueden ser logradas en el marco de acuerdos bilaterales. La simplificación debe incluir la eliminación de requisitos innecesarios para incentivar que la movilidad de personas se produzca en un marco de respeto de la legislación nacional y de acuerdos suscritos entre los países y las organizaciones de la región (2011, p. 139).
- Los permisos de trabajo temporal no sólo deben obedecer a las consideraciones de inopia, sino que la decisión respecto a su autorización debe partir de un análisis integral del mercado de trabajo y de aspectos asociados al mo-

<sup>8</sup> Organización Internacional para las Migraciones (2011). *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana*. Informe de Costa Rica. San José, Costa Rica. OIM-OIT-CECC/SICA-MTSS.

delo de desarrollo adoptado por el país, así como de los rasgos culturales que afectan la oferta y la demanda de mano de obra migrante. (2011, p. 139)

- Buscar espacios de diálogo que permitan ampliar el marco normativo en la materia con instrumentos internacionales, interamericanos y regionales y con la ratificación de convenios que conduzcan a la efectiva defensa de los derechos de los trabajadores migrantes. (2011, p. 139)

La investigación desarrollada por León Segura (2011)<sup>9</sup> concluye identificando algunas sugerencias, que permiten una mejor comprensión de los movimientos de personas trabajadoras migrantes y que pueden mejorar la gestión de las instancias clave, relacionadas con las migraciones laborales en el país. En ese sentido propone:

-Fortalecer el papel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social resulta fundamental; a esto se añade la efectiva divulgación de los derechos laborales; así como una adecuada, efectiva y eficiente inspección laboral, necesaria para conocer y sancionar a los patrones que actualmente están cometiendo violaciones a los derechos de las y los trabajadores. Una efectiva divulgación y promoción de los derechos de las y los trabajadores es necesaria para empoderar a esta población (2011, p. 144).

- La Coordinación interinstitucional con INEC, la DGME, la CCSS y el MTSS<sup>10</sup> y las demás instituciones relacionadas con el tema migratorio es fundamental. Se debe dar un tratamiento integral y adecuado al fenómeno, y por medio de una efectiva coordinación es posible conocer el estado y las condiciones laborales de las personas que se desplazan; con este fin, el Observatorio Laboral del MTSS debe marcar la pauta y socializar las investigaciones que en este campo realice.

- Más que aprobar o ratificar instrumentos, es importante contar con una política integral del país en materia de migración, con un énfasis fundamental en el tema laboral.

Esta última recomendación es sumamente discutible, pues en nuestra opinión debe existir una dinámica de complementariedad entre un sólido marco jurídico que garantice el cumplimiento de los derechos laborales y un andamiaje institucional que vele por el cabal cumplimiento del marco jurídico con el que se cuenta.

---

9 León Segura, Gabriela (2011). Informe final del Proyecto: “Migraciones y derechos laborales en Centroamérica para impulsar un proceso de armonización de políticas y prácticas en el marco de la integración regional”. Resultados generales del caso de Costa Rica. San José, Costa Rica: FLACSO.

10 MTSS, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; DGME, Dirección General de Migración y Extranjería; CCSS, Caja Costarricense del Seguro Social.

En octubre del año 2011, el Servicio Jesuita para Migrantes (SJM), junto con el Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES) <sup>11</sup>condujo la presentación de una audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La audiencia hizo posible la presentación de un Informe Subregional que incluía información de las condiciones que afectan los derechos laborales de personas migrantes de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana. Para el caso de Costa Rica, algunas de las recomendaciones que se desprendieron del Informe fueron las siguientes:

- Es necesario que el Ministerio de Trabajo cuente con información estadística desagregada sobre las violaciones a los derechos laborales de la población trabajadora migrante, con el fin de formular y adoptar políticas públicas eficaces y específicas para esta población trabajadora. (2011, p. 39)
- El MTSS tiene la obligación de inspeccionar los centros de trabajo cuando se denuncian violaciones. Los centros de labores de las trabajadoras domésticas no deben excluirse, y se deben buscar los mecanismos para que esta obligación se haga efectiva. (2011, p. 39)
- La DGME debe revisar los costos que establece la ley para obtener la residencia permanente, ya que su desproporción, se vuelve un obstáculo para obtenerla y, junto con ella, para el pleno ejercicio de otros derechos humanos y laborales de las personas que cumplen con los requisitos para su obtención. (2011, p. 40)
- La DGME y la Caja Costarricense del Seguro Social deben buscar mecanismos para verificar que el aseguramiento de los y las trabajadores migrantes que buscan permiso de trabajo recaiga efectivamente en los patrones, tal y como lo establece la legislación nacional (2011, p. 40).
- Es necesario revisar la constitucionalidad de la prohibición a los extranjeros para formar parte de las juntas directivas de los sindicatos, por discriminatoria. En este sentido, tanto el MTSS como las organizaciones sindicales tienen la responsabilidad de pedir la revisión constitucional de esta norma, ya que carece hoy en día de toda razonabilidad y justificación. (2011, p. 40)
- El Poder Judicial debe seguir profundizando en las acciones administrativas que permitan a los migrantes un mayor acceso a la justicia laboral, especialmente en acercar los juzgados a las personas trabajadoras migrantes y en buscar mecanismos para bajar la alta mora judicial (2011, p. 40).

---

11 Servicio Jesuita para Migrantes (2011). Situación laboral de las personas trabajadoras migrantes en Costa Rica, El Salvador y República Dominicana. San José, Costa Rica: SJM

De acuerdo a la revisión general realizada anteriormente, puede observarse que los estudios reseñados orientan sus propuestas y sugerencias hacia el mejoramiento de los mecanismos para la administración de los movimientos de personas trabajadoras migrantes. Desde esta perspectiva, dicho mejoramiento que se persigue tiene como fin impulsar el cumplimiento de sus derechos laborales. Para los propósitos de esta investigación retomaremos principalmente las propuestas orientadas a la modificación de la legislación laboral y migratoria.

## 4. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS MIGRACIONES LABORALES EN COSTA RICA

### 4.1. Composición general de las migraciones internacionales recientes a Costa Rica

Los datos del Censo de Población de 2012 muestran la presencia de personas no nacidas en Costa Rica en los últimos sesenta años. Como puede verse en el cuadro siguiente, la mayoría de la población extranjera es de nacionalidad nicaragüense.

**Cuadro 1**  
**Costa Rica: Población nacida en el extranjero según**  
**país de origen 1950-2011**

País de nacimiento	Censo					
	1950	1963	1973	1984	2000	2011
Total del país	800,075	1,336,274	1,871,780	2,416,809	3,810,179	4,301,712
Nacida en el extranjero	33,251	35,605	22,264	88,954	296,461	385,899
Nicaragua	18,904	18,722	11,871	45,918	226,374	287,766
Colombia	610	676	517	1,678	5,898	16,514
Estados Unidos	956	2,001	2,151	5,369	9,511	15,898
Panamá	2,064	3,255	1,598	4,794	10,270	11,250
El Salvador	574	769	766	8,748	8,714	9,424
Otros países	10,143	10,182	5,361	22,447	35,694	45,047

	Porcentaje respecto a la población total					
Nacida en el extranjero	4.16	2.66	1.19	3.68	7.78	8.97
Nicaragua	2.36	1.40	0.63	1.90	5.94	6.69
Colombia	0.08	0.05	0.03	0.07	0.15	0.38
Estados Unidos	0.12	0.15	0.11	0.22	0.25	0.37
Panamá	0.26	0.24	0.09	0.20	0.27	0.26
El Salvador	0.07	0.06	0.04	0.36	0.23	0.22
Otros países	1.27	0.76	0.29	0.93	0.94	1.05

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2012

## 4.2. Tipología de las y los trabajadores migrantes en Costa Rica

### 4.2.1. Volúmenes estimados y disponibles de los movimientos de personas trabajadoras migrantes

Si bien se parte del hecho que las migraciones recientes hacia Costa Rica tienen un carácter marcadamente laboral, no es posible estimar con precisión la cantidad de personas trabajadoras migrantes que llegan al país. Esto se debe a una razón sencilla: cuando las personas extranjeras ingresan al país, con frecuencia lo hacen bajo la categoría migratoria de turista, lo cual invisibiliza inicialmente su expectativa de llegar al país con el fin de trabajar. Esta realidad se manifiesta posteriormente, cuando, al iniciar el proceso de regularización migratoria, deben pagar el derecho por el cambio de categoría migratoria (artículo 96 de la LGME y artículos 40 y 41 del Reglamento de Extranjería) por un monto de 200 dólares.

Considerando lo anterior, nos acercaremos a estimar los movimientos de trabajadores migrantes a través de dos datos: el primero es el saldo neto entre ingresos y egresos al país por nacionalidad, en cuyo caso asumimos que de la diferencia resultante, una proporción importante tendría la expectativa de radicar de forma temporal o definitiva en el país. La segunda ruta que utilizaremos será a partir de la cantidad de solicitudes de permiso de trabajo que se tramitan al amparo de los convenios binacionales existentes, suscritos por los Ministerios de Trabajo de Costa Rica y Nicaragua.

#### 4.2.2. Saldo de ingresos y egresos al país

La información oficial disponible acerca de los registros de ingresos y egresos a Costa Rica durante los años 2007-2011 permite observar que las personas nacidas en Nicaragua son las más propensas a quedarse en el país. Al observar la diferencia entre la cantidad total de ingresos y la cantidad total de egresos durante estos cinco años, la cifra alcanza 153,634 personas nacidas en Nicaragua que se habrían quedado a residir en el país.

País	2007			2008			2009			2010			2011		
	Ingresos	Egresos	Saldos	Ingresos	Egresos	Saldos	Ingresos	Egresos	Saldos	Ingresos	Egresos	Saldos	Ingresos	Egresos	Saldos
Nicaragua	376,867	340,007	36,860	468,175	408,960	59,215	427,265	398,390	28,875	427,392	407,030	20,362	438,494	431,172	7,322
Colombia	29,338	33,037	-3,699	24,190	35,586	-11,396	33,339	38,098	-4,759	33,554	37,268	-3,714	33,633	35,750	-2,117
Estados Unidos	933,594	956,526	-22,932	n.d.	923,741	nd	940,980	1,012,522	-71,542	1,012,353	1,081,746	-69,393	1,007,780	1,062,757	-54,977
Panamá	76,362	68,894	7,468	53,629	46,723	6,906	68,123	67,470	653	85,172	79,511	5,661	86,347	81,415	4,932
El Salvador	46,962	48,109	-1,147	39,759	43,624	-3,865	46,050	45,288	762	54,501	53,928	573	61,541	61,302	239
Otros países	581,255	593,977	-12,722	513,334	585,848	-72,514	567,155	599,064	-31,909	624,053	666,280	-42,227	812,633	825,310	-12,677
total	2,044,348	2,040,550	3,798	1,099,087	2,044,482	n.d.	2,082,912	2,160,832	-77,920	2,255,025	2,325,763	-70,738	2,440,428	2,497,706	-57,278

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Migración y Extranjería

Cuando se revisan los datos anuales, en el caso de las personas de nacionalidad nicaragüense que ingresaron al país se percibe que el año con un mayor saldo (ingresos menos egresos) fue el 2008, con un total de 59,215 personas, mientras que en el 2011 se registró un número de 7,322 personas que no egresaron de Costa Rica.

El saldo mencionado en los párrafos anteriores puede dar una idea aproximada de la cantidad de personas que se quedaron en el país. Ahora bien, si dentro de estas aproximaciones - cuyo propósito es únicamente de referencia - planteamos que una tercera parte de las personas nicaragüenses que no egresaron del país buscaron insertarse en el mercado laboral, estimaríamos que esta iniciativa podría haber sido tomada por poco más de 50,000 personas. Reiteramos el carácter especulativo de este ejercicio, que sin embargo puede dar una idea general de las proporciones de la inserción de las personas trabajadoras nicaragüenses en el mercado laboral nacional.

#### 4.2.3. Permisos de trabajo otorgados

Una segunda fuente para acercarnos a estimar la cantidad de personas trabajadoras migrantes que llegan al país toma como referencia las recomendaciones otorgadas por el Ministerio de Trabajo de Costa Rica (MTSS), al amparo de los convenios binacionales existentes con su homólogo nicaragüense. Esas recomendaciones son realizadas por el MTSS a la Dirección General de Migración y Extranjería, para el otorga-



**Cuadro 4**  
**Costa Rica: Departamento de Migraciones Laborales,**  
**Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Número de permisos de trabajo**  
**recomendados según sector económico y producto Años 2008-2010**

Sector	Producto	2008	2009	2010	Totales
Agrícola		24	43	80	147
	Caña de azúcar	10	7	10	27
	Melón	5	5	6	16
	Piña	6	16	56	78
	Palma africana	1	1	4	6
	Plátano	0	2	1	3
	Naranja	0	1	0	1
	Ornamentales	2	11	3	16
Construcción		33	59	31	123
Transportes		3	21	37	61
Totales		60	123	148	331

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Departamento de Migraciones Laborales (DML) de la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de -Costa Rica

miento de permisos de trabajo dirigidos a algunas actividades económicas. El cuadro anterior ofrece información acerca de la cantidad absoluta de recomendaciones (colectivas) hechas por el Departamento de Migraciones Laborales del Ministerio de Trabajo de Costa Rica, así como de los sectores involucrados en las mismas, para el otorgamiento de los permisos de trabajo. En el período en referencia, casi un 45% de las recomendaciones se han dado para el sector agrícola. Resalta asimismo que, en este último, más del 53% de las recomendaciones otorgadas son para el trabajo en fincas que producen piña.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> El día 21 de diciembre del año 2011, el periódico La Nación informaba que en el periodo comprendido de 2007 hasta ese año, Costa Rica se había consolidado como el principal exportador de piña fresca. En 2011 se estimaban en 45,000 las hectáreas cultivadas con ese producto, y se calculaban en 27,000 los empleos directos vinculados a la exportación de ese producto. Información disponible en: <http://www.nacion.com/2011-12-21/Portada/Costa-Rica-se-mantiene-como-el-mayor-exportador-mundial-de-pina.aspx>

Ahora bien, a pesar de la alta cantidad de recomendaciones de aprobación dirigidas a las fincas piñeras, esto no se tradujo en una elevada cantidad de permisos individuales de trabajo. Específicamente, del total de permisos de trabajo otorgados, sólo el 4,52% fue para trabajadores que laboran en fincas piñeras. Si bien esto tendría alguna explicación por la naturaleza propia de la actividad, una relación tan dispar no deja de llamar la atención. Contrariamente, en el caso de las fincas azucareras las recomendaciones de aprobación dirigidas a este sector representaron el 18% de las emitidas por el Ministerio de Trabajo, a la vez que el porcentaje de permisos de trabajo dados a los trabajadores vinculados a la producción azucarera fue del 50% del total de los permisos del sector agrícola. Esta proporción es cercana a la totalidad de los permisos otorgados para todos los trabajadores de la construcción.

**Cuadro 4**  
**Costa Rica: Departamento de Migraciones Laborales,**  
**Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Número de permisos de trabajo**  
**recomendados según sector económico y producto Años 2008-2010**

Sector	Producto	2008	2009	2010	Totales
Agrícola		4,231	5,133	4,402	13,766
	Caña de azúcar	2,353	2,290	2,175	6,818
	Melón	1,850	1,511	1,290	4,651
	Piña	28	69	526	623
	Palma africana	0	680	400	1,080
	Plátano	0	39	1	40
	Naranja	0	425	0	425
	Ornamentales	0	119	10	129
Construcción		2,157	3,576	379	6,112
Transportes		302	0	116	418
Totales		6,690	8,709	4,897	20,296

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Departamento de Migraciones Laborales (DML) de la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica

La información anterior sugiere al menos tres consideraciones:

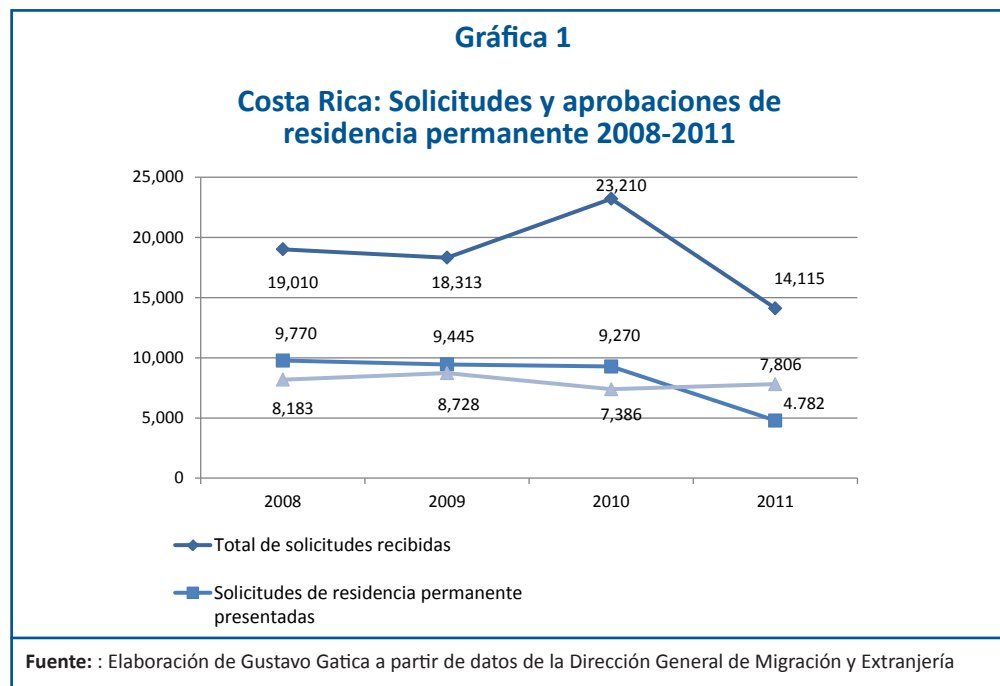
a) Dos terceras partes de los permisos de trabajo fueron otorgados a trabajadores vinculados al sector agrícola y agroexportador. Hemos afirmado que, en los últimos años, Costa Rica ha hecho una apuesta clara por vincular la producción de bienes y servicios al mercado externo. En ese sentido, el aporte de la mano de obra que proporcionan las y los trabajadores migrante complementa la mano de obra local, que en este caso, es la que se relaciona con el sector agroexportador.

b) La cantidad de permisos de trabajo es independiente respecto a la cantidad de personas que ingresaron a Costa Rica, ya que los permisos de trabajo otorgados corresponden a solicitudes presentadas por empresas de los sectores laborales indicados en el cuadro 4. En otras palabras, los permisos de trabajo fueron otorgados a solicitud de las empresas, y no de los trabajadores de manera individual. Ello puede sugerir que una parte de las personas que ingresan por su cuenta al país puede buscar empleo y conseguirlo sin tener necesariamente un permiso de trabajo.

c) Según la información proporcionada por el Cuadro 2, se estima que entre 2008 y 2010 hubo 108,452 nicaragüenses que, no regresaron a su país de origen. Si asumimos que aproximadamente una tercera parte de estas personas buscó insertarse en el mercado laboral, tendríamos que poco más de 36,000 personas trabajadoras migrantes buscaron trabajo. A pesar de existir un contexto de estabilización en la llegada de inmigrantes al país, hay una parte importante de personas trabajadoras que podrían encontrarse en el sector informal, de las cuales por lo tanto no se tiene registro; asimismo, hay otra cantidad significativa de migrantes empleada en condiciones de irregularidad migratoria. Asumimos el riesgo de esta afirmación, que se basa en la referencia proporcionada por los datos oficiales, mismos que reportan el saldo resultante de ingresos y egresos migratorios al país, particularmente de personas nacidas en Nicaragua. En nuestra opinión, esas personas ingresan al país, en su mayoría con la categoría de turista, con la expectativa de laborar en distintas actividades económicas y no son registradas en los convenios binacionales, y tampoco tienen la posibilidad de regularizar su situación migratoria. Se trata precisamente de las personas trabajadoras que se mueven en los márgenes o periferias de un mercado laboral “dinámico” que las empuja a emplearse en actividades de bajo nivel de especialización, con escasa productividad y bajos salarios.

El tema del otorgamiento de los permisos de trabajo de parte de la Dirección General de Migración y Extranjería debe ser enfocado en el más amplio contexto del acceso a la documentación migratoria para las personas migrantes que llegan al país. Compartimos la opinión de acuerdo a la cual la Ley General de Migración y Extranjería ha sido un instrumento que en su discurso promueve el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y desea fomentar la integración, pero que simultáneamente encarece los costos para obtener la regularización migratoria. Esto último se convierte en un impedimento real y objetivo al iniciar el proceso de obtención de los documentos mencionados. Por tanto, lejos de promover la integración (favoreciendo la tramitación de la documentación), produce una irregularidad migratoria. En este sentido, nos parece que los mecanismos formales existentes, que podrían contribuir a la incorporación en forma regular al mercado laboral de las personas migrantes, son gestionados de forma que desestimulan la documentación y la consiguiente regularización de su situación migratoria. En un contexto en el que el país apuesta vigorosamente por insertarse en la economía internacional a partir del incremento de su actividad exportadora y por generar “buenos empleos”, la práctica, en la gestión migratoria, parece producir como resultado el surgimiento de personas trabajadoras “de segunda clase”, que se mueven en la periferia, pero que, paradójicamente, son necesarias para sostener una parte de la economía exportadora del país.

La gráfica siguiente confirma el bajo otorgamiento de cédulas de residencia en Costa Rica:



Puede verse que la tendencia de la línea correspondiente a las solicitudes de cédula de residencia (Total de solicitudes recibidas) presenta una flexión significativa a partir del 2010. En ese año empezó a regir la Ley General de Migración y Extranjería, la cual impone altos costos a quienes solicitan la regularización migratoria por primera vez. En nuestra opinión, estos costos desestimulan a muchas personas para el inicio de su proceso de documentación; dicha situación contribuye a que una parte importante de la población inmigrante en Costa Rica permanezca en condición de indocumentación migratoria.

#### *4.2.4. Ubicación espacial y características sociodemográficas de las migraciones internacionales*

De acuerdo a la información del censo del 2011, del total de personas extranjeras que vive en el país (385,899), un 51,77% corresponde a mujeres y un 48,23% a hombres. Respecto a las provincias (departamentos) en los que residen, aproximadamente el 38% de las personas extranjeras vive en San José, seguido de la provincia de Alajuela con un 22,9%. Destaca que del total de las personas extranjeras que indicaron vivir en la provincia de San José, el 54% es de mujeres, porcentaje superior al registrado a nivel nacional.

En Costa Rica, según informa el censo de 2011, hay un total de 1,236,981 hogares. De acuerdo con este instrumento, un total de 48,801 envió dinero o bienes al extranjero (3,95%), lo cual puede proveer un indicio sobre la cantidad de hogares formados por personas extranjeras que vivían en el país.

Por su parte, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2007 informa acerca del nivel educativo del jefe del hogar y la ubicación de las personas migrantes según el quintil de ingreso per cápita. Un 43,58% de los jefes de hogar tiene algún grado de educación primaria, mientras que un 29,22% tiene algún grado de secundaria. Aquellos que tienen un grado superior son el 16,15%. Los datos sobre la ubicación de las personas según los quintiles de ingreso muestran que aproximadamente una cuarta parte de los inmigrantes (24,78%) se encontraba en el quintil de ingresos más bajo (I quintil). En los quintiles II y III se ubicaban el 22,30% y 23,17% respectivamente.

Los datos anteriores son relevantes. En primer lugar, confirman la baja escolaridad de las personas trabajadoras migrantes (en relación a las personas jefas de hogar). El porcentaje de quienes tienen algún grado de educación primaria y algún grado de educación secundaria es de casi un 73%. Este dato puede sugerir que las personas trabajadoras obtienen empleos que requieren baja escolaridad, tienen poca productividad y baja remuneración. Un segundo aspecto, vinculado al anterior, se

relaciona con la ubicación de las personas migrantes según los quintiles de ingreso. En este aspecto, el alto porcentaje de personas migrantes (24,78%) en el quintil de ingresos más bajo puede ser un indicio muy significativo acerca de los bajos salarios que perciben.

Por otra parte, con frecuencia se omite señalar datos que suelen ser relevantes para el país y que se vinculan directamente a la presencia de inmigrantes en el país. Por ejemplo, con una esperanza de vida al nacer en aumento y una tasa de natalidad decreciente, la presencia de mujeres nicaragüenses en edad reproductiva contribuye a dinamizar la estructura demográfica del país, dada su proclividad a tener más hijos en promedio que sus pares costarricenses. Destaca que entre 2001 y 2010 el porcentaje de hijos nacidos de madre nicaragüense fue de 15,69% del total de nacimientos ocurridos en el país.

#### 4.2.5. Sectores y actividades laborales

Durante los seis años comprendidos entre 2003 y 2008, los registros de la participación de personas trabajadoras migrantes en las siguientes actividades económicas muestran los siguientes datos:

<b>Cuadro 5.1</b>					
<b>Costa Rica: fuerza laboral según origen nacional y actividad económica en términos absolutos y relativos 2003-2008</b>					
<b>Agricultura, caza y silvicultura</b>					
	<b>Nacional</b>		<b>Extranjero</b>		<b>Total</b>
<b>Año</b>				73.60	12.265928
2003	228,861	88.283	0,3801	1.72	259,241
2004	220,856	87.503	1,5501	2.50	252,406
2005	249,795	88.743	1,6981	1.26	281,493
2006	236,512	88.832	9,7351	1.17	266,247
2007	230,437	87.273	3,6051	2.73	264,042
2008	216,326	85.783	5,8641	4.22	252,190

<b>Construcción</b>					
	<b>Nacional</b>		<b>Extranjero</b>		<b>Total</b>
<b>Año</b>				109.48	18.246656
2003	101,7048	3.97	19,411	16.03	121,115
2004	95,625	81.122	2,2601	8.88	117,885
2005	102,6928	1.93	22,645	18.07	125,337
2006	112,5398	1.83	24,984	18.17	137,523
2007	125,7238	0.07	31,296	19.93	157.019
2008	133,3198	1.60	30,071	18.40	163,390
<b>Comercio al por mayor y al menudeo</b>					
	<b>Nacional</b>		<b>Extranjero</b>		<b>Total</b>
<b>Año</b>				50.91	8.4855342
2003	311,4059	1.71	28,134	8.29	339,539
2004	314,5279	0.81	31,815	9.19	346,342
2005	317,6539	0.43	33,603	9.57	351.256
2006	332,9829	0.61	34,515	9.39	367,497
2007	350,2809	1.94	30,703	8.06	380,983
2008	366,0209	3.58	25,127	6.42	391,147
<b>Fuente:</b> Elaboración propia con base en el Informe "Migración e Integración 2011"					

Como promedio de los años reportados (2003-2008), en la construcción hubo una mayor concentración de la participación de mano de obra migrante (18,25%). En orden de importancia, le siguieron restaurantes y hoteles (14,88%) y agricultura (12,27%). Por otra parte, se observa un comportamiento bastante homogéneo de actividades como comercio (8,49%), manufactura (8,51%) y otros servicios (8,20%). El cuadro siguiente complementa la información del cuadro 5.1.

**Cuadro 5.2**  
**Costa Rica: fuerza laboral según origen nacional y actividad económica en términos absolutos y relativos 2003-2008**

<b>Manufactura, minas y canteras</b>					
	<b>Nacional</b>		<b>Extranjero</b>		<b>Total</b>
<b>Año</b>					
2003	222,328	90.05	24,574	9.95	246,902
2004	222,400	90.56	23,184	9.44	245,584
2005	237,169	89.99	26,373	10.01	263,542
2006	240,881	92.02	20,880	7.98	261,761
2007	246,742	93.25	17,871	6.75	264,613
2008	235,458	93.05	17,591	6.95	253,049
<b>Restaurantes y Hoteles</b>					
	<b>Nacional</b>		<b>Extranjero</b>		<b>Total</b>
<b>Año</b>					
2003	83,033	85.20	14,429	14.80	97,462
2004	84,615	86.48	13,228	13.52	97,843
2005	92,888	85.90	15,250	14.10	108,138
2006	90,258	85.77	14,973	14.23	105,231
2007	96,856	84.45	17,834	15.55	114,690
2008	88,524	82.92	18,234	17.08	106,758
<b>Otros Servicios</b>					
	<b>Nacional</b>		<b>Extranjero</b>		<b>Total</b>
<b>Año</b>					
2003	601,892	92.00	52,303	8.00	654,195
2004	608,675	91.77	54,564	8.23	663,239
2005	676,651	91.42	63,467	8.58	740,118
2006	702,849	90.97	69,760	9.03	772,609
2007	748,541	92.55	60,262	7.45	808,803
2008	793,590	92.10	68,071	7.90	861,661

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe "Migración e Integración 2011"



En los cuadros anteriores se resaltan los años en los que se registró mayor participación de personas trabajadoras migrantes. En general, y según la información anterior, llama la atención la importancia relativa de la participación de la mano de obra foránea en la construcción, los servicios (hoteles y restaurantes) y la agricultura.

#### 4.2.6. Identificación de salarios / ingresos promedio

En Costa Rica se carece de instrumentos que permitan establecer el salario promedio que se paga a las personas trabajadoras migrantes. Aunque se parte de la premisa de que todas las personas trabajadoras reciben el mismo salario por las mismas labores realizadas, en la práctica existen diferencias. Considerando la carencia señalada, nos aproximamos a establecer los salarios promedio a partir de los salarios reportados ante la Caja Costarricense del Seguro Social, por medio del pago que realizan los patrones por concepto de seguro de salud.

**Cuadro 6**  
**Costa Rica: Seguro de salud, trabajadores asegurados**  
**y escala de salarios mensuales a junio 2011**

En miles de colones costarricenses			En miles de colones costarricenses		
Agricultura			Industria manufacturera		
Escala salarial	Cantidad de trabajadores	Porcentaje	Escala salarial	Cantidad de trabajadores	Porcentaje
Menos de 60,000 (US\$ 120.00)	10,166	6.24	Menos de 60,000 (US\$ 120.00)	5,176	3.68
60,001 - 100,000 (US\$ 200.00)	4,521	2.77	60,001 - 100,000 (US\$ 200.00)	2,367	1.68
100,001 - 150,000 (US\$ 300.00)	60,947	37.38	100,001 - 150,000 (US\$ 300.00)	13,033	9.26
150,001 - 200,000 (US\$ 400.00)	17,248	10.58	150,001 - 200,000 (US\$ 400.00)	12,006	8.53
200,001 - 250,000 (US\$ 500.00)	20,471	12.56	200,001 - 250,000 (US\$ 500.00)	23,394	16.61
250,001 - 300,000 (US\$ 600.00)	16,503	10.12	250,001 - 300,000 (US\$ 600.00)	19,090	13.56
300,001 - 350,000 (US\$ 700.00)	12,143	7.45	300,001 - 350,000 (US\$ 700.00)	13,734	9.75
350,001 - 400,000 (US\$ 800.00)	8,315	5.10	350,001 - 400,000 (US\$ 800.00)	9,876	7.01
400,001 - 500,000 (US\$ 1,000.00)	7,050	4.32	400,001 - 500,000 (US\$ 1,000.00)	12,960	9.20
500,001 - 750,000 (US\$ 1,500.00)	3,880	2.38	500,001 - 750,000 (US\$ 1,500.00)	15,034	10.68
Más de 750,001 (US\$ 1,500.00)	1,787	1.10	Más de 750,001 (US\$ 1,500.00)	14,147	10.046
<b>Total</b>	<b>163,031</b>	<b>100.00</b>	<b>Total</b>	<b>140,817</b>	<b>100.00</b>

Construcción			Transporte y almacenamiento		
Escala salarial	Cantidad de trabajadores	Porcentaje	Escala salarial	Cantidad de trabajadores	Porcentaje
Menos de 60,000 (US\$ 120.00)	7,440	9.80	Menos de 60,000 (US\$ 120.00)	2,838	3.63
60,001 - 100,000 (US\$ 200.00)	3,146	4.14	60,001 - 100,000 (US\$ 200.00)	1,443	1.84
100,001 - 150,000 (US\$ 300.00)	14,962	19.70	100,001 - 150,000 (US\$ 300.00)	11,892	15.20
150,001 - 200,000 (US\$ 400.00)	10,053	13.24	150,001 - 200,000 (US\$ 400.00)	6,852	8.76
200,001 - 250,000 (US\$ 500.00)	11,450	15.08	200,001 - 250,000 (US\$ 500.00)	12,198	15.59
250,001 - 300,000 (US\$ 600.00)	7,931	10.44	250,001 - 300,000 (US\$ 600.00)	9,047	11.56
300,001 - 350,000 (US\$ 700.00)	5,928	7.81	300,001 - 350,000 (US\$ 700.00)	6,769	8.65
350,001 - 400,000 (US\$ 800.00)	4,340	5.71	350,001 - 400,000 (US\$ 800.00)	4,898	6.26
400,001 - 500,000 (US\$ 1,000.00)	4,684	6.17	400,001 - 500,000 (US\$ 1,000.00)	6,702	8.56
500,001 - 750,000 (US\$ 1,500.00)	3,582	4.72	500,001 - 750,000 (US\$ 1,500.00)	7,227	9.23
Más de 750,001 (US\$ 1,500.00)	2,428	3.197	Más de 750,001 (US\$ 1,500.00)	8,391	10.72
<b>Total</b>	<b>75,944</b>	<b>100.00</b>	<b>Total</b>	<b>78,257</b>	<b>100.00</b>
<b>Seguro de salud, trabajadores asegurados y escala de salarios mensuales a junio 2011</b>			<b>Seguro de salud, trabajadores asegurados y escala de salarios mensuales a junio 2011</b>		
<b>En miles de colones costarricenses</b>			<b>En miles de colones costarricenses</b>		
Comercio			Hogares con servicio doméstico		
Escala salarial	Cantidad de trabajadores	Porcentaje	Escala salarial	Cantidad de trabajadores	Porcentaje
Menos de 60,000 (US\$ 120.00)	8,511	4.16	Menos de 60,000 (US\$ 120.00)	1,014	5.78
60,001 - 100,000 (US\$ 200.00)	4,042	1.98	60,001 - 100,000 (US\$ 200.00)	2,485	14.17
100,001 - 150,000 (US\$ 300.00)	38,513	18.83	100,001 - 150,000 (US\$ 300.00)	10,101	57.61
150,001 - 200,000 (US\$ 400.00)	17,159	8.39	150,001 - 200,000 (US\$ 400.00)	1,823	10.40
200,001 - 250,000 (US\$ 500.00)	50,351	24.62	200,001 - 250,000 (US\$ 500.00)	1,324	7.55
250,001 - 300,000 (US\$ 600.00)	31,088	15.20	250,001 - 300,000 (US\$ 600.00)	371	2.12
300,001 - 350,000 (US\$ 700.00)	16,034	7.84	300,001 - 350,000 (US\$ 700.00)	169	0.96
350,001 - 400,000 (US\$ 800.00)	9,101	4.45	350,001 - 400,000 (US\$ 800.00)	91	0.52
400,001 - 500,000 (US\$ 1,000.00)	10,703	5.23	400,001 - 500,000 (US\$ 1,000.00)	87	0.50
500,001 - 750,000 (US\$ 1,500.00)	9,850	4.82	500,001 - 750,000 (US\$ 1,500.00)	54	0.31
Más de 750,001 (US\$ 1,500.00)	9,166	4.482	Más de 750,001 (US\$ 1,500.00)	14	0.08
<b>Total</b>	<b>204,518</b>	<b>100.00</b>	<b>Total</b>	<b>17,533</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

Los datos anteriores reflejan los salarios reportados en los empleos formales, lo cual presenta una doble desventaja: en primer lugar, no se estiman los salarios de una buena cantidad de personas trabajadoras que están en el sector informal; en segundo lugar, y como ya lo indicamos, no se desagrega la información por nacionalidad. Esto impide establecer objetivamente las distinciones respecto de las diferencias salariales que se pagan a personas trabajadoras nacionales y extranjeras, a pesar de que el artículo 57 de la Constitución Política establece claramente que “el salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia”.

Retomando la información del Cuadro 6, llama la atención lo siguiente:

-En las actividades agrícolas, aproximadamente el 40% de las personas empleadas tiene salarios reportados entre ¢ 100,000 y ¢ 150,000, es decir, entre U\$ 200 y U\$ 300 mensuales. En esta rama de actividad, las personas que tienen un salario superior a los ¢ 350,000 (U\$ 700) es de 12,9%.

-Las personas empleadas en el sector manufacturero con ingresos menores a ¢ 150,000 (U\$ 300) representan el 14,62% del total. En cambio, quienes reportan un ingreso superior a los ¢ 350,000 (U\$ 700) alcanzan el 37,03%.

-En el sector de la construcción, una tercera parte de los trabajadores (33,64%) gana ¢ 150,000 o menos. Por su parte, quienes tienen un salario superior a ¢ 350,000 (U\$ 700), representan casi una quinta parte (19,8%).

-En las actividades relacionadas con el transporte y el almacenamiento, una quinta parte de las personas (20,67%) tiene ingresos iguales o menores a ¢ 150,000. En cambio, quienes reportan ingresos superiores a los ¢ 350,000 (U\$ 700) son casi un 35% del total.

-En el sector comercio, una cuarta parte (24,97%) tiene ingresos iguales o menores a ¢ 150,000 (U\$ 300). Por su parte, quienes reportaron salarios superiores a los ¢ 350,000 (U\$ 700) son casi una quinta parte del total (18,95%).

-Finalmente, en una situación de mayor desventaja y desigualdad salarial, se encuentran quienes laboran en el servicio doméstico. En esta actividad, casi cuatro de cada cinco (77,56%), tienen ingresos iguales o menores a ¢ 150,000 (U\$ 300). En cambio, sólo el 1,41% reporta ingresos superiores a los ¢ 350,000 (U\$ 700).

-Tal estructura muestra las disparidades salariales de forma general. Si bien los datos no están desagregados por nacionalidad, permiten ver en donde se concentran los grupos de trabajadores con menores o mayores ingresos salariales.

#### *4.2.7. Estimación de temporalidades*

Según la información que se observa en los cuadros 5.1 y 5.2, las actividades en que más personas trabajadoras migrantes se emplean son, en orden de importancia: construcción, hoteles y restaurantes, y agricultura. En el caso de las dos primeras actividades, la participación de fuerza de trabajo migrante es constante a lo largo de todo el año. Debe señalarse asimismo que la construcción presenta una mayor demanda general de trabajadores durante la época de verano, pues se aprovecha la

ausencia de lluvias (el período de verano abarca en Costa Rica los meses de diciembre, enero, febrero, marzo y abril).

En la agricultura puede observarse con mayor claridad una participación temporal de las y los trabajadores migrantes, lo cual se relaciona con los ciclos de las cosechas. El cuadro siguiente ilustra los meses de las cosechas agrícolas según los productos y los cantones (municipios) en los que se dan.

Cuadro 6 Costa Rica: Seguro de salud, trabajadores asegurados y escala de salarios mensuales a junio 2011												
Producto	Mes											
	Jul	Ag	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun
<b>Caña de azúcar</b>												
Puntarenas												
Cañas												
Liberia												
Carrillo												
San Carlos												
Pérez Zeledón												
Jiménez												
Turrialba												
Grecia												
<b>Café</b>												
Turrialba												
Pérez Zeledón												
Coto Brus												
Valle Central												
Los Santos												
<b>Naranja</b>												
San Carlos												
Los Chiles												
La Cruz												
<b>Melón</b>												
Puntarenas												
Carrillo												
Liberia												
Nandayure												
Parrita												
Garabito												
<b>Frijol</b>												
Los Chiles												
Guatuso												
Buenos Aires												
<b>Plátano</b>												
Sarapiquí												
Sixola												
Limón												
<b>Piña</b>												
Limón												
San Carlos												
Buenos Aires												
Pérez Zeledón												
Mes de máxima producción												

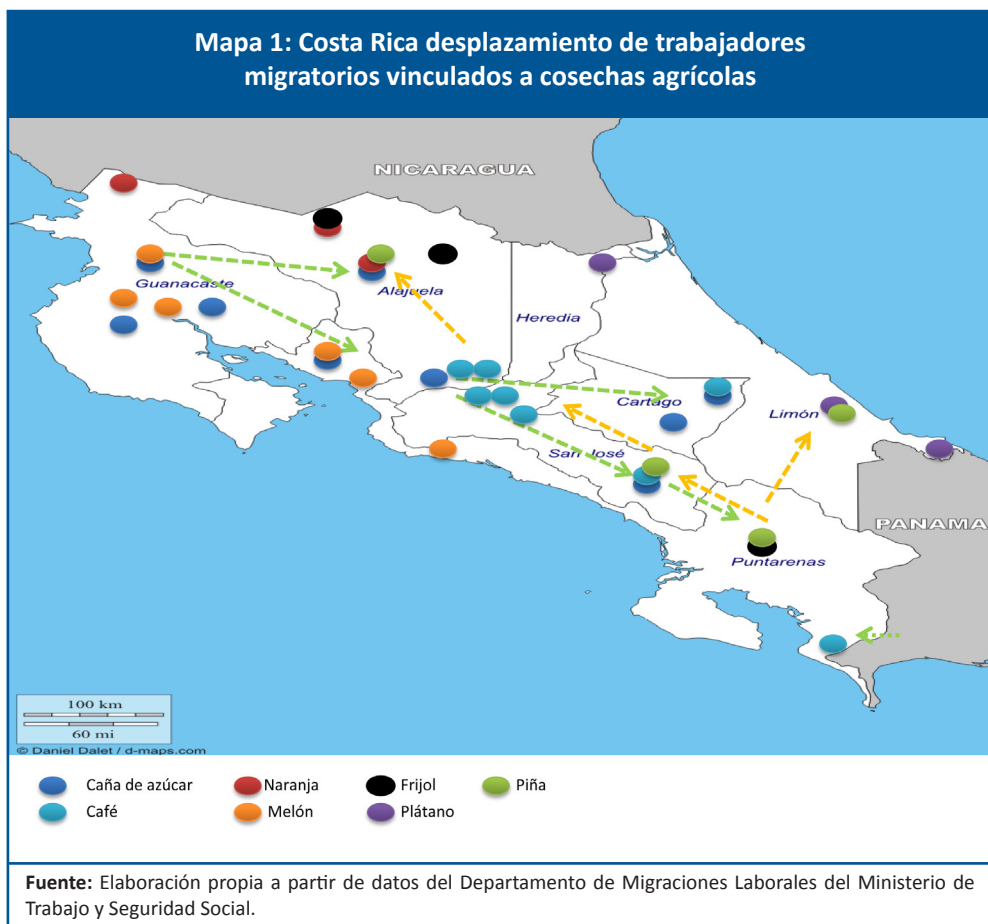
Fuente: Departamento de Migraciones Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

De los siete productos citados en el cuadro anterior, dos de ellos (plátano y piña) demandan trabajadores migratorios a lo largo de los doce meses del año. Por su parte, en el caso de la piña es en los meses de junio, julio, agosto, noviembre y abril cuando se requieren más trabajadores. En el caso del plátano, la demanda de trabajadores es mayor en los meses de junio y octubre.

Asimismo, puede diferenciarse con claridad la existencia de cosechas que coinciden claramente con los meses de verano; éstas son las de caña de azúcar, naranja, melón y frijol. Estos cultivos se ubican geográficamente en el Pacífico Norte, en el Pacífico Central y en la zona norte del país.

En el caso de la cosecha de café, que tiene una duración promedio de siete meses - de agosto a febrero - los meses de enero y diciembre son los que más demandan personas trabajadoras migrantes para la corta de este grano. Acerca de este producto, debe señalarse que con frecuencia Costa Rica se promueve en los mercados internacionales como un país que produce café de calidad y con algunos estándares de responsabilidad ambiental. Lo que no suele decirse es que la mayor parte de quienes recolectan el grano no cuentan con la cobertura del seguro social, y los dueños de las fincas procuran evadir las relaciones laborales ¡cómo si a quienes cortan el café, irónicamente, se les contratara por servicios profesionales!

El mapa siguiente ilustra gráficamente los cantones (municipios) en donde se dan las cosechas agrícolas que demandan mayor cantidad de trabajadores migrantes. Obsérvese que una buena cantidad de cantones se ubican hacia el Pacífico del país.



## 5. REVISIÓN Y ANÁLISIS DE LOS MARCOS JURÍDICOS E INSTRUMENTOS MIGRATORIOS ACTUALES RELACIONADOS CON LAS MIGRACIONES LABORALES

Los instrumentos que regulan de forma directa la participación de personas trabajadoras migrantes en las diferentes actividades económicas del país son la Ley General de Migración y Extranjería, que entró en vigor el 1 de marzo del 2010, y el Decreto Ejecutivo No. 37,112- G “Reglamento de Extranjería”, publicado en el Diario Oficial La Gaceta del 17 de mayo del 2012. Adicionalmente se encuentran los textos de los acuerdos binacionales firmados entre los Ministerios de Trabajo de Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

## 5.1. Ley General de Migración y Extranjería (LGME) y Reglamento de Extranjería

Según establece la LGME (Ley No. 8,764), la política migratoria que defina el país se orientará a la implementación de acciones conjuntas, por medio de la coordinación interinstitucional, para brindar una respuesta efectiva a la situación migratoria. Asimismo, buscará impulsar acciones binacionales o multinacionales con los países expulsores de población migrante (Artículo 7). Lo anterior procurará “la búsqueda de la complementariedad entre la mano de obra nacional y la migrante, en forma tal que no exista un desplazamiento de la mano de obra nacional por la incorporación de trabajadores migrantes”. (Artículo 7, inciso a)

Se desprende de lo anterior que la LGME y la política migratoria por definir (aún no se cuenta con ella) parten de reconocer que el país recibe a trabajadores migratorios; en consecuencia, las acciones y decisiones de política pública sobre el empleo tenderán a que la mano de obra migrante complemente a la doméstica.

De acuerdo a la LGME, las personas que deseen llegar a Costa Rica con el propósito de trabajar deben solicitar el ingreso y la permanencia legal ante los agentes consulares en el país de origen (artículo 68). Se exceptúan los casos en los que la Dirección General de Migración emita una directriz en relación con una categoría migratoria determinada (artículo 68, inciso c). Este caso podría ser el de acuerdos binacionales establecidos para la llegada de trabajadores migrantes para la realización de actividades específicas.

El instrumento normativo al que hacemos referencia define como residente temporal a aquella persona a la que la Dirección General de Migración otorgue la autorización de ingreso y permanencia por un tiempo definido superior a noventa días y hasta por dos años (artículo 79). Las subcategorías que incluye son: “los ejecutivos, los representantes, los gerentes y el personal técnico de las empresas establecidas en el país, así como sus cónyuges e hijos. También estarán contemplados en esta categoría los empleados especializados que por cuenta propia o en relación de dependencia se integren a tales labores y sean así requeridos para el desarrollo de éstas, según el criterio de la Dirección de Migración”. (Artículo 79 inciso 3)

La LGME establece que los residentes temporales únicamente podrán realizar actividades remuneradas o lucrativas por cuenta propia o en la relación de dependencia que la Dirección General les autorice. Tal autorización tomará en cuenta los dictámenes - con carácter de recomendación - elaborados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como otros criterios de conveniencia y oportunidad (artículo 80).

Asimismo, se contempla la existencia de categorías especiales (artículos 93-96), en las que se incluyen, entre otros, a los trabajadores transfronterizos y trabajadores temporales (artículo 94, incisos 1 y 2). Precisamente, en la categoría de trabajadores temporales se pueden ubicar a las y los trabajadores migrantes que llegan a Costa Rica.

Según la LGME:

*Los trabajadores temporales podrán permanecer en el país por el plazo que determine la Dirección General. Solo podrán desarrollar actividades laborales remuneradas en los términos, las condiciones, las zonas y para los patrones que autorice la Dirección General, con base en las recomendaciones del MTSS, el cual definirá, además, las actividades de carácter temporal en las que se requiera autorización de ingreso y permanencia de mano de obra extranjera, mediante la realización de estudios técnicos y de mercado que determinarán el contingente de trabajadores temporales necesarios. Por solicitud de la persona extranjera, la Dirección podrá disponer la realización de actividades laborales remuneradas para otros patrones o zonas; asimismo, podrá autorizar prórrogas del plazo autorizado originalmente. (Artículo 99)*

Este artículo, si bien no es explícito al respecto, se aplica en la práctica a trabajadores agrícolas, de la construcción, guardias de seguridad, choferes, trabajadoras domésticas y dependientes de negocios, actividades en las que laboran con frecuencia las y los trabajadores migrantes.

La LGME contempla asimismo la categoría de trabajadores de ocupación específica, entendiendo que:

*Serán trabajadores de ocupación específica, las personas extranjeras que, sin estar comprendidas en las demás categorías especiales, sean requeridas para ejercer actividades asalariadas según los estudios que por actividades ocupacionales recomiende el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social". (Artículo 100)*

Los artículos señalados anteriormente dejan en claro lo siguiente:

-El desplazamiento de personas trabajadoras migrantes hacia Costa Rica se acepta, siempre y cuando complemente la mano de obra local (artículo 7).

-En el afán de "ordenar" la llegada de las personas trabajadoras migrantes, toda solicitud ha de tramitarse por la persona en el país de origen (artículo 68). La existencia de directrices especiales para algunas actividades puede exceptuar esta regla (artículo 68, inciso c).



-La autorización de permanencia para llevar a cabo actividades laborales por cuenta propia o en relación de dependencia se restringe únicamente a la actividad autorizada (artículo 80).

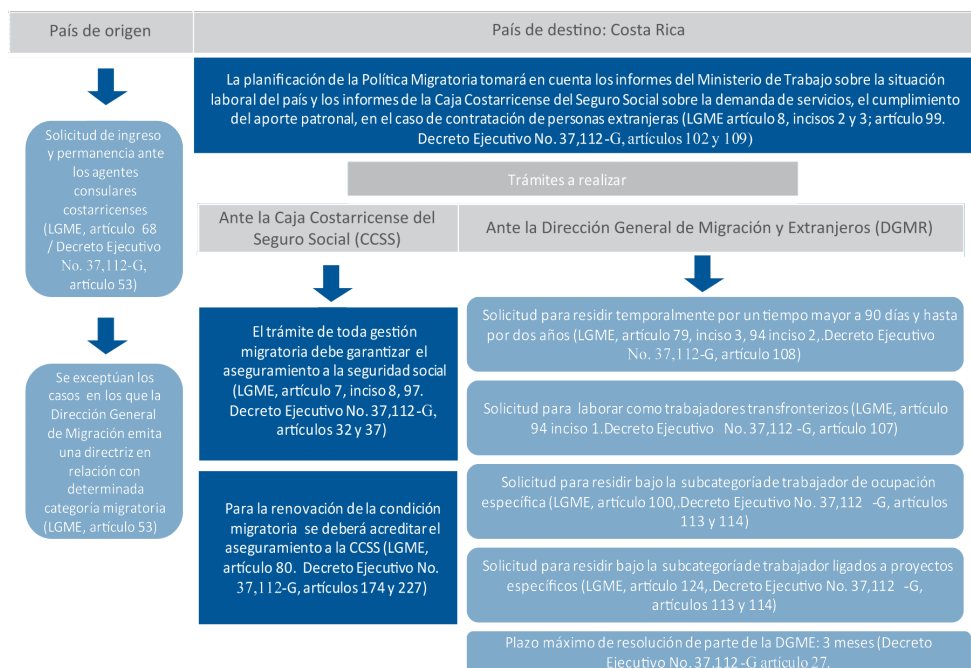
-La aprobación de la permanencia de trabajadores transfronterizos, trabajadores temporales (artículo 99) o de trabajadores de ocupación específica (artículo 100) está condicionada a los estudios de mercado y recomendaciones que realice el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

De lo visto hasta ahora se colige un marco restrictivo para el desplazamiento y la movilización en el mercado de trabajo para las y los trabajadores migrantes. Esta orientación pretende evidentemente proteger a los trabajadores locales; sin embargo, se renuncia a tomar como criterio de realidad al dinamismo del mercado laboral y la movilidad que pueden tener las y los trabajadores migrantes en su interior. La rigidez de la norma tiene como efecto, según se verá más adelante, que la utilización y demanda de permisos de trabajo a la Dirección General de Migración y Extranjería sea baja en relación a la cantidad de trabajadores migrantes que se observa en el mercado laboral costarricense. Éste es el caso de las y los trabajadores migrantes de nacionalidad nicaragüense, que se insertan en actividades caracterizadas por baja escolaridad, poca productividad y salarios bajos. Esta realidad hace que una gran parte de ellos se mueva en las márgenes de los mercados laborales, situación que propicia una exposición permanente a condiciones de vulnerabilidad, como el incumplimiento de los derechos laborales.

De forma gráfica, los procesos de incorporación de las personas trabajadoras migrantes a la estructura productiva nacional, a partir de lo establecido en la Ley General de Migración y del Decreto Ejecutivo N° 37,112-G “Reglamento de Extranjería”, se puede ver de la siguiente forma:

**Figura 2**

**Proceso para la solicitud de residencia temporal y permiso temporal según categoría migratoria con base a la Ley General Migratoria y Extranjera (Ley8764) y Decreto Ejecutivo No. 37,11 “Reglamento de Extranjería”**



**Fuente:** Elaboración de Gustavo Gatica López, con base en Ley General de Migración y Extranjería y Decreto Ejecutivo No. 37,112-G.

Un aspecto que debe tomarse en consideración es el referido a los costos económicos que tiene la tramitación de una solicitud de permanencia temporal para trabajar en el país. En el cuadro siguiente se consigna la información respectiva.

### Cuadro 8

#### Costos asociados a la obtención de un permiso de permanencia temporal para trabajar en Costa Rica

Descripción	Ley General de Migración (LGME)	Decreto Ejecutivo (DE) No. 37,112-G
Solicitud inicial de permanencia (LGME artículo 255; DE, artículo 42)	\$50.00	\$50.00
Cambio de categoría migratoria (LGME artículo 89; DE, artículos 40-41)	\$200.00	\$200.00
Depósito al momento que se otorgue la regularización (LGME artículo 33 inciso 4,)	\$25.00	
Aporte al Fondo Social Migratorio (LGME artículo 33 inciso 5, DE artículo 186, inciso d)	\$5.00	\$25.00
Costo de emisión de cualquier documento migratorio o reposición (LGME artículo 253)	\$30.00	\$30.00
Total*	\$310.00	\$305.00

\* No se incluyen los siguientes gastos, que pueden incrementar el costo: cambio de categoría migratoria (por ejemplo, pasar de turista a residente temporal o cualquier otra categoría migratoria, los artículos 96 y 125 de la LGME y los artículos 40 y 41 del DE, que el costo de dicho trámite es de \$ 200. Asimismo el artículo 133 de la LGME establece que debe hacerse un depósito de garantía equivalente al valor de un boleto aéreo o terrestre al país de origen en temporada alta, con un costo mínimo de \$ 25).  
**Fuente:** elaboración propia a partir de LGME y DE No. 37,112-G

En un escenario ideal, el costo mínimo en el que incurre una persona que realiza el trámite de residencia temporal con fines laborales es de poco más de \$300, asumiendo que tiene al día la visa de turista. Sin embargo, usualmente las personas deben solicitar prórrogas de la visa de turismo, con un costo de \$ 100 (artículo 90 de la LGME y artículo 158, inciso F del Decreto Ejecutivo). Dado que la mayoría de las personas que ingresan al país lo hacen en calidad de turistas, deben realizar el trámite de cambio de categoría, mismo que, como se observa en el cuadro 2, tiene un costo de \$ 200. Se debe agregar también el valor de un boleto de regreso al país de origen, cuyo costo mínimo es de \$ 25. Según puede verse, el costo real de obtener un permiso de residencia temporal para una persona que viene a trabajar asciende a poco más de \$ 635, que resulta sumamente alto para los solicitantes.

## 5.2. Acuerdos binacionales entre los Ministerios de Trabajo

En el apartado “Volúmenes estimados y disponibles de los movimientos de personas trabajadoras migratorias” de este trabajo, hemos mencionado las recomendaciones hechas por el Departamento de Migraciones Laborales (DML) del Ministerio de Trabajo a la Dirección General de Migración y Extranjería, para la autorización de ingreso y contratación de contingentes de personas trabajadoras migrantes. Estas recomendaciones se hacen a partir de estudios técnicos sobre necesidades de contratación en actividades laborales específicas, en el marco de los convenios binacionales suscritos por Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

**Tabla 1**  
**Acuerdos binacionales suscritos entre los Gobiernos de Costa Rica y Nicaragua y Costa Rica y Panamá relativos a personas trabajadoras migratorias, entre los años 1995-2009**

Acuerdos suscritos con el Gobierno de Nicaragua	Acuerdos suscritos con el Gobierno de Panamá
<p>1. Ampliación al Convenio de mano de obra migrante. San José, Costa Rica, 9 de marzo de 1995.</p> <p>2. Convenio de mano de obra migrante para regular el ingreso y la permanencia de trabajadores migrantes no residentes entre Costa Rica y Nicaragua. San José, Costa Rica, 10 de marzo de 1997.</p> <p>3. Acuerdo que permite la administración de los flujos migratorios con fines de empleo entre Costa Rica y Nicaragua. Managua, Nicaragua, 25 de octubre de 2002.</p> <p>4. Declaración Conjunta de los Presidentes de Costa Rica y Nicaragua. San José, Costa Rica 23 de julio de 2003.</p> <p>5. Declaración Conjunta de los Ministros de Trabajo de Costa Rica y Nicaragua. Liberia, Guanacaste, 16 de abril de 2004.</p> <p>6. Acuerdo sobre la puesta en marcha de una Política Laboral Migratoria Binacional entre Costa Rica y Nicaragua. Granada, Nicaragua, 21 de enero de 2005.</p> <p>7. Carta de intención suscrita por los Ministros de Trabajo de Costa Rica y Nicaragua. 28 de septiembre de 2006.</p> <p>8. Reunión de la Comisión Binacional Costa Rica-Nicaragua. San José, Costa Rica 19-20 de octubre de 2006.</p> <p>9. Acuerdo Binacional: "Procedimientos de Gestión Migratoria para Trabajadores Temporales Costa Rica-Nicaragua", establecido entre representantes de los Gobiernos de Costa Rica y Nicaragua. Managua, Nicaragua, 17-18 de diciembre de 2007.</p>	<p>1. Declaración Conjunta de los Presidentes de Costa Rica y Panamá. Changuinola, 01 de abril de 2005.</p> <p>2. Acta Final de la I Reunión del mecanismo de consultas políticas y reuniones de las Comisiones Mixtas Panamá-Costa Rica. David, Chiriquí, 26-27 de julio de 2007.</p> <p>3. Declaración de David. I Reunión Binacional de Comisiones Nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de las Personas Adolescentes Trabajadoras de Panamá y Costa Rica. David, Chiriquí, 18-19 de abril de 2007.</p> <p>4. Acta Final de la II Reunión del mecanismos de consultas políticas binacionales Costa Rica-Panamá. San José, Costa Rica, 18-20 de marzo de 2009.</p> <p>5. Acuerdo que permite la administración de los flujos migratorios con fines de empleo entre Costa Rica y Panamá para los trabajadores indígenas Ngöbe Buglé y sus familias. Reunión de los Ministros de Trabajo. Ciudad de Panamá, Panamá, 14 de mayo de 2009.</p> <p>6. III Reunión de mecanismos de consulta de políticas Costa Rica-Panamá. Ciudad de Panamá, Panamá, 28 de octubre de 2009.</p>

**Fuente:** elaboración de Gustavo Gatica López, con información del Departamento de Migraciones Laborales (DML), del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica.

Algunos de los contenidos de acuerdos entre los Ministerios de Trabajo de Costa Rica y Nicaragua son:

- Ampliar convenios marco para el otorgamiento de Tarjetas de Trabajo Estacional a actividades laborales como empleados domésticos, trabajadores agrícolas, operarios y trabajadores de la construcción. Estos acuerdos se suscribieron en el Convenio de marzo de 1995.
- Promover y ejecutar políticas migratorias estratégicas que permitan administrar, ordenar y controlar los flujos migratorios, dentro de la normativa laboral y migratoria vigente en ambos países (marzo 1997, julio 2003, septiembre 2006).
- Consolidar los esfuerzos que realizan las instituciones para disponer de diagnósticos permanentes sobre la presencia y contribución de la población migrante, enfatizando la necesidad de ejecutar y fortalecer acciones que propicien movimientos ordenados y regulados de fuerza de trabajo (abril 2004).
- Modernizar logística y tecnológicamente los Ministerios de Trabajo de ambos países en materia de migraciones laborales y de inspección laboral, con el objetivo de garantizar la protección de los derechos laborales de los trabajadores migrantes (abril 2004).
- Definir compromisos de interés binacional para establecer una agenda conjunta que permita desarrollar estrategias para ordenar y controlar los movimientos migratorios de personas con fines de empleo (octubre 2002).
- Facilitar el diálogo entre los interlocutores sociales de ambos países sobre la temática migratoria (abril 2004). Establecer programas estratégicos de información y orientación laboral a patrones y trabajadores, con el objetivo de evitar que las personas migren sin autorización laboral y con desconocimiento de los derechos y deberes que deben cumplir (enero 2005, septiembre 2006).
- Fomentar en lo posible un movimiento ordenado y regulado de fuerza de trabajo, en función de las necesidades ocupacionales que determinen los estudios técnicos que realice el país receptor (septiembre 2006, diciembre 2007).
- Solicitar la cooperación económica y soporte técnico de la Organización Internacional de Trabajo, la Organización Internacional para las Migraciones y otras organizaciones o instituciones sociales y financieras internacionales (octubre 2002, julio 2003).

## **6. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA INSTITUCIONALIDAD DE GOBIERNO RELACIONADA CON EL TEMA LABORAL**

### **6.1. Marco institucional que tutela los derechos laborales**

La arquitectura institucional costarricense establece que los procedimientos nacionales administrativos y judiciales para tutelar los derechos laborales se dividen en:

a) Procedimientos administrativos

- Inspección de Trabajo
- Conciliación administrativa (ante el Departamento de Relaciones Laborales o ante el Departamento de Resolución Alternativa de Conflictos)
- Cláusulas incluidas en contratos firmados con las autoridades públicas y otros requisitos de desempeño

b) Procedimientos judiciales

- Juzgamiento de infracciones a las leyes de Trabajo y Seguridad Social
- Ordinario laboral
- Recurso de amparo
- Procedimiento de protección de fueros especiales
- Procedimientos de solución de conflictos colectivos de carácter económico y social

### **6.2. Procedimientos administrativos: la inspección laboral**

En Costa Rica existen tres cuerpos de inspección laboral: la Inspección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la Inspección de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), que asegura el cumplimiento de la normativa relativa a esa Institución, y la Inspección del Instituto Nacional de Seguros (INS), que tiene como propósito el aseguramiento obligatorio por riesgos del trabajo. Estos cuerpos de inspección tienen competencia para visitar los centros de trabajo y advertir a los empleadores cuando estén cometiendo infracciones a la legislación laboral o de seguridad social, incluyendo los instrumentos colectivos de trabajo como convenciones colectivas, arreglos directos, arreglos conciliatorios, entre otros.

El marco de las competencias de la Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es amplio, e incluye los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (Nos. 81 y 129, Convenio sobre la inspección del trabajo en la agricultura, Ley 4737), así como lo establecido en la Ley Orgánica de ese Ministerio (LOMTSS), artículos 88 y siguientes. La Inspección cuenta asimismo con el Manual de Procedimientos de la Inspección de Trabajo (Directriz N° 23-2008 publicada en la Gaceta N° 166 de jueves 28 de agosto del 2008).

Por otra parte, fue creado el cuerpo de inspección de la Caja Costarricense del Seguro Social, cuyas funciones son reguladas por los artículos 20, 31 y 48 al 51 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social. De igual forma, regulan su actuación el Reglamento para el cierre de negocios por negativa injustificada y reiterada a suministrar información, el Reglamento para el cierre de negocios por mora en el pago de las cuotas, y el Reglamento para Verificar el Cumplimiento de Obligaciones Patronales y de Trabajadores Independientes.

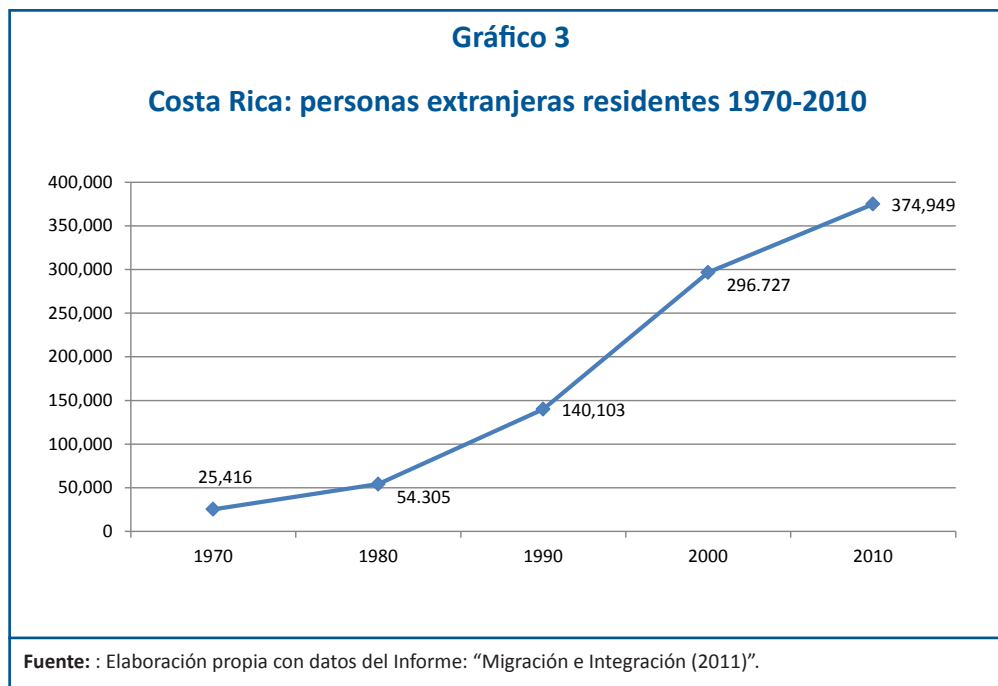
Respecto a la inspección que realiza el Instituto Nacional de Seguros (INS), el artículo 268 y siguientes, y 214, incisos c) y d), y 284 inciso a) del Código de Trabajo autorizan al INS a crear un cuerpo de inspectores para velar por el cumplimiento de la Ley sobre Riesgos del Trabajo (Ley 6727), normativa que también le otorga una serie de competencias especiales a ese cuerpo, así como a la Inspección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Para efectos del presente escrito, únicamente se ha enunciado el marco general, sin revisar con detalle las competencias de cada cuerpo normativo.

En nuestra opinión, la tarea de inspección laboral es crucial para la identificación de incumplimientos a la legislación laboral en los centros de trabajo. Dado que muchas de las personas trabajadoras migrantes con frecuencia desconocen los derechos laborales que les asisten, las tareas de inspección de oficio, a solicitud de parte o por requerimiento de terceros (por ejemplo, una organización de trabajadores migrantes), pueden ser una herramienta valiosa para la identificación de violaciones de los derechos laborales a las que estén siendo expuestos las y los trabajadores migrantes.

En este aspecto, ha de señalarse que las estadísticas del Ministerio de Trabajo, tanto las que se desprenden de las inspecciones realizadas anualmente como de las denuncias que llegan al Ministerio, no se desagregan por nacionalidad. En el primer caso, se registra el total de inspecciones realizadas por año, que no recogen información acerca de la nacionalidad de las personas que fueron visitadas en los centros de trabajo. En el segundo caso, en las boletas de recepción de denuncia no se recoge la información acerca de la nacionalidad de la persona denunciante.<sup>13</sup> La ausencia de estas prácticas impide evidenciar y conocer la magnitud del incumplimiento de los derechos laborales en los registros oficiales, al menos en la sede administrativa. En general - y más preocupante aún - en los últimos años, la cantidad de inspecciones que lleva a cabo el MTSS no ha tendido a incrementarse, lo cual delezna una herramienta valiosa para identificar los incumplimientos de la legislación laboral que puedan darse en los centros de trabajo.

---

<sup>13</sup> Información confirmada por Yadira Alvarado, estadística y Coordinadora de la elaboración del Anuario Estadístico del MTSS



Por otra parte, y a manera de ejemplo, según el Anuario Estadístico del MTSS del 2010, las infracciones laborales más frecuentes encontradas en las visitas de inspección iniciales, en orden de importancia fueron: ausencia de comprobante de pago (43,6%), pago inferior al salario mínimo (38,8%) y falta de pago de horas extras (17,35%). Esto asumiendo que en cada visita de inspección puede existir más de una infracción a la legislación laboral.

### 6.3. Procedimientos judiciales

El inicio de un proceso judicial en materia laboral no requiere acudir previamente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Sin embargo, si la acusación por infracción a las leyes de trabajo y seguridad social es interpuesta por la Inspección de Trabajo, esta deberá haber agotado previamente el respectivo procedimiento administrativo de inspección.



El procedimiento establece dos categorías de legitimados activos: los legitimados para denunciar y los legitimados para acusar. El artículo 564 del Código de Trabajo establece que se confiere acción a las personas perjudicadas o a sus representantes, a las autoridades administrativas de trabajo, a las entidades de protección de los trabajadores y, cuando se trate de infracciones a disposiciones prohibitivas, también a los particulares.

Las autoridades administrativas del trabajo están obligadas a denunciar cuando, en el ejercicio de sus funciones, tengan conocimiento de una infracción, al igual que todos los particulares que tuvieran conocimiento de una infracción a normas prohibitivas del Código. Los que no cumplan con esos deberes serán sancionados como coautores del hecho punible.

Respecto al órgano judicial competente, se tiene establecido que las infracciones a la ley laboral que se cometan en San José (cantón central), son tramitadas en primera instancia por el Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía, y alzadas por el Juzgado de Trabajo; fuera de San José, en primera instancia por los Juzgados de Trabajo de Menor Cuantía y en segunda instancia por el Juzgado de Trabajo de Mayor Cuantía.

El proceso ordinario establece que, una vez hecha la acusación o la denuncia, en primer lugar se emplaza o se cita a los presuntos responsables o a los representantes de la persona jurídica, para que rindan una declaración indagatoria personalmente, y no por medio de apoderado. Cabe señalar que pueden negarse a declarar. En este mismo momento deben proponer las pruebas de descargo y señalar lugar para notificaciones, y además deben acudir acompañados por un abogado. El Código de Trabajo establece que si se reconoce la responsabilidad, se debe proceder a dictar el fallo en las 24 horas posteriores.

Luego de la indagatoria, si se niega la responsabilidad, se procede a recibir la prueba. La investigación debe ser sumaria y, según el artículo 571 del Código de Trabajo, debe estar concluida en 10 días, y la sentencia dictada dentro de las 48 horas siguientes.

La sentencia debe notificarse personalmente. Las multas, las responsabilidades pecuniarias a título de costas del juicio y de indemnización del daño privado se deben hacer efectivas por medio del procedimiento del proceso de ejecución de sentencia. El artículo 610 del Código de Trabajo establece que obligatoriamente, cuando se aplique una multa, la sentencia debe establecer la restitución de los derechos violados, la reparación del daño causado y las medidas necesarias que conduzcan a tales fines, todo dentro del proceso de ejecución de sentencia.

Para el año 2010, el Poder Judicial estimó que los procesos ordinarios laborales tenían una duración promedio a nivel nacional de 23 meses y 3 semanas.<sup>14</sup> Por otra parte, se solicitó información desagregada por nacionalidad al Área de Estadísticas del Poder Judicial para estimar la proporción de denuncias en materia laboral interpuestas por personas trabajadoras extranjeras, pero esa instancia informó que se carece de esta información.

## **7. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES VIOLACIONES DE LOS DERECHOS LABORALES**

Para la identificación de las violaciones de derechos laborales que experimentan las personas trabajadoras migrantes, localizamos las siguientes fuentes: el Informe sobre casos atendidos en el Centro de Derechos Laborales (CDL) de la Pastoral Social-Caritas en el período julio 2008 – abril 2011; el análisis de las encuestas aplicadas a 502 trabajadores por el Sindicato Unitario de Trabajadores de la Construcción y Similares (SUNTRACS), de agosto del 2011; el Informe sobre Costa Rica ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de octubre del 2011, y el grupo focal con trabajadores migrantes de la construcción, realizado en el marco de la presente investigación el día 17 de marzo del 2012.

Las fuentes señaladas ofrecieron información registrada por organizaciones de la sociedad civil. Debe señalarse – lo cual es un hallazgo en sí mismo - que ni el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ni el Poder Judicial de Costa Rica cuentan con registros de denuncias sobre incumplimientos a la legislación laboral desagregados por nacionalidad. Como hemos indicado más arriba, tal ausencia no permite estimar la magnitud de las violaciones de los derechos laborales que viven las personas trabajadoras migrantes, de manera que este vacío de información puede conducir a subvalorar las necesidades específicas de protección que demanda este grupo en particular. En este mismo sentido, los vacíos de información pueden dar lugar a asumir que no se requieren modificaciones a la legislación laboral que tutela los derechos a partir de la especificidad y necesidades particulares que tienen las personas trabajadoras migrantes.

---

14 Entrevista realizada al señor Manuel Sotomayor, Profesional II, del Área de Estadísticas del Departamento de Planificación del Poder Judicial de Costa Rica, realizada el 5 de junio 2012.

Debe señalarse, por otra parte, que la ausencia de registros en los Poderes Judiciales no sólo se padece en Costa Rica, ya que, en materia laboral en general, esto ha sido señalado por la Organización Internacional del Trabajo. Ésta señaló que en la región hay una ausencia de registros actualizados que, de forma sistemática y permanente, ofrezcan información estadística sobre los procesos de juzgamiento de infracciones y las sanciones aplicadas. (OIT 2011, p. 27)

Por otro lado, es necesario señalar que Costa Rica no es parte de la Convención para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, por lo cual los incumplimientos a la legislación laboral se clasifican en referencia a la legislación interna, a convenios que el país ha ratificado en el marco de la OIT y al Sistema Interamericano.

### **7.1. La indocumentación migratoria y el desconocimiento de la legislación laboral**

Hemos afirmado que la indocumentación migratoria aumenta la vulnerabilidad de las personas trabajadoras migrantes, al incrementar las posibilidades de que se violenten sus derechos laborales. Unido a esto, el desconocimiento de la legislación laboral y de la estructura institucional para el reclamo de sus derechos hacen que la cultura de denuncia sobre las violaciones de derechos laborales sea poco extendida. Esto ha sido señalado en el Informe elaborado por OIM en los siguientes términos:

La condición de trabajador migrante inhibe a estas personas a presentar reclamos sobre el incumplimiento de sus derechos laborales, ya que existe la impresión de que, al no contar con el permiso migratorio o laboral ni contrato de trabajo, no se está en condición de demandarlos. En otras palabras, estas personas creen que su condición migratoria les resta legitimidad como sujetos de derecho, por lo que las acciones tomadas por ellas ante los incumplimientos en los que incurren los empleadores son escasas. (OIM 2011, p. 102).

El desconocimiento de los derechos laborales, por ejemplo el salario mínimo, es una realidad bastante común entre las personas trabajadoras migrantes. El Informe del Sindicato Unitario de Trabajadores de la Construcción y Similares (SUNTRACS) señala que el 63,7% de los entrevistados (320 trabajadores) no conoce el monto del salario mínimo para la actividad que llevan a cabo, dado que pueden ser trabajadores no calificados o semi-calificados. Durante la realización de un grupo focal con trabajadores migrantes de la construcción en un bache (el lugar donde viven los trabajadores migrantes durante su estadía en el país), cuatro de los trabajadores que participaron manifestaron lo siguiente:

*“No sabemos si tenemos derechos porque sólo venimos por temporadas, cuando nos contratan” (Trabajador 1)*

*“Seguro sí tenemos derechos pero como trabajamos bien metido, si no nos los cumplen, quién se da cuenta” (Trabajador 2)*

*“Sí tenemos derechos, pero si no nos los respetan, no sabemos a dónde ir” (Trabajador 3)*

*“Sí tenemos derechos y la empresa los tiene que cumplir, pero cómo cuesta que los cumplan” (Trabajador 4)*

Complementariamente, el informe de SUNTRACS (2011) señala que el 35,3% de los trabajadores (162 personas) afirmó que en caso de que se violen sus derechos laborales no sabe a qué instancia acudir.

**“Yo no sé si estoy ganando el mínimo”**

“Aquí se gana bien, no es lo mismo que en Nicaragua, pero a como se gana, así se gasta. Veá, tengo dos meses de haber llegado a Costa Rica, vine porque mi hermano ya me tenía apalabrado un trabajo y me dijo que me viniera... Yo allá trabajaba de seguridad en la Superintendencia Financiera, por mi porte, siempre me han mandado así a oficinas o bancos... Ganaba 5,000 córdobas al mes (unos \$ 213), pero tenía que pagar mensual de pasajes 700 córdobas (unos \$ 30)... ya con dos hijas estudiando la verdad que no me alcanzaba, y eso que mi esposa trabaja allá en una casa. Cuando vine acá, solo pasé dos días esperando que me llamaran y luego me llamaron. Mi patrón me ha dicho que me conseguirá el permiso de trabajo y que cuesta ₡ 60,000, también que me va a ayudar a sacar el permiso de portación de armas, porque yo en seguridad trabajo. Acá gano mensualmente ₡ 250,000 (unos \$ 500), pero con las extras ajusto los ₡ 310,000 mensual, eso sí, trabajo de cinco de la tarde a seis de la mañana todos los días... mi trabajo es cuidar una propiedad. Dentro de poquito se va a venir mi esposa porque el dueño de la propiedad le va a conseguir trabajo como doméstica... mis dos hijas nos dicen que nos vengamos a trabajar los dos, que ellas se quedan con la abuela y que más adelante, se vienen ellas también a trabajar... yo no sé si estoy ganando el mínimo, pero lo que sí es cierto es que gano más de lo que ganaba allá en Nicaragua”

Reinaldo Aguilar

Entrevista realizada el 29 de mayo del 2012

## 7.2. Ausencia de contratos y presencia de contratistas, algunos derechos violados

La existencia de contratistas en actividades agrícolas, en la construcción, el empleo doméstico o los servicios de seguridad se convierte en un factor que incrementa el riesgo de incumplimiento de los derechos laborales. Si en las relaciones comerciales la presencia de intermediarios causa que los productores dejen una buena parte de sus ganancias en sus manos, en el mercado laboral, la existencia de contratistas hace que las personas trabajadoras, especialmente migrantes, pierdan parte de sus ingresos por las comisiones que éstos cobran. En este orden de ideas, el Informe de OIM destaca que:

*...la situación de irrespeto de los derechos laborales de los trabajadores se re-crudece para aquellas personas que fueron contratadas por medio de un contratista. En este caso, los participantes afirman no recibir aguinaldo, vacaciones, liquidación. Nuevamente, refieren que no consideran estar en posición de demandar estos incumplimientos ya que temen represalias de parte de los empleadores. (OIM, 2011, p. 102)*

De esta manera, con la existencia de contratistas y la ausencia de contratos (de trabajo), se configura una realidad que deja en situación de desventaja a las personas trabajadoras migrantes. El informe de OIM señala que, de acuerdo con la información proporcionada por estos trabajadores, existen varias situaciones que evidencian la inobservancia de los derechos laborales, entre los cuales destacan la contratación sin compromiso escrito, la falta de tramitación del permiso laboral y la falta de equipo y capacitación en materia de seguridad, entre otros (OIM 2011, p. 102).

Esta realidad es especialmente severa para las personas que trabajan en la construcción. El informe de SUNTRACS encontró, en una muestra de 502 trabajadores de la construcción, que el 17,73% correspondía a trabajadores migrantes de nacionalidad nicaragüense. Del total de trabajadores entrevistados, el 45% (226), indica que no trabaja para una empresa constructora, sino para cuadrillas vinculadas a un maestro de obras, para un contratista o por cuenta propia. Por otra parte, según los datos de esta misma encuesta, sólo el 16,5% tiene un contrato firmado. Respecto a la cotización para la Caja Costarricense del Seguro Social, el 41,6% de las personas entrevistadas (209 trabajadores) paga un seguro voluntario. Asimismo, un 36,9% (185 trabajadores) afirmó que no contaba con ningún tipo de aseguramiento, mientras que 21,5% (108 trabajadores) dijo que estaba asegurado por sus empleadores.

Ahora bien, también debe señalarse que una parte del sector empleador presenta una enorme resistencia para reconocer los derechos laborales de las personas trabajadoras. El 21 de diciembre del año 2011 el Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE), a

través de la circular No. 1914, dirigida a Productores, Beneficiadores, Torrefactores, Comerciantes y Exportadores de Café, afirmó la inexistencia de una relación laboral entre el productor y el recolector de café. La nota firmada por Edgar Rojas, Sub Director Ejecutivo del ICAFE, señala:

*A raíz de que funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social están visitando a los Productores de Café para recopilar información sobre los Recolectores, nos permitimos informar al Sector Cafetalero que el Instituto del Café de Costa Rica ha sido firme en la defensa de la inexistencia de relación obrero patronal entre Productores de Café y los recolectores del grano.*

Y continúa:

*Al no estar en la relación de análisis el principal elemento que es el de la subordinación, resulta improcedente pretender la existencia de la misma... Les solicitamos a las Firmas Beneficiadoras pegar este comunicado en un lugar visible, para que los Productores estén informados.*

Esta posición del gremio empresarial cafetalero afecta directamente a los trabajadores migrantes, principalmente nicaragüenses y panameños que, año con año, acuden a recolectar el café en las fincas productoras. Valga decir que también afecta a miles de trabajadores costarricenses que también participan en esta actividad.

A partir de la información suministrada por el Centro de Derechos Laborales (CDL), proyecto ejecutado por la Pastoral Social-Caritas y financiado por el Departamento de Trabajo del Gobierno de los Estados Unidos, se observa que en el período julio 2008 - abril 2011 se atendió un total de 2,147 personas víctimas de la violación de alguno de sus derechos laborales. De estas personas 781 eran extranjeras, lo que representó el 36.37% de los casos atendidos. Del total de personas extranjeras, 756 eran de nacionalidad nicaragüense.

De las personas trabajadoras que reportaron que sus derechos habían sido violados, 401 fueron empleadas domésticas (18,68% del total de denuncias), 316 fueron guardias de seguridad privada (14,72%) y 192 fueron trabajadores agrícolas (8,94%). Los datos anteriores permiten tener una referencia de lo que podría ser el comportamiento general respecto al incumplimiento de los derechos laborales de las personas trabajadoras. Asimismo, perfila las actividades laborales con mayor riesgo de violación de los derechos laborales.

Acerca de los hechos violatorios más comunes registrados por el Centro de Derechos Laborales, en orden de importancia éstos fueron: actos atentatorios contra la integridad del salario del trabajador (37%), incumplimiento de cláusulas del contrato laboral (26%), falta de pago de aguinaldo (16%), terminación arbitraria del contrato (15%), y actos atentatorios contra la integridad de la jornada laboral (6%).

#### Recuadro 2

##### “Construyendo hoteles 5 estrellas y viviendo en covachas”

El día 17 de marzo del año 2012 se realizó un grupo focal con 14 trabajadores de la construcción. El grupo focal se llevó a cabo en uno de los baches en los que viven durante el tiempo de su contrato. El bache se ubica a un kilómetro del centro del cantón de Sardinal, provincia de Guanacaste. La empresa para la cual laboran se llama CUMO S.A. Ésta, junto con otras dos, construye actualmente dos hoteles de playa en Sardinal, Guanacaste. El bache se compone de tres módulos construidos con paredes de madera y láminas de cinc. Cada uno de los módulos mide 5 ms. de frente por 15 ms. de largo. Por vivir en el bache cada trabajador paga ₡20,000, el equivalente de \$ 40.00 dólares. La dueña del bache les suministra la comida, por la cual pagan ₡18,000 (\$ 38.00) a la semana, lo cual representa un gasto mensual de aproximadamente ₡77,940 (poco más de \$ 155.00).

Los comentarios que hicieron fueron los siguientes:

“Nos pagan un salario de ₡1050 (\$ 2.10) la hora a los que trabajamos como peones y ₡1300 (\$ 2.60) a los operarios. La hora extra la pagan a ₡1575” (\$ 3.15).

“Claro que nos dan comprobantes de pago” (Sin embargo estos comprobantes no corresponden 1) con el pago en efectivo que les dan y 2) con el pago reportado en concepto de salarios ante la Caja Costarricense del Seguro Social. Al respecto mostraron comprobantes de pago en los que se les descuenta un monto de ₡32,000 (\$ 64.00) por concepto de pago de seguro y se le reporta a la CCSS un monto de ₡ 10,200 (U\$ 20.40). Indicaron que esto es lo usual con unos 600 trabajadores de la empresa en el proyecto que desarrollan.

“Nos exigen que el ingreso a la construcción sea a las 6:00 de la mañana y la salida sea a las 5 de la tarde. Eso sí, si llegamos cinco minutos tarde, nos descuentan la hora completa de trabajo, también si salimos un toquecito antes de la hora, no nos pagan esa última hora”.

“Ahí (en la construcción) agarran parejo, contratan con pasaporte, sin pasaporte, con cédula de residencia, con permiso y sin permiso...”

“Si lo despiden a uno, le pagan a uno lo que ellos quieren” (existe la práctica de pagarles únicamente el equivalente a una tercera parte de lo debido). “Le dicen a uno: si querés agárralo, si no nos vemos en el Ministerio de Trabajo y ahí vamos a llegar a un arreglo de pago y te vamos a pagar por mes 10,000 colones (equivalente a \$20) y nos vamos a tardar años en pagarte, así que mejor agarrá lo que te damos”.

Adicionalmente las personas que participaron en el grupo focal indicaron que:

- Los comprobantes de pago siempre son entregados a cada trabajador con posterioridad a las fechas de pago, con lo cual se les imposibilita verificar si los datos incluidos en el comprobante corresponden a las horas de trabajo efectivas de la quincena.
- La alimentación es mala.
- Si se quejan, los encargados de la empresa les dicen que no se preocupen, que se vayan, que en la zona hay cientos de trabajadores que necesitan trabajo, por lo cual sólo les queda aguantar las condiciones desventajosas en las que se encuentran.

### 7.3. Normatividad internacional incumplida

A partir de la información anterior, presentamos en el siguiente recuadro un resumen de los principales derechos laborales incumplidos en relación con los instrumentos del Sistema Interamericano.

#### Recuadro 3

#### Esquematación de los incumplimientos a los derechos laborales desde la perspectiva de los instrumentos de protección internacional

Derecho incumplido	Forma en la que es incumplido
<p>No discriminación por condición de posición económica Igualdad ante la Ley. En relación a Artículo 1.1. de la CADH (Obligación de respetar los Derechos) Artículo 3 del Protocolo de San Salvador (Obligación de no discriminación) Artículo 24 de la CADH (Igualdad ante la Ley)</p>	<p>Los costos de obtención de documentación migratoria. Si bien ello constituye una acción discrecional del Estado, se convierte en impedimento para el acceso, ejercicio y goce real de derechos, se hace inviable el derecho de las personas migrantes a regularizar su situación migratoria.</p>
<p>Acceso a la justicia y protección judicial. Artículos, 8, 24, 25 de la CADH (Garantías Judiciales, Igualdad ante la Ley, Protección Judicial)</p>	<p>La llamada mora judicial en materia laboral es alta. La información disponible que hemos citado indica que para el año 2010, la duración promedio en los juzgados de mayor volumen fue de 23 meses y 3 semanas como promedio nacional.</p>
	<p>Una modalidad utilizada en el trabajo de la construcción es el contrato a través de intermediarios, los trabajadores ignoran quien es su patrón real, ya que lo único que conocen es el nombre comercial de la empresa que los contrata, no así a sus representantes. Esta situación disminuye el acceso a la justicia laboral de los trabajadores de la construcción, ya que, aunque el Código de Trabajo establece la corresponsabilidad entre los intermediarios y los dueños o representantes de las empresas que contratan, los trabajadores, como mínimo, deben poder identificarlos.</p>



<p>Derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias del trabajo. Artículo 7, incisos a, c, d, e, f, g, del Protocolo de San Salvador (Condiciones Justas, Equitativas y satisfactorias de Trabajo).</p>	<p>Este derecho puede verse conculcado en el pago por debajo del salario mínimo que se corresponde a las y los trabajadoras y trabajadores migrantes, situación que agudiza por la condición de indocumentación migratoria.</p>
<p>Derecho a la seguridad social. Artículo 9 del Protocolo de San Salvador, y artículo 26 de la CADH (Desarrollo progresivo de los DESC), en relación con los artículos 1 y 2 de este mismo instrumento, y los artículos 1, 2 y 3 del Protocolo de San Salvador.</p>	<p>Como fue señalado en el cuerpo del trabajo, las restricciones prácticas que tienen los trabajadores migrantes para cotizar, les niegan en los hechos el derecho laboral de la seguridad social. Asimismo, hay una baja cobertura de las pólizas de riesgos del trabajo.</p>
<p>Derechos sindicales. Artículo 16, inciso 1 de la CADH (Libertad de Asociación); artículo 8, incisos 1 y 2 del Protocolo de San Salvador.</p>	<p>En el caso de los trabajadores migrantes de la construcción, este derecho se ve mayormente conculcado debido a la alta flexibilización en las relaciones laborales del sector. Asimismo las y los trabajadores migratorios se encuentran formalmente discriminados para ejercer cargos de dirección sindical según lo establece el artículo 60 de la Constitución Política de Costa Rica.</p>

**Fuente:** elaboración de Gustavo Gatica López a partir de información propia y de John Ramírez en Servicio Jesuita para Migrantes. (2011)

## 8. CONCLUSIONES

Es un lugar común afirmar que la migración en la región está vinculada a elementos sociales estructurales enquistados en las sociedades centroamericanas. En este marco, diversos estudios han explorado las insuficiencias de los mercados laborales nacionales para generar empleo decente, aspecto que, dentro de esta perspectiva, es un detonante importante de las migraciones intra y extrarregionales recientes en la región. En este panorama, las migraciones adoptan un carácter marcadamente laboral.

Esta realidad es analizada en diversos trabajos académicos, que identifican con claridad cómo han influido en los últimos años las políticas económicas neoliberales. Un ejemplo de ello puede ser la transformación que hemos descrito del sector rural y agrícola en los últimos años, y la creciente disminución de la cantidad de empleos que genera. De alguna forma, el análisis de las relaciones entre migración y desarrollo ha estado atravesado por interpretaciones como las que sumariamente hemos señalado.

En nuestra opinión, hay que avanzar en las líneas de análisis y en los marcos a partir de los cuales se definen las relaciones entre desarrollo y migración, ya que se puede ampliar el alcance del análisis y evitar mutilar y limitar su alcance. El pun-

to de partida ha de ser establecer con claridad la relación entre los conceptos de desarrollo y migración. Comúnmente el análisis ha partido de la migración y ha ido hacia el desarrollo, pues se ha asumido que un efecto de la migración (las remesas) se convierte en una variable central que contribuye al desarrollo de los territorios que reciben remesas. Sin embargo, esta dirección de análisis soslaya al análisis crítico de las causas que originan la migración. Ésta es una línea de investigación que sólo enunciarnos, sin ahondar en ella en el presente trabajo.

En el presente escrito hemos incluido los aportes de Luis Paulino Vargas acerca de las etapas del desarrollo neoliberal en Costa Rica en los últimos 25 años. La inclusión de estos criterios de interpretación ha tenido la intención de evidenciar una suerte de contraposición entre los conceptos de desarrollo a partir de los cuales se derivan las políticas públicas.

Lo sugerido por Vargas evidencia que a la estrategia neoliberal subyace un concepto de “desarrollo” determinado y limitado. Tal concepto sustituye una amplia aspiración al desarrollo por medio de la creación de empleo – preferiblemente ligado al sector exportador - promovida por la inversión extranjera directa que se instala en el país. La apuesta central de esta perspectiva es asignar al sector privado la “promoción del desarrollo” a través del empleo que genera. Por ende, este enfoque toma distancia del modelo en el cual el Estado asume un rol central como promotor de cohesión social. En el modelo neoliberal el Estado es reducido a su mínima expresión y se convierte únicamente en administrador, no en generador.

Al evocar la relación migración-desarrollo, planteamos que tal relación va mucho más allá de pensar el desarrollo como generación de empleo. La idea de desarrollo trasciende este aspecto, y se coloca como aspiración hacia la cual se dirigen las acciones estratégicas de un país: la de construir una sociedad con niveles óptimos de inclusión social; esto implica buscar la reducción de la desigualdad para los grupos de población que se encuentran en desventaja. Entre otros aspectos, requiere que las personas tengan acceso a empleos decentes, y también demanda un marco institucional que asegure el derecho al trabajo y los derechos laborales. Pero esa aspiración al desarrollo va más allá.

En el contexto de un país receptor de población migrante, una aspiración de vincular migración y desarrollo tendría que traducirse en el acceso real de todas las personas – incluidas las personas trabajadoras migrantes - a las oportunidades. En este orden de ideas, el acceso a la documentación migratoria – un aspecto clave - resulta central, en tanto constituye la puerta de ingreso a diversos servicios públicos. Valga recordar que, en el ámbito laboral, el acceso a la documentación contribuye al cumplimiento de los derechos laborales. Considerado lo anterior, sin que sea concluyente, en la relación

migración-desarrollo un tema básico es el acceso a la documentación migratoria.

A partir de lo desarrollado en las páginas anteriores, estimamos necesario destacar lo siguiente:

-Las investigaciones a las que se tuvo acceso señalan la necesidad de contar con estudios actualizados sobre el movimiento de los flujos migratorios transfronterizos y su vinculación con los movimientos del mercado de trabajo en la región, a fin de contar con iniciativas para el ordenamiento de los flujos y garantizar los derechos de las personas trabajadoras inmigrantes y locales.

-Actualmente Costa Rica vive una etapa de estabilización de los movimientos migratorios. Esta afirmación se sustenta en los datos censales (2012), que muestran que en el período 2000-2011 no hubo incrementos dramáticos en la cantidad de personas migrantes que viven en el país. Ahora bien, la Ley General de Migración y Extranjería fue modificada dos veces a lo largo de esta década. En los contenidos de ambas versiones subyace un deseo de desestimular la migración internacional hacia Costa Rica. Por otra parte, respecto al otorgamiento de permisos de trabajo a personas extranjeras, no se observa que la cantidad de estos permisos sea elevada, si se compara con la cantidad de personas extranjeras residentes en el país. Lo anterior nos permite pensar que el país cuenta con un marco jurídico (migratorio y laboral) establecido para desestimular la migración laboral hacia el país; esto en un contexto de disminución de la migración hacia el país. Este contexto no hace posible que las personas trabajadoras migrantes tengan opciones accesibles para regularizar su situación migratoria en el país.

-Parece existir una relación desigual y asimétrica entre la cantidad de personas que ingresan al país y la cantidad de permisos de trabajo otorgada en los últimos años. De acuerdo a la información suministrada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, los permisos de trabajo otorgados corresponden a solicitudes presentadas por empresas o empleadores, y no por los trabajadores de manera individual. Esto puede sugerir que una parte de las personas que ingresan por su cuenta al país puede buscar empleo y conseguirlo, sin tener necesariamente un permiso de trabajo.

-Los sectores y actividades en los que se observa mayor participación de personas trabajadoras migrantes entre los años 2003-2008 son los siguientes: construcción (18,25%), y, en orden de importancia restaurantes y hoteles (14,88%) y agricultura (12,27%). Por otra parte, hubo un comportamiento bastante homogéneo en actividades como comercio (8,49%), manufactura (8,51%) y otros servicios (8,20%).  
-Existen acuerdos binacionales entre Costa Rica y Nicaragua y Costa Rica y Pa-

namá para “regular” los movimientos de personas trabajadoras migrantes. Algunos acuerdos se orientan a disponer de diagnósticos permanentes sobre la presencia y contribución de la población migrante, mejorar los mecanismos de inspección laboral - con el objetivo de garantizar la protección de los derechos laborales de los trabajadores migrantes -, y establecer agendas conjuntas que permitan desarrollar estrategias para ordenar y controlar los movimientos migratorios de personas con fines de empleo.

-El Ministerio de Trabajo realiza una limitada cantidad de inspecciones laborales en los centros de trabajo; esto dificulta la identificación de las violaciones a los derechos laborales de todas las personas trabajadoras.

-El Ministerio de Trabajo, así como los Juzgados de Trabajo del Poder Judicial, no cuentan con registros desagregados por nacionalidad en cuanto a las denuncias sobre incumplimientos a los derechos laborales. Este vacío de información no permite estimar con precisión la magnitud de las violaciones de estos derechos en perjuicio las personas trabajadoras migrantes.

-Existe un alto desconocimiento de los derechos laborales que asisten a las personas trabajadoras y del marco institucional que tutela tales derechos.

-Algunos de los derechos de las personas trabajadoras migrantes menos cumplidos son: pago de salarios mínimos, firma de contratos laborales, pago de aguinaldo, vacaciones y horas extras, a los cuales se agregan la terminación arbitraria del contrato laboral y la persecución sindical.

### **8.1. Formulación de propuestas específicas de armonización legislativa**

En nuestra opinión, tan importante como impulsar cambios en la legislación que permitan armonizar las leyes de acuerdo a los estándares de protección internacional es impulsar acciones desde el Poder Ejecutivo, de forma tal que se visibilicen las violaciones de los derechos laborales de las personas trabajadoras migrantes. Se puede avanzar hacia sistemas garantistas; sin embargo, esto no asegura que los derechos laborales sean respetados. En este orden de ideas, se propone lo siguiente:

*a) Respecto a las necesidades de adecuación para la protección de los derechos de las y los trabajadores migrantes actuales:*

-Identificar los requisitos básicos indispensables – razonablemente objetivos – que permitan la regularización migratoria bajo procesos expeditos que faciliten la mejor inserción laboral de los y las trabajadoras migrantes en las sociedades receptoras. Asimismo, revisar los costos de los procesos de regularización migratorios, procurando una proporcionalidad entre los costos del proceso y los ingresos promedio que los migrantes obtienen de las labores en las que comúnmente se desempeñan.

-Desarrollar un esquema de cobros por tramo de ingreso, según la actividad en la que estén insertas las personas trabajadoras migrantes. En este ámbito podría recuperarse el principio de progresividad aplicado en materia tributaria.

-Desagregar por nacionalidad las estadísticas de las denuncias interpuestas por trabajadores. Asimismo, incluir estas estadísticas en los informes anuales o memorias institucionales para cuantificarlas, e identificar las actividades laborales en las que se verifican mayores incumplimientos de la legislación laboral.

-Establecer protocolos para la recepción de denuncias de trabajadores migrantes, procurando capacitar a los y las funcionarios para su adecuado uso. Esto podría hacerse desde una perspectiva interdisciplinaria y con un enfoque de interculturalidad.

-Establecer formatos de recepción de denuncias que recojan de forma sencilla la información de los denunciantes, adaptándolos a un lenguaje comprensible.

-Dado que no todos los trabajadores migrantes tienen expectativas de quedarse definitivamente en el país, se recomienda procurar una mayor celeridad en los plazos de resolución de denuncias interpuestas por ellos.

-Cruzar información del Ministerio de Trabajo y la Caja Costarricense del Seguro Social, especialmente en las labores de inspección de los centros de trabajo, para identificar más eficazmente los incumplimientos de la legislación laboral.

-Promover la elaboración de indicadores cuantificables que permitan medir el grado de integración social de las personas trabajadoras migrantes, que trasciendan la sola integración a los mercados laborales o la sola preocupación por la visibilización de las estadísticas de comisión de delitos.

-Elaborar material accesible en su lenguaje y presentación, dirigido a trabajadores migrantes que proporcione información acerca de los requisitos exigidos por el ordenamiento para la práctica de actos judiciales en materia laboral.

-Al Poder Judicial, sugerimos incorporar a la defensa pública penal la asistencia letrada en materia laboral, que atienda a trabajadores sin distinción de la nacionalidad y condición migratoria.

*b) Respecto a las modificaciones a la legislación laboral o ratificación de instrumentos internacionales de protección de derechos humanos; cambios urgentes:*

Acerca de las modificaciones al Código de Trabajo, recuperamos los aportes de Bolaños (2009):

-Reformar el Código de Trabajo, fundamentalmente en su artículo tercero, para separar la figura del intermediario de la del contratista, regulando de manera cierta este último caso e introduciendo un principio de solidaridad, sobre todo en el caso de deudas ante la seguridad social, entre empresas usuarias o principales y los contratistas o subcontratistas (2009, p. 34).

-Todo trabajador migrante contará con un contrato de trabajo escrito, el cual debe ser homologado y depositado en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las autoridades laborales y de seguridad social podrán extender documentos de registro de trabajadores migrantes con la sola presentación de los contratos de trabajo originales o de copias autenticadas de los mismos (2009, p. 35).

-En cualquier proceso de expulsión o de cancelación de la permanencia en el país de un trabajador migrante, debe hacerse partícipe al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual deberá garantizar que los trabajadores que deban abandonar el país reciban las compensaciones e indemnizaciones que les correspondan legalmente, o en su caso, que los empleadores sean llevados a juicio por infracción a las leyes laborales (2009, p. 35).

-Creación de un mecanismo legal a fin de que los trabajadores extranjeros que hayan laborado en el país por un mínimo de tiempo (que puede ser de un año), puedan retirar de sus cuentas individuales los montos correspondientes al régimen obligatorio de pensiones complementarias, ya que éste es un fondo de capitalización individual, en el cual cada trabajador es dueño de sus propios ahorros (2009, p. 36).

También se sugiere la modificación al Código de Trabajo, para introducir un título sobre personas trabajadoras migrantes.

Asimismo, se estima de gran valor la aprobación de la Ley de Reforma Procesal Laboral (Expediente No. 15,990) en discusión en la Asamblea Legislativa. Esta reforma, entre otros aspectos, incorpora la oralidad para agilizar los trámites y permitir la aplicación de los principios de concentración e inmediación de prueba. Debe aclararse que la audiencia oral se divide en dos partes: audiencia preliminar y audiencia de juicio, que concluye con el dictado de la sentencia, que es también oral de emisión inmediata, aunque se puede diferir hasta cinco días para casos muy complicados. Debe señalarse también que este sistema no es de oralidad total, sino mixto, pues prosigue en forma escrita en la presentación y contestación de la demanda. Por otra parte, la Reforma introduce regulaciones especiales en arbitraje y conciliación de conflictos jurídicos, tanto individuales como colectivos.

De acuerdo a la exposición de motivos del proyecto, el eje central de la reforma es la reestructuración y simplificación del proceso laboral, reduciendo instancias y recursos, y estableciendo expresamente las sanciones e infracciones a las leyes laborales, lo que comprende la seguridad social para hacerla más simple y eficaz, en la cual el Juez laboral tendrá competencias suficientes de resolución del caso. Como podrá verse, la Reforma apunta a la disminución de los plazos actuales de los procesos laborales, con lo cual la justicia laboral se puede hacer más accesible a las personas trabajadoras migrantes.

#### *A la Cancillería de Costa Rica, se recomienda iniciar los procedimientos para:*

- Ratificar el Convenio sobre Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en la 100ª. Reunión de junio 2011.

- Ratificar la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Acerca de este instrumento, la Procuraduría General de la República, ante la solicitud de un criterio técnico jurídico solicitada por el Ministerio de Relaciones Exteriores señaló que:

En definitiva, la Convención internacional sobre la cual se nos pide opinión, constituye en este momento el instrumento de Derecho Internacional más completo en materia de protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares. Su objetivo esencial es que todos los trabajadores migratorios puedan gozar de sus derechos humanos independientemente de su situación jurídica, y para ello provee un marco básico –normativa mínima- para adoptar y mejorar la legislación y

prácticas nacionales en la gestión de las migraciones de trabajadores extranjeros y los miembros de sus familias. No se trata solo de un instrumento de derechos humanos sino que contiene también numerosas disposiciones que sientan principios para la elaboración de una política nacional y para la consulta y cooperación interestatales con miras a la formulación de una política internacional integral sobre migraciones laborales.<sup>15</sup>

Con base la opinión jurídica recomienda:

...que el Estado costarricense valore la posibilidad de ratificar la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, porque con este instrumento se garantizaría, de forma efectiva, los derechos humanos de las personas migrantes y de sus familiares con independencia de su condición o situación jurídica en el país, evitándose así abusos a los que están expuestos especialmente quienes se encuentran en situación irregular, las mujeres y los menores.

c) Recomendaciones de estrategia de gestión de armonización legislativa de corto, mediano y largo plazo

<b>8.2. Recomendaciones de estrategia de gestión de armonización legisla</b>	
<b>Actores involucrados</b>  Organizaciones de la Sociedad Civil (desarrollo de labores de incidencia) Representantes de personas trabajadoras migrantes/sindicatos Diputados/as de la Asamblea Legislativa	<b>Corto plazo</b> <b>Reformas al Código de Trabajo</b>  Siguiendo los aportes de Bolaños (2009) se sugiere:  -Reformar el Código de Trabajo, fundamentalmente en su artículo tercero, para separar la figura del intermediario de la del contratista, regulando de manera cierta este último caso e introduciendo un principio de solidaridad, sobre todo tratándose de deudas ante la seguridad social, entre empresas usuarias o principales y los contratistas o subcontratistas (2009, p. 34). -Todo trabajador migratorio deberá contar con un contrato de trabajo escrito, el cual debe ser homologado y depositado en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las autoridades laborales y

15 Opinión Jurídica 045-2009 (12 de mayo del 2009). Disponible en: [http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.asp?param6=1&nDictamen=15884](http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.asp?param6=1&nDictamen=15884)



	<p>de seguridad social podrán extender documentos de registro de trabajadores migrantes con la sola presentación de los contratos de trabajo originales o de copias auténticas de los mismos (2009, p. 35).</p> <p>-En cualquier proceso de expulsión o de cancelación de la permanencia en el país de un trabajador migrante, debe hacerse partícipe al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual deberá garantizar que los trabajadores que deban abandonar el país reciban las compensaciones e indemnizaciones que les correspondan legalmente, o en su caso, que los empleadores sean llevados a juicio por infracción de las leyes laborales (2009, p. 35).</p> <p>-Creación de un mecanismo legal a fin de que los trabajadores extranjeros que hayan laborado en el país por un mínimo de tiempo (que puede ser de un año), puedan retirar de sus cuentas individuales los montos correspondientes al régimen obligatorio de pensiones complementarias, ya que éste es un fondo de capitalización individual, según el cual cada trabajador es el dueño de sus propios ahorros (2009, p. 36).</p> <p>Modificar el Código de Trabajo para introducir un título sobre personas trabajadoras migratorias.</p>
--	--

<p style="text-align: center;"><b>Costa Rica</b> <b>Recomendaciones de estrategia de gestión de armonización legislativa</b></p>	
<p style="text-align: center;"><b>Actores involucrados</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Mediano plazo</b></p>
<p>Representantes de personas trabajadoras migrantes/ sindicatos Diputados/as de la Asamblea Legislativa</p>	<p>Aprobar la Ley de Reforma Procesal Laboral (Expediente No. 15,990), en discusión en la Asamblea Legislativa</p>

<b>Costa Rica</b> <b>Recomendaciones de estrategia de gestión de armonización legislativa</b>	
<b>Actores involucrados</b>	<b>Largo plazo</b>
<p>Organizaciones de la Sociedad Civil (desarrollo de labores de incidencia)</p> <p>Representantes de personas trabajadoras migrantes/sindicatos</p> <p>Funcionarios de la Cancillería de la República de Costa Rica</p>	<p>-Ratificación del Convenio sobre Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en la 100ª Reunión de junio 2011.</p> <p>-Ratificación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.</p>

*d) Matriz de sistematización de propuestas*

<b>8.3. Matriz de sistematización de propuestas al Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Legislativo</b> <b>Poder Ejecutivo</b>
<p>-Identificar los requisitos indispensables básicos, que permitan la regularización migratoria bajo procesos expeditos que faciliten la mejor inserción laboral de los y las trabajadoras migratorias a las sociedades receptoras. Asimismo, revisar los costos que tienen los procesos de regularización migratoria, procurando una proporcionalidad entre los costos del proceso y los ingresos promedio que obtienen en las labores en las que comúnmente se emplean.</p> <p>-Desarrollar un esquema de cobros por tramo de ingreso según la actividad en la que estén insertas las personas trabajadoras migratorias. En este ámbito podría recuperarse el principio de progresividad aplicado en materia tributaria.</p> <p>-Desagregar por nacionalidad las estadísticas de las denuncias interpuestas por trabajadores. Asimismo, incluir estas estadísticas en los informes anuales o memorias institucionales para cuantificarlas e identificar las actividades laborales en las que se verifican mayores incumplimientos a la legislación laboral.</p> <p>-Establecer protocolos para la recepción de denuncias de trabajadores migratorios, procurando capacitar a los y las funcionarios para su adecuado uso. Esto podría hacerse desde una perspectiva interdisciplinaria y con un enfoque de interculturalidad.</p> <p>-Establecer formatos de recepción de denuncias que recojan de forma fácil la información de los denunciantes, adaptándolas a un lenguaje sencillo.</p> <p>-Dado que no todos los trabajadores migratorios tienen expectativas de quedarse definitivamente, se recomienda procurar mayor celeridad en los plazos de resolución de denuncias interpuestas por ellos.</p> <p>-Cruzar información del Ministerio de Trabajo y la Caja Costarricense del Seguro Social, especialmente en las labores de inspección de los centros de trabajo para identificar más eficazmente los incumplimientos a la legislación laboral.</p> <p>-Promover la elaboración de indicadores cuantificables que permitan medir el grado de integración social de las personas trabajadoras migrantes, que trasciendan la sola integración a los mercados laborales o la sola preocupación por la visibilización de estadísticas de comisión de delitos.</p> <p>-Ratificación del Convenio sobre Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en la 100ª reunión, de junio 2011.</p> <p>-Ratificación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.</p>

### Poder Judicial

- Elaborar material accesible en su lenguaje y presentación, dirigido a trabajadores migrantes, que presente los requisitos exigidos por el ordenamiento para la práctica de actos judiciales en materia laboral.
- Incorporar a la defensa pública penal la asistencia letrada en materia laboral que atienda a trabajadores sin distingo de nacionalidad y condición migratoria.

### Poder Legislativo

- Reformar el Código de Trabajo, fundamentalmente en su artículo tercero, para separar la figura del intermediario de la del contratista, regulando de manera cierta este último caso e introduciendo un principio de solidaridad, sobre todo tratándose de deudas ante la seguridad social, entre empresas usuarias o principales y los contratistas o subcontratistas (Bolaños, 2009. P. 34).
- Todo trabajador migratorio deberá contar con un contrato de trabajo escrito, el cual debe ser homologado y depositado en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las autoridades laborales y de seguridad social podrán extender documentos de registro de trabajadores migrantes con la sola presentación de los contratos de trabajo originales o de copias auténticas de los mismos (Bolaños, 2009. P. 35).
- En cualquier proceso de expulsión o de cancelación de la permanencia en el país de un trabajador migrante, debe hacerse partícipe al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual deberá garantizar que los trabajadores que deban abandonar el país reciban las compensaciones e indemnizaciones que les correspondan legalmente, o en su caso, que los empleadores sean llevados a juicio por infracción a las leyes laborales (Bolaños, 2009. P. 35).
- Creación de un mecanismo legal a fin de que los trabajadores extranjeros que hayan laborado en el país por un mínimo de tiempo (que puede ser de un año), puedan retirar de sus cuentas individuales los montos correspondientes al régimen obligatorio de pensiones complementarias, ya que éste es un fondo de capitalización individual, según el cual cada trabajador es el dueño de sus propios ahorros (Bolaños, 2009. P. 36).
- Modificar el Código de Trabajo para introducir un título sobre personas trabajadoras migratorias.
- Aprobar la Ley de Reforma Procesal Laboral (Expediente No. 15,990), en discusión en la Asamblea Legislativa

## 9. BIBLIOGRAFÍA

Appleyard Dennis, Field Alfred (2003). *Economía Internacional*. Cuarta Edición. Mc Graw Hill. Bogotá.

Asamblea Legislativa. *Ley de Reforma Procesal Laboral*. Expediente No. 15,990. Diario Oficial La Gaceta del 23 de septiembre de 2010. Año CXXXII. No. 185. San José, Costa Rica.

Bolaños Céspedes, Fernando (2009). *Dictamen jurídico y socio laboral: Convenio binacional Costa Rica-Nicaragua. Informe Final*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. San José, Costa Rica

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *“Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados” Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A. No. 18.*

Dirección General de Migración y Extranjería (2011). *Migración e integración en Costa Rica*. Informe Nacional 2011. DGME. San José, Costa Rica.

Gatica López, Gustavo (2012). *Capacidades y libertades: un enfoque para acercarse al empleo decente*. En: *Revista Apuntes del Mercado Laboral. Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana*. OIT. San José, Costa Rica.

Gatica López, Gustavo (2011). *Los derechos laborales en la marginalidad. Una contribución al análisis del cumplimiento de los derechos laborales de las y los trabajadores migratorios en Costa Rica, El Salvador y República Dominicana*. En Servicio Jesuita para Migrantes (2011). Informe sub-regional de la situación de las personas trabajadoras migrantes. Presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. San José, Costa Rica.

Gatica López, Gustavo (2009). *Diagnóstico sobre las condiciones laborales de trabajadoras y trabajadores en el Gran Área Metropolitana de San José, Costa Rica*. Pastoral Social-Caritas.

Gobierno de Costa Rica (2012). *Decreto Ejecutivo No. 37,112- G. Reglamento de Extranjería*. Diario Oficial La Gaceta del 17 de mayo del 2012. Año CXXXIV. No. 95. San José, Costa Rica

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012). *Resultados Generales X Censo de Población y VI de Vivienda*. San José, Costa Rica.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2011). *Anuario Estadístico 2010*. Dirección General de Planificación del Trabajo. MTSS. San José, Costa Rica.

Morales Gamboa, Abelardo et al (2011). *Trabajadores migrantes y megaproyectos en América Central*. PNUD-UCA. San Salvador, El Salvador.

Morales Gamboa, Abelardo. Editor (2011). *Migración de relevo, territorios locales e integración regional en Centroamérica*. FLACSO-PRISMA. San José, Costa Rica.

León Segura, Gabriela (2011). Informe final del Proyecto: “*Migraciones y derechos laborales en Centroamérica para impulsar un proceso de armonización de políticas y prácticas en el marco de la integración regional*”. Resultados generales del caso de Costa Rica. FLACSO. San José, Costa Rica.

Organización Internacional para las Migraciones (2011). *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana*. Informe de Costa Rica. OIM-OIT-CECC/SICA-MTSS. San José, Costa Rica

Organización Internacional para las Migraciones (2009). *Contratando trabajadores migrantes temporales nicaragüenses, agricultura, agroindustria, construcción: manual para empleadores*. OIM-MTSS-AECID-DGME. San José, Costa Rica.

Organización Internacional del Trabajo (2011). *Estudio sobre infracciones y sanciones en el ámbito de la inspección del trabajo: el caso de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana*. Trabajo No. 12. OIT. Ginebra.

Procuraduría General de la República de Costa Rica, Opinión Jurídica 045-2009. Disponible en: [http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.asp?param6=1&nDictamen=15884](http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.asp?param6=1&nDictamen=15884)

Servicio Jesuita para Migrantes (2011). *Situación laboral de las personas trabajadoras migrantes en Costa Rica, El Salvador y República Dominicana*. SJM. San José, Costa Rica.

Sindicato Unitario de Trabajadores de la Construcción y Similares (2011). *Condiciones laborales de los trabajadores de la construcción en Costa Rica*. SUNTRACS-ASEPROLA. Mimeo. San José, Costa Rica.

Vargas, Luis Paulino (2011). *Costa Rica: Tercera fase de la estrategia neoliberal*. Contradicciones y desafíos 2005-2010. En Revista Rupturas 1(1), San José, julio, 2011. ISSN 2215-2466. P.s 84-107.

\_\_\_\_\_ (2008). *El verdadero rostro de la globalización*. EUNED. San José, Costa Rica.

\_\_\_\_\_ (2002). *Costa Rica: liberalización y ajuste estructural o la autodestrucción del neoliberalismo*. EUNED. San José, Costa Rica.

Voorend Koen, Robles Francisco (2010). *Migrando en la crisis, la fuerza de trabajo inmigrante en la economía costarricense: construcción, agricultura y transporte público*. OIM-MTSS. San José, Costa Rica.

### **Personas entrevistadas**

Manuel Sotomayor  
Profesional II, Área de Estadísticas. Departamento de Planificación  
Poder Judicial de Costa Rica  
05 de junio 2012

Yadira Alvarado  
Estadística y Coordinadora de la elaboración del Anuario Estadístico del MTSS  
Área de Planificación,  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social  
07 de junio 2012

Reinaldo Aguilar  
Trabajador migrante  
Entrevista realizada el 29 de mayo del 2012

---

## II. ESTUDIO MIGRATORIO DE EL SALVADOR

Por *María Ester Caballero García\**



---

\*Socióloga hondureña. Ha realizado varios estudios sobre las violencias que afectan a la niñez y adolescencia, violación de los derechos laborales y negación de acceso al derecho a la salud de las trabajadoras de empresas maquiladoras, trata de mujeres, niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual y trata de personas con fines de explotación laboral. Ha llevado a cabo procesos de evaluación de proyectos sociales de desarrollo ejecutados por diversas organizaciones de sociedad civil.

## 1. INTRODUCCIÓN

### EL SALVADOR: PAÍS DE ORIGEN, TRÁNSITO Y DESTINO DE POBLACIÓN MIGRANTE

El Salvador tiene fronteras terrestres con Honduras y Guatemala. La que comparte con Honduras se extiende 285 kilómetros al norte y 150 kilómetros al oriente, en la cual se ubican El Amatillo (Departamento de La Unión), El Poy (Departamento de Chalatenango), Pasamonos (Departamento de Morazán) y Puente de Integración (Departamento de Cabañas). Con Guatemala comparte al occidente 203.4 kilómetros, en los que se ubican cuatro estaciones migratorias: Anguiatú y San Cristóbal en el Departamento de Santa Ana y las de Las Chinamas y La Hachadura, en el Departamento de Ahuachapán.



Por las condiciones socioeconómicas prevalecientes y su posición geográfica, El Salvador es país de origen, tránsito, destino y retorno de trabajadores migratorios. No obstante, destaca por su pérdida de población como consecuencia de la emigración, principalmente hacia los países de América del Norte. Durante la década de los '80, el conflicto armado provocó el éxodo de un importante volumen de población, de modo que para 1990 se estimó que el país había perdido casi un 10% de sus nacionales.



Hacia 1992, con la firma de los Acuerdos de Paz<sup>1</sup>, estos movimientos forzados y masivos disminuyeron; sin embargo, en esa década la presión demográfica en el país más pequeño y más densamente poblado de la región y los desequilibrios en los niveles de desarrollo reactivaron un patrón de migración constante. (OIM/SIEMCA, 2004, citado por Zamora, Gernaert y López, 2007)

Respecto a la emigración de personas salvadoreñas, el PNUD (2005) señala que no se conoce el número de salvadoreños en el exterior, afirmación que fundamenta citando las estimaciones que al respecto se han realizado. Para el caso, los cálculos realizados a partir de las fuentes oficiales de Estados Unidos, basados en diferentes muestras del Censo de 2000 de ese país, presentan las estimaciones más bajas (de 655,000 a 1,272,000 personas de origen salvadoreño). En opinión del PNUD, estos cálculos podrían haber subestimado el número de salvadoreños que habitan en ese país, debido a las dificultades del censo para registrar a grupos étnicos, minorías, migrantes indocumentados y pobres. Por otra parte, los cálculos derivados de las estadísticas oficiales salvadoreñas llevan a estimaciones más altas, al registrar de 2.5 millones a 3.3 millones de emigrantes, con un 95% del total en Estados Unidos y Canadá. El PNUD advierte que estas cifras podrían estar infladas, ya que si se conjugan con las proyecciones de población hechas en 1995 a partir de lo últimos censos nacionales, de ser ciertas deberían estar acompañadas de una tasa de crecimiento negativo de la población, o de una sustitución de emigrantes salvadoreños por flujos de inmigrantes de tamaño similar provenientes de otros países. De la revisión de cifras, podría deducirse que más del 20% los salvadoreños ha emigrado en los últimos 35 años.

Para El Salvador, los flujos migratorios internacionales tienen importantes efectos, entre los cuales la recepción de remesas. En el 2004, el 22% del total de hogares recibieron remesas enviadas por emigrantes salvadoreños desde los Estados Unidos, las cuales ascendieron a \$2,548 millones de dólares, equivalentes al 16% del PIB; en cuatro departamentos (La Unión, Cabañas, Morazán y San Miguel), más del 30% de los hogares fueron receptores de remesas (PNUD, 2005).

La magnitud de los flujos de emigración también se infiere de los datos oficiales sobre personas migrantes deportadas. De acuerdo con los registros de la Dirección General de Migración y Extranjería, durante el período 2009-2011 fueron repatriados 87,965 salvadoreños/as; de éstos, 58,515 por vía aérea, la mayoría de los cuales (57,117) procedentes de los Estados Unidos y 398 de México, Canadá y otros países; por vía terrestre fueron repatriadas 29,450 personas, de las cuales 28,979 procedentes de México y 471 de Guatemala, Honduras, Belice y otros países. Por su parte, el

---

1 Ratificada el 13 de marzo del 2003.

Instituto Nacional de Migración de México registra, durante el período 2008-2012, la devolución al país de 55,517 migrantes de nacionalidad salvadoreña.

La posición geográfica de El Salvador determina que por su territorio transite una cantidad no determinada de migrantes - la mayoría de nacionalidad hondureña y nicaragüense - cuyo destino es México y luego Estados Unidos. Estas personas ingresan al país por Chalatenango, Cabañas, San Miguel, Morazán y La Unión. Durante los operativos de control migratorio realizados por agentes de la División de fronteras de la Policía Nacional Civil, de enero 2004 a junio del 2006 fueron localizadas 5,326 personas migrantes que transitaban en el territorio sin la documentación requerida. (Informe presentado por El Salvador ante el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores migratorios y de sus familiares de las Naciones Unidas, 2007)

Muchos migrantes en tránsito que no son interceptados por las autoridades policiales se quedan en el país mientras esperan continuar su viaje, o de manera permanente - la mayoría en condición migratoria irregular - y para sobrevivir, se insertan en las actividades a las que pueden acceder en el mercado laboral.

Si bien es cierto que es mayor el peso de la emigración/expulsión de personas trabajadoras nacionales, a partir de la década de los '90 se observa una presencia creciente de población que se desplaza desde los países centroamericanos vecinos para radicar en el país. La mayoría procede de Honduras, Guatemala y Nicaragua, atraída por la existencia de oferta laboral y por la dolarización de la economía acaecida en el 2001.

Los actuales flujos migratorios de centroamericanos - principalmente nicaragüenses y hondureños - se dirigen hacia los lugares del territorio nacional con altas tasas de emigración, y sobre todo hacia la zona oriental, que incluye los departamentos de Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión, en donde ocupan los puestos de trabajo abandonados por las personas emigrantes salvadoreña. La zona oriental de El Salvador también es receptora de inmigración hondureña y nicaragüense, como resultado del creciente aumento de las remesas que desincentivan a las familias que las reciben para desempeñarse en empleos mal remunerados. (INCEDES/Sin Fronteras, 2010)

Desde el 2002 la Dirección General de Migración y Extranjería extiende permiso a inmigrantes centroamericanos para residir en el país y trabajar por seis meses en la zafra azucarera y en plantaciones de café y algodón (permisos solicitados por empresas salvadoreñas). En el 2005, el Ministro de Agricultura informó que entre 12,000 y 15,000 personas de nacionalidad distinta a la salvadoreña participaban en las labores de recolección de caña de azúcar, café y algodón. (Zamora, Gernaert y López, 2005)

Se estimó que ese mismo año, 4,000 nicaragüenses y 1,000 hondureños trabajaban en condición migratoria irregular en la construcción del nuevo puerto en la cabecera del departamento de La Unión. (Arauz, 2005, citado por Zamora et al., 2005)

En los municipios de Santa Rosa, Pasaquina, La Unión y Concepción de Oriente del departamento de La Unión se han identificado dos razones que impulsan la inmigración de nicaragüenses y hondureños: la primera se vincula con la dolarización de la economía, que atrae a los trabajadores gracias a la posibilidad de obtener un salario en dólares sin necesidad de ir a los Estados Unidos, y regresar con facilidad a sus países de origen. La segunda se relaciona con la posibilidad de recibir dos o tres dólares más respecto a los ingresos que pueden obtener en sus propios países. (Zamora, et al. 2005)

Como país receptor de migrantes, la información censal revela que en el 2007 residían en el país 37,820 personas de otras nacionalidades; de éstas, 25,131 de origen centroamericano, cantidad que representaba el 70.7% del total de inmigrantes. Para ese año, la mayoría procedía de Honduras, Guatemala y Nicaragua.

Entre las personas originarias de países centroamericanos, 78.2% llegó a territorio salvadoreño durante los 20 años previos al Censo; este dato evidencia que a partir de la década de los '80 ocurre un aumento significativo de la inmigración intrarregional. Aunque no se dispone de información, puede suponerse que una cantidad considerable se encuentra en condición migratoria irregular - en detrimento del goce de sus derechos y de su integración social - en tanto que la normatividad migratoria no ofrece facilidades para que las personas inmigrantes regularicen su permanencia.

Para contribuir al conocimiento de la situación de los trabajadores centroamericanos en el país, Sin Fronteras e INCEDES consideraron necesario llevar a cabo el estudio *Análisis de las migraciones laborales actuales y los procesos de armonización legislativa en Centroamérica, México y la República Dominicana*, cuyo propósito es actualizar la dimensión e implicaciones de la problemática y su impacto en la población migrante, así como identificar líneas de acción que permitan influir en el proceso de cambio del marco jurídico y en la generación de instrumentos de regularización migratoria y protección de los derechos laborales de los/as trabajadores migrantes.

El objetivo general del estudio es contribuir al fortalecimiento del desarrollo de criterios para la armonización legislativa del país en torno al abordaje de las migraciones laborales intrarregionales. Los objetivos específicos son los siguientes:

1. Profundizar en el conocimiento de las migraciones laborales actuales con destino a Guatemala, aprovechando los avances y aportes de estudios previos sobre la temática que permitan contar con información y criterios para el avance del entendimiento de la región y la búsqueda de armonización legislativa en la materia.
2. Revisar el nivel de eficiencia de los diferentes instrumentos utilizados para documentar los movimientos migratorios (incluyendo los dedicados a los trabajadores regionales) y proponer las modificaciones o innovaciones para regular apropiadamente la movilidad de los trabajadores de la región en el país.

En el marco de los objetivos propuestos, este estudio es eminentemente descriptivo, basado fundamentalmente en la revisión y análisis documental, en particular del VI Censo de Población y V de Vivienda realizado en el 2007, la legislación migratoria y laboral e información secundaria contenida en estudios relacionados con la problemática.

En el primer apartado se presenta una caracterización general de la migración con destino a El Salvador, la migración intrarregional y los atributos sociodemográficos de las personas migrantes. El segundo aborda la condición de actividad económica de la población migrante de origen centroamericano establecida en el país y la caracterización de su inserción laboral. En el tercer apartado se describe y analiza la legislación migratoria y laboral del país respecto a los trabajadores migratorios. El cuarto apartado reseña las principales violaciones a los derechos laborales de estos trabajadores y, por último, el quinto aborda la necesidad de adecuar la legislación para institucionalizar la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y la estrategia general de gestión de una nueva normatividad migratoria.

## **2. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA INMIGRACIÓN EN EL SALVADOR**

En el 2007 en El Salvador residían 37,820 personas originarias de otros países, cantidad que representaba menos del uno por ciento del total de la población nacional (0.66%). Respecto a lo consignado en el censo de 1992 se observa un ligero incremento, pues en ese año la población extranjera alcanzaba un total de 26, 279 personas (0.51% del total poblacional del país).

**Cuadro 1: Inmigrantes de origen centroamericano y de otros países (absolutos y relativos) 2007**

País de origen	No. de personas	%
País de Centroamérica	26,731	70.7
Otros países	11,088	29.3
<b>TOTAL</b>	<b>37,820</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en el VI Censo de Población y V de Vivienda 2007, Tomo I, Características generales de la Población. MINEC-DYGESTIC, San Salvador, 2009.

Del total de personas de nacionalidad distinta a la salvadoreña, 26,731 eran inmigrantes centroamericanos, lo que representaba el 70.7% del total de inmigrantes residentes en el país.

El resto de la población censada provenía de otros países de América Latina y de otros continentes. Los grupos más numerosos estaban constituidos por inmigrantes estadounidenses (12.7%) y mexicanos (4%), mientras que en su conjunto los inmigrantes de los países de América del Sur conformaban el 4.7% del total; en su interior, el grupo más numeroso era de colombianos, que representaban el 28.8% del total de sudamericanos.

Con relación a la composición por sexo destaca que más de la mitad de la población inmigrante era de sexo femenino (52.6%), con una participación femenina superior en 5 puntos porcentuales respecto a los inmigrantes de sexo masculino.

**Cuadro 2: Inmigrantes centroamericanos según país de origen y sexo 2007**

País de origen	Total de inmigrantes	Sexo en Porcentaje	
		M	F
Belice	301	47.2	52.8
Costa Rica	779	46.1	53.9

Guatemala	7,904	46.5	53.5
Honduras	10,387	40.7	59.3
Nicaragua	6,958	52.8	47.2
Panamá	402	45.5	54.5
TOTAL	26,731	45.9	54.1

**Fuente:** Elaboración propia con base en el VI Censo de Población y V de Vivienda 2007, Tomo I, Características generales de la Población. MINEC- DYGESTIC, San Salvador, 2009.

El análisis por país evidencia que el grupo de origen hondureño era el más numeroso (10,387 personas), al alcanzar más de un tercio del total de inmigrantes intrarregionales (38.9%).

El grupo de guatemaltecos, conformado por 7,904 personas, representaba el 29.5%, y el de los de origen nicaragüense - integrado por 6.958 personas - representaba el 26% (es importante notar el significativo incremento de la inmigración nicaragüense, que en 1991 sólo alcanzaba el 13%, lo que indica que se duplicó en el período intercensal).

Destaca que la población inmigrante hondureña, guatemalteca y nicaragüense en su conjunto alcanzaba el 94.5% del total, lo que significa que 9 de cada 10 inmigrantes centroamericanos eran originarios de estos tres países.

**Cuadro 3: Inmigrantes centroamericanos según años de residir en El Salvador, según país de origen (absolutos y relativos) 2007**

Años de vivir en El Salvador	No.	%
Menos de 5	4,732	30.0
5 a 9	3,211	20.4
10 a 19	3,000	19.0
14 a 19	1,393	8.8
15 a 24	746	4.7
25 Y más	2,681	17.0
TOTAL	15,763	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en el VI Censo de Población y V de Vivienda 2007. Tomo I, Características generales de la Población. MINEC- DYGESTIC, San Salvador, 2009.

Más de la mitad de los migrantes interregionales estaba conformada por mujeres (54.1%). El análisis al interior de cada país muestra que la participación femenina presenta una mayor proporción en el grupo de los inmigrantes procedentes de Honduras (59.3%); toda vez que las mujeres inmigrantes guatemaltecas constituyen el 53.5% en relación con los hombres de su país. Solamente en el caso de Nicaragua los hombres inmigrantes tienen mayor peso porcentual que las mujeres, pues representan el 52.8% del total.

La migración de centroamericanos con destino a El Salvador se incrementó notablemente durante las últimas dos décadas, no sólo como consecuencia de la crisis económica y social de la región, sino también por la atracción de las ofertas laborales y la dolarización de la economía salvadoreña. Se observa que al momento del censo de población del 2007, del total que informó al respecto, el 30% tenía menos de 5 años de vivir en el país, 20.4% entre 5 y 9 años y 19% entre 10 y 14 años. Una proporción similar al grupo de más reciente ingreso (conformado por los que tenían menos de 5 años), tenía más de 15 años de haber llegado. En suma, la permanencia de más de dos tercios del total de inmigrantes de origen centroamericano (69.4%) data de menos de 5 a 14 años.

En la clasificación según país de origen, se observa que el 21.7% de los inmigrantes hondureños tenía menos de 5 años de vivir en el país, 16.3% entre 5 y 9 años y el 20.2% entre 10 y 14 años. Entre los inmigrantes guatemaltecos, el 32.1% tenía menos de 5 años de haber llegado al país, 21.7% entre 5 y 9 años y 15% entre 10 y 14 años; por su parte, una elevada proporción de inmigrantes procedentes de Nicaragua (40.7%) tenía menos de 5 años de vivir en el país, 25% entre 5 y 9 años y 19.7% de 10 a 14 años, proporciones que se deben a su reciente llegada al país.

El 66.2% de los inmigrantes centroamericanos residía en el área urbana, en la que estaba establecida la mayoría de guatemaltecos y nicaragüenses (75% y 71%, respectivamente mientras que poco más de la mitad de los hondureños vivía en el área rural (50.4%). Se observa que el Departamento de El Salvador era el de mayor atracción, dado que en éste residía cerca de un tercio del total de inmigrantes intrarregionales (32%), seguido por el Departamento La Libertad (15.7%). El 65.9% del total, o sea más de dos terceras partes de las personas migrantes, se concentraba en cuatro de los catorce Departamentos del país (San Salvador, La Libertad, La Unión y San Miguel).

**Cuadro 4: Inmigrantes centroamericanos según rango de edad (absolutos y relativos) 2007**

Rango de edad	No.	%
Menos 9	1,921	7.7
10 a 19	4,359	17.4
20 a 29	6,608	26.4
30 a 39	4,414	17.6
40 a 49	35,477	14.2
50 a 59	1,822	7.3
60 a 69	1,003	4.0
79 y más	1,375	5.0
TOTAL	25,049	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del VI Censo de Población y V de Vivienda 2007 tomados de FLACSO Sede Costa Rica, 2012.

La estructura etaria muestra que en el 2007 la población inmigrante intrarregional asentada en El Salvador era joven. Cerca de la mitad (44%) se encontraba en edades comprendidas entre los 20 y 39 años, y las personas mayores de 50 años alcanzaban el 16.8%. La estructura de edad también evidencia que, en términos laborales, la mayoría de las personas estaban en edad activa (el 82.9% se concentra en los rangos de edad de 10 a 60 años).

Si bien tanto el grupo de inmigrantes hondureños como el de guatemaltecos y nicaragüenses se concentraban en edades comprendidas entre los 20 y los 39 años de edad, el análisis por país muestra algunas diferencias, pues los nicaragüenses alcanzaban una mayor proporción en estas edades (59.8%) con respecto a los inmigrantes guatemaltecos y hondureños, quienes representaban el 37% y 38.8% respectivamente. Mientras que los originarios de Honduras alcanzaban un mayor porcentaje en los grupos de edad superiores a los 50 años de edad (21.7%), los nicaragüenses presentaban una menor proporción en los mismos rangos etarios (10.1%), lo que quizá se deba a su más reciente llegada al país, a la inversa de los hondureños, quienes tienen la historia más larga de inmigración a El Salvador. (FLACSO, 2012) Respecto a los perfiles de calificación, destaca que los movimientos migratorios intrarregionales que se dirigen a El Salvador son protagonizados por personas con bajo nivel de escolaridad.



**Cuadro 5: Inmigrantes centroamericano según nivel educativo (absolutos y relativos) 2002**

Nivel Educativo	No.	%
Parvularia (preescolar)	398	2.0
Primaria	13,577	<b>67.5</b>
Carrera corta / primaria	53	0.3
Media	3,474	<b>17.3</b>
Superior no universitaria	405	2.0
Técnico universitario	171	0.9
Superior universitaria	1,907	<b>10.1</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del VI Censo de Población y V de Vivienda 2007, tomados de FLACSO Sede Costa Rica, 2012.

Del total de inmigrantes centroamericanos de 7 años y más de edad, poco más de dos terceras partes (67.5%) cursó el nivel de educación primaria, seguido por el 17.3% que cursó educación media. Menos del 1% tenía educación técnica universitaria y el 10.1% educación superior universitaria.

**Cuadro 6: Proporciones de inmigrantes centroamericanos según nivel educativo y país de origen. 2007**

Nivel Educativo	País de origen		
	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Parvularia (preescolar)	3.1	1.5	1.4
Primaria	64.0	<b>74.4</b>	62.1
Carrera corta / primaria	0.2	0.4	0.2
Media	16.0	14.5	<b>22.2</b>
Superior no universitaria	2.3	1.8	2.0
Técnico universitario	1.2	0.6	0.8
Superior universitaria	<b>13.1</b>	6.9	11.2

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del VI Censo de Población y V de Vivienda 2007 tomados de FLACSO Sede Costa Rica, 2012.

El análisis por país evidencia que los inmigrantes hondureños tenían los más bajos niveles de escolaridad y, al interior de la cohorte, tres cuartas partes (74.4%) solamente accedieron al nivel de educación primaria, superando en la medida de 10 y 14 puntos porcentuales a los guatemaltecos y nicaragüenses que tenían ese mismo nivel de escolaridad. Los inmigrantes nicaragüenses presentan más alto índice de escolaridad ya que cerca de una cuarta parte (22.2%) había cursado educación media; entre los inmigrantes guatemaltecos, el 13.1% tenía educación superior universitaria, seguidos por los de origen nicaragüense que con el 11.2%; por otra parte, los hondureños presentan el más bajo índice de escolaridad en ese nivel (6.9%).

En lo referente al estado civil, cabe observar que del total de inmigrantes jefes de hogar, la mayor proporción estaba casada/unida (70.8%) y el 15.8% era soltera.

## 2.2. Condición de ocupación de la vivienda y acceso a servicios básicos

<b>Cuadro 7: Proporciones de inmigrantes centroamericanos según país de origen y condición de ocupación de la vivienda. 2007 (%)</b>			
<b>Condición de ocupación de vivienda</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>
Propia	<b>51.5</b>	<b>63.6</b>	31.0
Pagándola a plazos	9.4	5.7	6.8
Alquilada	25.4	18.4	<b>48.0</b>
Ocupante gratuito	12.5	11.0	13.3
Otra	1.2	1.3	1.0
TOTAL	100	100	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del VI Censo de Población y V de Vivienda 2007, tomados de FLACSO Sede Costa Rica, 2012.

En relación con la condición de ocupación de la vivienda, destaca que cerca de dos tercios de los inmigrantes hondureños habitaba viviendas de su propiedad (63.6%); en esa misma condición se encontraba el 51.5% de los guatemaltecos. Destaca, en cambio, que entre los inmigrantes nicaragüenses solamente el 31% habitaba vivienda propia, y cerca de la mitad la alquilaba (48%). Al respecto, FLACSO (2012) señala que los datos de la condición de ocupación de la vivienda se vinculan estrechamente con la época de los flujos migratorios por nacionalidad, y en consecuencia los hondureños han logrado tener casa propia merced a su larga historia de inmigración al país,

mientras que en el caso de los nicaragüenses prevalece la casa en alquiler debido a que su llegada es reciente.

El 9.4% de los inmigrantes guatemaltecos, 5.7% de los hondureños y 6.8% de los nicaragüenses ocupaba una vivienda que pagaba a plazos a instituciones públicas, privadas o a organizaciones no gubernamentales. Destaca la importante proporción de nicaragüenses, guatemaltecos y hondureños que habitaban viviendas en condición de ocupantes gratuitos (13.3%, 12.5% y 11%, respectivamente).

Respecto al tipo de vivienda, la mayoría de inmigrantes vivía en casas independientes (90.5%), el 3.1% en mesón y 2.7% en apartamento. El análisis por país de origen indica que el más alto índice de los habitantes de casa independiente corresponde a los inmigrantes hondureños (94.8%), seguidos por el 89.7% de los guatemaltecos y el 84.9% de los nicaragüenses.

### **3. EL MERCADO LABORAL SALVADOREÑO Y LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES INMIGRANTES**

De acuerdo con la Dirección General de Estadística y Censos, en el 2007 la población total del país era de 5,744,113 habitantes y la población en edad de trabajar estaba conformada por 2,046,256 personas.

De esta última, el 45.4% trabajaba, había trabajado antes o buscaba trabajo por primera vez, es decir, constituía la población económicamente activa (PEA). En su interior, había una mayor proporción de hombres, de más de la mitad (59.5%).

El 11.4% de la PEA estaba desocupada, había con una mayor cantidad de mujeres desocupadas que de hombres. En el área rural, el índice de desocupación era superior al promedio nacional, en tanto alcanzaba el 13.2%.

La Población Económicamente Inactiva representaba el 54.6% de la población en edad de trabajar; de ésta, la mayoría estaba conformada por amas de casa (48.4%) y estudiantes (41.8%).

Es importante señalar que durante las tres últimas décadas se observa una tendencia a la disminución de la participación económica de la población en edad de trabajar. La comparación intercensal revela la disminución del peso de la PEA, que en 1971 alcanzaba el 49.1% mientras que en el 2007 descendió a 45.4%.

**Cuadro 8: Tasa global de participación de la población de 10 años y más según área de residencia y sexo. Censos 1971, 1992 y 2007 (%)**

Censo	Total			Urbana			Rural		
	Total	M	F	Total	M	F	Total	M	F
1971	49.1	78.4	20.8	49.2	70.5	31.0	49.0	83.6	12.6
1992	46.2	69.3	25.1	48.6	65.1	34.1	43.5	73.4	14.3
2007	45.4	58.3	34.3	50.1	61.0	40.9	37.2	53.8	22.0

**Fuente:** VI Censo de Población y V de Vivienda 2007, Tomo III, Características económicas de la población. MINEC-DIGESTYC, San Salvador, 2009.

Destaca que en el área rural el descenso fue más significativo, al disminuir de 49% a 37.2%. A nivel nacional, el análisis por sexo evidencia una menor actividad de la población masculina - que desciende 20 puntos porcentuales entre el censo de 1971 y el del 2007 - y el aumento de la actividad económica de la población femenina (que asciende de 20.8% en 1971 a 34.3% en 2007). Asimismo, la participación de la población masculina rural disminuye 30 puntos porcentuales entre 1971 y 2007. Si bien probablemente el último censo no haya captado de forma adecuada la actividad económica de los hombres rurales, no se puede obviar el impacto de las remesas del exterior en la población en general y en personas en edad activa en particular. Una parte de estas últimas figura como inactiva, al depender de la ayuda que envían sus familiares desde el exterior.

En el 2007 una alta proporción de la fuerza de trabajo tenía bajos niveles de escolaridad. Al interior de la PEA ocupada - conformada por 1, 814,267 personas -, el 14.4% no había tenido la oportunidad de acceder al sistema educativo, 13.9% había cursado algún grado de educación primaria y 18.9% algún grado de los últimos de ese nivel.

**Cuadro 9: Proporciones de la población de 10 años y más ocupada según grandes grupos de ocupación y sexo (%). 2007**

<b>Grupo de ocupación</b>	<b>M</b>	<b>F</b>	<b>Total</b>
Fuerzas Armadas	0.5	0.0	0.3
Miembros del Poder Ejecutivo y Legislativo, directivos de la administración pública y privada	4.2	5.2	4.6
Profesionales científicos e intelectuales	3.7	5.2	4.3
Técnicos y profesionales de nivel medio	6.5	10.7	8.2
Empleados de oficina	3.6	8.7	5.6
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercio y mercado	16.2	28.5	<b>21.0</b>
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros	16.0	1.5	<b>10.2</b>
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	18.3	6.6	<b>13.7</b>
Operadores de instalaciones y máquinas y montadores	10.1	7.2	9.0
Trabajadores no calificados	20.9	26.4	<b>23.1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en el VI Censo de Población y V de Vivienda 2007. MINEC-DIGESTYC, San Salvador, 2009.

De acuerdo con la información censal, el grupo de ocupación que alcanza mayor proporción es de trabajadores no calificados, que representa el 23.1%, seguido - índices menores - por el grupo de ocupación de trabajadores de los servicios y vendedores de comercio y mercado (21%), oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios (13.7%) y agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros (10.2%). En conjunto, estos grupos ocupacionales concentran al 68% de los trabajadores ocupados, o sea, a más de dos tercios de los mismos.

El análisis por sexo muestra que las mujeres trabajadoras predominan en el grupo ocupacional de trabajadores no calificados - en el que representan el 26.4% - y en el de trabajadores de servicios y vendedores de comercio y mercado (28.5%); así como en el de profesionales científicos e intelectuales y técnicos y profesionales de nivel medio, en los que su inserción es ligeramente superior a la de hombres. En contraste,

los hombres predominan en el grupo ocupacional de agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros y en el de oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios, en los cuales alcanzan el 16% y 18.3%, respectivamente, frente al 1.5% y 6% que representan las mujeres en esos grupos de ocupación.

Más de la mitad de la fuerza de trabajo se concentró en la rama de servicios públicos y privados y en la de comercio, en las cuales laboraba el 59.2%, del total de trabajadores. Por su parte, el 17.8% trabajaba en la rama agropecuaria y una proporción un poco menor (15.6%) en la industria y minas.

**Cuadro 10: Población de 10 y más años ocupada según rama de actividad (absolutos y relativos) 2007**

Rama de la actividad	No	%
Agropecuaria	323,220	17.8
Industria y minas	282,161	15.6
Construcción	134,864	7.4
Comercio	400,429	<b>22.1</b>
Servicios públicos y privados	672,593	<b>37.1</b>
Total	1,813,267	100.0

**Fuente:** Elaboración propia con base en el VI Censo de Población y V de Vivienda 2007. MINEC-DIGESTYC, San Salvador, 2009.

La desagregación por sexo indica que más de la mitad de los hombres se concentraba en la rama de servicios públicos y privados y en la agropecuaria; la mayoría de las mujeres trabajaba en la rama de servicios públicos y privados y en la rama del comercio.

**Cuadro 11: Proporciones de la población de 10 años y más ocupada, por sexo, según sectores económicos 2007**

Sectores económicos	M	F	Total
Primario	17.8	26.7	4.2
Secundario	23.0	25.8	18.8
Terciario	52.2	47.5	77.0

**Fuente:** Elaboración propia con base en el VI Censo de Población y V de Vivienda 2007. MINEC-DIGESTYC, San Salvador, 2009.

En el 2007, el sector terciario alcanzaba el mayor peso porcentual en el mercado laboral salvadoreño, ya que en éste estaba involucrada más de la mitad de la población ocupada (59.2%). Al interior de este sector, las mujeres mostraban una representación mayor al promedio nacional (77%). Cabe agregar que cerca de tres cuartas partes del total de trabajadores del sector terciario laboraba en el comercio (74.6%).

Esta proporción es seguida, en orden de importancia porcentual, por el sector secundario, en el que laboraba el 23% de la población ocupada, la mayoría de la cual en la industria manufacturera (67.3%) y en la construcción (32.3%). Con menor peso porcentual, el sector primario ocupaba al 17.8% de trabajadores, dedicados en su mayoría a la agricultura y actividades afines.

**Cuadro 12: Población de 10 años y más de edad ocupada según categoría ocupacional (absolutos y relativos), 2007**

<b>Tarea ocupacional</b>	<b>No</b>	<b>%</b>
Empleado u obrero del sector público	152,858	8.4
Empleado obrero del sector privado	852,351	47.0
Patrón/ empleador	62,656	3.5
Trabajador familiar sin sueldo	77,569	4.3
Trabajador no familiar sin sueldo	20,590	1.1
Trabajador independiente (cuenta propia)	519,632	28.7
Empleado/a doméstico	127,611	7.0
<b>Total</b>	<b>1,813,267</b>	<b>100.0</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en el VI Censo de Población y V de Vivienda 2007. MINEC-DIGESTYC, San Salvador, 2009.

En relación con el status ocupacional, destaca que la mayoría de personas ocupadas trabajaban como empleados u obreros del sector privado, (47%), seguidos por los trabajadores por cuenta propia, con un índice de 28.7%. En conjunto, estas dos categorías incluyen al 75.7% del total de personas ocupadas. Durante la semana anterior al primer día del Censo, el 21.2% de la población ocupada trabajó de menos de 10 horas a un tiempo de 30 a 39 horas semanales; más de la mitad trabajó entre 40 y 49 horas (52.2%).

**Cuadro 13: Proporciones de la población de 10 años y más ocupada, por sexo, según horas trabajadas en la semana anterior al censo. 2007**

Horas trabajadas	Total		
	Total	M	F
Total	100.0	100.0	100.0
Menos de 10	1.6	1.4	1.9
10-19	2.7	2.1	3.6
20-29	6.8	5.8	8.3
30-39	10.1	11.4	8.2
40-49	52.4	53.5	50.7
50 y más	26.4	25.8	27.3

**Fuente:** Elaboración propia con base en VI Censo de Población y V de Vivienda 2007. MINEC-DIGESTYC, San Salvador, 2009.

Más de la cuarta parte (26.4%) laboró 50 horas y más. Cabe agregar que el análisis por sexo evidencia que estas jornadas eran cumplidas tanto por hombres como por mujeres, con leves diferencias porcentuales.

Al respecto, es necesario apuntar que la jornada laboral de más de 40 horas semanales puede estar relacionada por un lado, con el trabajo por cuenta propia y por otro, como la aceptación por muchos trabajadores/as de dicha sobrehoraria como una condición impuesta por los patrones, ya sea para acceder al empleo o para no perderlo.

**Cuadro 14: Salario promedio mensual de los trabajadores ocupados según grupo ocupacional (dólares). 2007**

Directores	1,152.67
Profesionales y científicos	784.48
Técnicos profesionales	379.82
Fuerzas Armadas	214.21
Empleados de oficina	320.53
Operadores de instalación de máquinas	255.42
Comerciantes y vendedores	266.16
Artesanos y operarios	215.70
Trabajadores no calificados	154.41
Trabajadores agrícolas y pesqueros	122.62

**Fuente:** Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples -EHPM 2007, MINEC-DIGESTYC, San Salvador, 2009.



En el 2007, el ingreso salarial promedio de la población ocupada era de \$290.59. Los mayores salarios correspondían a directivos, profesionales y técnicos y los menores a trabajadores agrícolas, comerciantes y vendedores, artesanos y operarios, y trabajadores no calificados.

Se ha observado que la variable más relevante del mercado laboral del país es el subempleo, en sus dos modalidades: subempleo visible o por jornada, que afecta a los que trabajan menos de 40 horas semanales, pero quisieran trabajar a tiempo completo, y subempleo invisible o por ingreso, que se refiere a los trabajadores que, a pesar de laborar una jornada completa, reciben un salario menor al salario mínimo establecido. El mercado laboral salvadoreño está profundamente marcado por el fenómeno del subempleo. Una gran proporción de la población salvadoreña carece de pleno empleo y trabaja en el sector informal, sin el amparo de las leyes laborales ni de las instituciones administrativas y judiciales de protección a los trabajadores, sin seguridad social ni estabilidad en el empleo y normalmente sin un salario que alcance el mínimo legal. (Capítulo Salvadoreño de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2006).<sup>2</sup>

En el 2011, del total de personas ocupadas 62.2% tenía pleno empleo y más de un tercio estaba subempleada (37.8%); el subempleo (visible o por jornada) alcanzaba el 8.7% y el invisible o por ingreso, el 91.3%. (Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2011)

Respecto de la seguridad social, en el 2007 de un total de 1,813,267 trabajadores, 612,737 estaban afiliados al Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (Ministerio de Trabajo, 2010). Para el 2011, apenas se cubría al 27.7% de la población económicamente activa y al 24.4% de la población total del país. El 59% del total de cotizantes era empleado privado de la industria manufacturera, comercio, restaurantes y hoteles, establecimientos financieros, seguros y bienes inmuebles, y empresas privadas. (ISSS, 2011)

Dos razones explican la baja cobertura de la seguridad social; la primera se relaciona con la exclusión del sistema de los trabajadores informales, de pequeñas empresas, trabajadores agrícolas de subsistencia y familiares no remunerados, quienes en su conjunto constituyen la mayoría de los trabajadores del país. La segunda, al incumplimiento de sus responsabilidades de parte de los empresarios, entre las cuales

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del 2011, en el sector informal trabajan 70,608 personas, sin incluir a las trabajadoras domésticas, equivalente al 33% del total de la PEA, sin seguridad social ni protección laboral.

la inscripción de los trabajadores en el ISSS y la entrega de cuotas (patronales y laborales) a dicha institución. A las razones citadas se suma la incapacidad o falta de voluntad política del Estado para asegurar el cumplimiento de la legislación respectiva.<sup>3</sup>

Sobre este particular, Social Watch El Salvador (2007) señala que uno de los principales problemas del sistema de seguridad social es la retención indebida de cuotas por parte de los patrones. En el 2006, la Fiscalía General de la República reportó 748 casos de retención de cuotas laborales.

Por último, es importante anotar la precariedad de las condiciones de vida de una alta proporción de la población salvadoreña. Según la EHPM (2007), el 34.6% de los hogares nacionales eran pobres; del total, los ingresos del 10.8% no alcanzaban a cubrir el costo de la Canasta Básica Alimentaria (pobreza extrema) y el 23.8% no podía costear la Canasta Básica Ampliada (pobreza relativa).

### 3.1. Condición de actividad de los trabajadores inmigrantes centroamericanos

Tomando en consideración los objetivos de este estudio y que los inmigrantes hondureños, nicaragüenses y hondureños representaban el 94.5% del total de inmigrantes de la región, en el análisis que sigue se toma como conjunto de centroamericanos a los inmigrantes de estos tres países.

**Cuadro 15: inmigrantes centroamericanos de 10 años y más por condición de actividad (absolutos y relativos). 2007**

Condición ocupacional	No	%
Trabajó la semana anterior al Censo	10,251	43.9
No trabajó por motivos justificados	299	1.3
Otro tipo de actividad remunerada	846	3.6
Ninguna actividad remunerada	11,932	51.1
Total	23,328	100.0

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del VI Censo de Población y V de Vivienda 2007, tomados de FLACSO Sede Costa Rica, 2012.

<sup>3</sup> La retención de cotizaciones es un delito tipificado en el Art. 245 del Código Penal de la siguiente manera: “El empleador o cualquier otra persona responsable de la retención de cuotas, que se apropiare de fondos, contribuciones, cotizaciones o cuentas de trabajadores destinadas legalmente al Estado o instituciones, en el plazo determinado por la ley correspondiente, será sancionado con prisión de cuatro a ocho años”.

El 43.9% de los inmigrantes centroamericanos que tenía 10 años y más de edad estaba trabajando durante la semana anterior al primer día del Censo, 1.3% no había trabajado por motivos justificados y 3.6% realizaba alguna actividad remunerada.

**Cuadro 16: Proporciones de inmigrantes centroamericanos de 10 años y más según condición de actividad y país de origen. 2007**

Condición ocupacional	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Trabajó la semana anterior al Censo	41.4	35.5	59.1
No trabajó por motivos justificados	1.4	1.0	1.6
Otro tipo de actividad remunerada	2.7	4.9	2.7
Ninguna actividad remunerada	54.4	58.6	36.6
Total	100	100	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del VI Censo de Población y V de Vivienda 2007, tomados de FLACSO Sede Costa Rica, 2012.

La desagregación por país permite observar que entre los inmigrantes centroamericanos, los nicaragüenses alcanzan la participación más alta, pues el 59.1% de ellos trabajaba, seguidos en proporción menor por los guatemaltecos (41.4%). Destaca que los inmigrantes hondureños presentan la menor proporción de trabajadores activos (35.5%).

Poco más de la mitad (51.1%) de los inmigrantes centroamericanos no realizaba ninguna actividad remunerada; de éstos, el 10.1% de los nicaragüenses, 7.9% de los guatemaltecos y 7.5% de los hondureños buscaba trabajo, ya sea por primera vez o porque había perdido el anterior; el resto realizaba quehaceres del hogar, estudiaba a tiempo completo o estaba jubilado o pensionado, era rentista, estaba recluido o tenía alguna limitación permanente que le impedía trabajar (92.5% de los hondureños, 92.1% de los guatemaltecos y 89.9% de los nicaragüenses).

### 3.2. Inserción laboral de los trabajadores inmigrantes centroamericanos

La mayoría de la fuerza de trabajo inmigrante se concentraba en las ramas del comercio al por menor, agricultura, ganadería y caza, industria y servicio doméstico, en las cuales laboraba el 58.9% del total, es decir, más de la mitad de los/as trabajadores(as).

**Cuadro 16: Proporciones de inmigrantes centroamericanos de 10 años y más según condición de actividad y país de origen. 2007**

Rama de actividad	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Total	%
Agricultura, ganadería y caza	337	918	533	<b>1,777</b>	<b>15.23</b>
Silvicultura, extracción de madera	0	2	5	7	0.06
Pesca, explotación de criaderos y granjas piscícolas	21	25	50	106	0.82
Explotación de minas y canteras	1	5	8	14	0.12
Industria	412	457	638	<b>1,507</b>	<b>12.91</b>
Suministro de electricidad y agua	10	13	11	34	0.29
Construcción	229	341	534	1,114	9.55
Mantenimiento y reparación de vehículos	109	72	187	368	3.15
Comercio al por mayor	94	67	87	248	2.12
Comercio al por menor	803	732	844	<b>2,379</b>	<b>20.38</b>
Hoteles y restaurantes	150	177	222	549	4.70
Transporte	157	172	178	507	4.34
Correo y telecomunicaciones	37	15	36	88	0.75
Intermediación financiera, seguros y pensiones	43	24	28	95	0.81
Actividades inmobiliarias	8	12	11	31	0.27
Alquiler de equipo de transporte	2	0	0	2	0.02
Informática y actividades conexas	24	8	13	45	0.39
Investigación y desarrollo	1	137	0	1	0.01
Actividades empresariales	166	106	120	423	3.62
Administración pública, defensa y seguridad social	84	119	55	245	2.10
Enseñanza	139	79	88	346	2.96
Servicios sociales y de salud	86	0	71	236	2.02
Eliminación de desperdicios y aguas residuales	2	37	0	2	0.02
Actividades de asociación N.C.P.	73	36	23	133	1.14
Actividades de esparcimiento, culturales y deportivas	32	28	38	106	0.91
Otras actividades de servicios	32	555	25	85	0.73
Servicio doméstico	157	11	499	<b>1,211</b>	<b>10.38</b>
Organizaciones y órganos extraterritoriales	4	6	7	22	0.19
<b>Total</b>	<b>3213</b>	<b>4158</b>	<b>4300</b>	<b>11,671</b>	<b>100.0</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del VI Censo de Población y V de Vivienda 2007, tomados de FLACSO Sede Costa Rica, 2012.

Por país de origen, se observa una mayor representación de los inmigrantes hondureños en la rama de la agricultura, ganadería y caza, en donde labora el 22.1%, frente al 12.4% de los nicaragüenses y el 10.5% de los guatemaltecos. En el servicio doméstico labora el 13.3% de ellos, frente al 11.6% de los trabajadores nicaragüenses y el 4.9% de los guatemaltecos. En contraste, los guatemaltecos alcanzan mayor representación en el comercio al por menor, rama en la que trabaja una cuarta parte de ellos (25%), superando a los nicaragüenses y hondureños, quienes representan el 19.6% y 17.6%, respectivamente. Por su parte, los nicaragüenses tienen mayor representación en la rama de la industria, en la que labora el 14.8%, frente al 12.8% de los trabajadores guatemaltecos y el 11% de los hondureños.

**Cuadro 18: Trabajadores inmigrantes centroamericanos según categoría ocupacional (absolutos y relativos). 2007**

Condición ocupacional	No	%
Empleado del sector público	466	4.0
Empleado del sector privado	5,476	<b>47.0</b>
Patrón/ empleador	585	5.0
Trabajador familiar sin sueldo	506	4.3
Trabajador no familiar sin sueldo	139	1.2
Trabajador independiente (cuenta propia)	3,310	<b>28.4</b>
Empleado/a doméstico	1,189	10.2
Total	11,671	100.0

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del VI Censo de Población y V de Vivienda 2007, tomados de FLACSO Sede Costa Rica, 2012.

En el 2007, cerca de la mitad de los trabajadores inmigrantes centroamericanos (47%) era empleado u obrero del sector privado, y más de la cuarta parte (28.4%) trabajaba por cuenta propia. Solamente el 5% era patrón o empleador.

Al interior del grupo de trabajadores nicaragüenses y guatemaltecos, más de la mitad está constituida por empleados del sector privado (56.6% y 53.6%, respectivamente), toda vez que entre los trabajadores hondureños la proporción de empleados privados es bastante menor (37.1%). En proporciones similares, trabaja por cuenta propia cerca de un tercio de los inmigrantes guatemaltecos y hondureños (31% y 31.1%, respectivamente) y en menor proporción los de origen nicaragüense (23.8%).

En síntesis, los trabajadores inmigrantes centroamericanos se desempeñan en actividades de muy baja productividad y remuneración.

## 4. MARCO JURÍDICO EN MATERIA MIGRATORIA Y LABORAL

En las siguientes páginas se analiza la legislación nacional más relevante en relación con esta problemática, contenida en la Constitución Política de la República de El Salvador, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Ley de Migración y su Reglamento, la Ley de Extranjería y su Reglamento, y el Código de Trabajo.

### 4.1. Constitución Política

De acuerdo con la Constitución Política de la República, todas las personas son iguales ante la ley, y en el goce de los derechos civiles no se pueden establecer restricciones basadas en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión. Con referencia a la nacionalidad, la norma constitucional considera que son salvadoreñas por nacimiento no sólo las personas nacidas en su territorio y los hijos/as de padre o madre salvadoreños nacidos en el extranjero, sino también las originarias de los Estados que constituyeron la República Federal de Centro América quienes, teniendo domicilio en El Salvador, manifiesten ante las autoridades competentes su voluntad de ser salvadoreños, sin que eso signifique renunciar a su nacionalidad de origen.

Asimismo, establece que las personas que cuenten con la calidad de salvadoreños por nacimiento gozarán de los derechos y tendrán los deberes inherentes a la misma, desde la fecha de su vigencia, sin que se requiera ningún trámite adicional de reconocimiento de su nacionalidad.

Según la norma constitucional, todas las personas tienen derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión y a ser protegidas en la conservación y defensa de tales derechos. En ese sentido, deja establecido que en una misma empresa o establecimiento y en idénticas circunstancias, a trabajo igual debe corresponder igual remuneración, cualquiera que sea el sexo, raza, credo o nacionalidad del trabajador.

La Constitución Política otorga a trabajadores y patrones - sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas, y cualquiera que sea su actividad o la naturaleza del trabajo que realicen - el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos; sin embargo, solamente los salvadoreños por nacimiento pueden ser miembros de las cúpulas directivas de tales asociaciones. De modo que los trabajadores inmigrantes centroamericanos pueden ser miembros de sindicatos, pero no pueden integrar las estructuras de los órganos de dirección sindical.

En resumen, la normatividad constitucional salvadoreña otorga tanto a nacionales como extranjeros, con independencia de su condición migratoria, las garantías individuales y sociales fundamentales exceptuando el derecho de sindicalización, que se otorga a los trabajadores inmigrantes de manera restringida.

Al respecto, se ha advertido que la restricción de la participación de extranjeros en la dirección sindical contradice los estándares internacionales de derechos humanos en materia de libre sindicalización (IDHUCA 2006), en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio No. 87 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre la libertad sindical y la Protección del Derecho de Sindicalización, y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su Art. 22 lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.
2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.
3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.

Por esta razón, en atención al informe inicial sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales presentado por El Salvador, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas observó en 1996 que la prohibición de que los cargos directivos de un sindicato sean ocupados por extranjeros contradice los postulados de dicho Pacto.

Por su parte, el Convenio No. 87 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicalización<sup>4</sup> establece que los trabajadores sin ninguna distinción y sin autorización previa tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como de afiliarse a esas organizaciones, y que la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas en dicho Convenio (Art. 2 y 8).

De acuerdo con IDHUCA (2006), la razón de esta restricción puede encontrarse en una errónea interpretación de la naturaleza y de las funciones de los sindicatos. La visión subyacente es la equiparación de los sindicatos con organizaciones de tipo político partidista – donde sí se acepta internacionalmente la exclusividad para los nacionales en materia de su creación, participación y conducción – omitiendo considerarlos como entidades destinadas a defender los derechos de los trabajadores, con independencia de su calidad de nacionales o extranjeros, o su condición migratoria regular o irregular. No hay, pues, justificación válida desde la perspectiva de los derechos humanos para excluir a los extranjeros de la constitución y conducción de entidades creadas para defender sus derechos laborales en igualdad de condiciones que los trabajadores nacionales.

#### 4.2. Legislación internacional

De acuerdo con el Art. 144 constitucional, los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados o con organismos internacionales constituyen leyes de la República al entrar en vigor. La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente, y en caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado.

El Estado salvadoreño es Parte de Tratados y Convenciones en materia de derechos humanos que forman parte del Sistema Interamericano, entre los cuales:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).
- Convención sobre Asilo Político.
- Convención sobre Asilo Diplomático.
- Convención sobre Asilo Territorial.

---

<sup>4</sup> Ratificado por El Salvador el 6 de septiembre del 2006



También es Estado Parte de los tratados y convenciones de derechos humanos del Sistema Universal, entre los cuales:

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Además, el Estado de El Salvador es signatario de convenios internacionales de trabajo elaborados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo; entre éstos, el Convenio No. 87 Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicalización,<sup>5</sup> y el Convenio No. 98 Sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva.<sup>6</sup>

Interesa señalar que el Estado salvadoreño ha realizado importantes avances en términos de institucionalidad jurídica, al adherirse y ratificar la normatividad regional e internacional antes citada; no obstante, aún no ha ratificado el Convenio No. 97 Sobre los Trabajadores Migrantes ni el Convenio No. 143 Sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes. Sobre este particular, en el 2009 el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares externó su preocupación e invitó al Estado salvadoreño a examinar la posibilidad de adherir a estos Convenios lo antes posible.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Ratificado el 6 de septiembre del 2006.

<sup>6</sup> Ratificado el 6 de septiembre del 2006.

<sup>7</sup> Naciones Unidas 2009. Informe del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares Sexagésimo cuarto período de sesiones Suplemento Nº 48 (A/64/48)

### **4.3. Convención internacional de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares<sup>8</sup>**

Esta Convención es el instrumento jurídico internacional más relevante en materia de protección de los derechos de las personas migrantes. Es aplicable a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición, y durante todo el proceso de migración de los trabajadores migratorios y sus familiares; es decir, durante la preparación para la migración, la partida, el tránsito y todo el período de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual, exceptuando las personas empleadas por organizaciones y organismos internacionales, las que desempeñan funciones oficiales, empleadas por un Estado fuera de su territorio o por un empleador en su nombre, que participen en programas de desarrollo y en otros programas de cooperación, inversionistas, refugiados y apátridas, estudiantes y personas que reciben capacitación, marinos y trabajadores en estructuras marinas que no hayan sido autorizados a residir y ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo (Art. 1 y 2).

Entre los trabajadores migratorios y sus familiares incluye a los documentados o en situación regular si han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada, y a los no documentados o en situación irregular si no cumplen esas condiciones (Art. 5).

En relación con los derechos de los trabajadores migratorios, establece que deberán gozar de un trato no menos favorable del que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a condiciones y prestaciones laborales, y que los Estados Partes deberán adoptar todas las medidas adecuadas para asegurar que los trabajadores migratorios no sean privados de ninguno de sus derechos a causa de irregularidades en su permanencia o empleo (Art. 25).

Asimismo, esta Convención reconoce el derecho de los trabajadores migratorios y sus familiares a participar en reuniones y actividades de los sindicatos o de cualesquiera otras asociaciones establecidas conforme a la ley, con miras a proteger sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole y a afiliarse libremente a cualquier sindicato o a cualquiera de las asociaciones citadas; solicitar ayuda y asistencia de cualquier sindicato o de cualquiera de las asociaciones citadas. (Art. 26)

---

<sup>8</sup> Ratificada el 13 de marzo del 2003.

En condiciones de igualdad, los trabajadores migratorios y sus familiares gozarán del mismo trato que los nacionales en materia de seguridad social; podrán recibir cualquier tipo de atención médica urgente, la que no podrá negarse por motivos de irregularidad en lo que respecta a la permanencia o al empleo; contarán con la inscripción del nacimiento de sus hijos y el acceso de los mismos a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas, que no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo (Art. 27, 28, 29 y 30).

Es importante señalar que la Convención también demanda que los Estados Partes en cuyo territorio haya trabajadores migratorios y familiares suyos en situación irregular tomen medidas apropiadas para asegurar que esa situación no persista (Art. 69) y adopten las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para aplicar sus disposiciones (Art. 84).

#### **4.4. Legislación migratoria nacional**

La máxima autoridad en materia migratoria es el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, al cual compete conocer:

- Diligencias a efecto de que los extranjeros obtengan la calidad de salvadoreño por naturalización;
- Diligencias a efecto de que los originarios de los demás Estados que constituyeron la República Federal de Centro América, obtengan la calidad de salvadoreño por nacimiento;
- Diligencias de renuncia de la calidad de salvadoreño por naturalización y de salvadoreño por nacimiento, obtenidas de conformidad a los literales anteriores;
- Diligencias para la recuperación de la calidad de salvadoreño por naturalización y de salvadoreño por nacimiento, en los casos del literal anterior y de la calidad de salvadoreño por naturalización, en el caso del numeral primero del artículo 94 de la Constitución;
- Diligencias para otorgar el permiso a fin de ausentarse del país, a que se refiere el numeral primero del artículo 94 de la Constitución;
- Las demás diligencias relacionadas con los extranjeros que no estén comprendidas en la Ley de Migración.

Este Ministerio ejerce dichas funciones a través de la Dirección General de Migración y Extranjería, la cual es responsable del control migratorio, entendido como la organización y coordinación de los servicios relativos a la entrada y salida de los nacionales y extranjeros del territorio nacional, mediante el examen y calificación de sus

documentos; el estudio de los problemas que este movimiento origine y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales respecto a la permanencia y actividades de los extranjeros en el país.

La entrada, salida y permanencia de extranjeros en el país es regulada por la Ley de Migración<sup>9</sup> del 19 de diciembre de 1958 y la Ley de extranjería<sup>10</sup> del 18 de febrero de 1986.

De conformidad con la Constitución Política, la Ley de Extranjería indica que son extranjeros los nacidos fuera del territorio nacional, originarios de otros Estados que no han obtenido la calidad de salvadoreños por naturalización y los originarios de los demás Estados que formaron la República Federal de Centro América que, teniendo su domicilio en El Salvador, no han manifestado ante la autoridad competente su voluntad de ser salvadoreños por nacimiento. Establece que los extranjeros gozarán de las garantías individuales al igual que las nacionales, salvo las limitaciones establecidas en la Constitución y las leyes secundarias del país, y que desde el instante que ingresen al territorio nacional están obligados a respetar la Constitución, las leyes secundarias y a las autoridades, adquiriendo a la vez el derecho a ser protegidos por ellas.

La Ley de Extranjería estipula que los extranjeros, con excepción de los derechos políticos, gozarán de los mismos derechos que los nacionales, y estarán sujetos a las mismas obligaciones. Desde el momento en que ingresan al país tienen derecho a invocar los tratados y convenciones suscritos entre el Estado de El Salvador y sus respectivas contrapartes cuando sus derechos, comprendidos en los mismos, sean violados; también tienen derecho a acudir a la vía diplomática en los casos de denegación de justicia y después de agotados los recursos legales y el beneficio de reciprocidad. Respecto del derecho al trabajo, estipula que los extranjeros gozan de la misma libertad de trabajo de que disfrutaban los salvadoreños, sin más limitaciones que las establecidas en esta ley, el Código de Trabajo y otras leyes de la República. Ninguna autoridad permitirá el ingreso al país de personas extranjeras para prestar servicios sin la autorización del Ministerio de Seguridad y Justicia.

En relación con los derechos políticos, la Ley establece que quienes directa o indirectamente participen en la política interna del país perderán el derecho a residir en el mismo, lo que será dispuesto mediante resolución administrativa del Ministro de Seguridad y Justicia y ejecutado por las autoridades migratorias o los órganos auxiliares correspondientes de la administración de justicia. De acuerdo con la Ley de Migración, los extranjeros que ingresen al territorio nacional pueden hacerlo bajo las categorías migratorias de Turistas, Residentes temporales o Residentes definitivos.

---

9 Decreto No. 2772 de la Asamblea Legislativa del 19 de diciembre de 1958.

10 Decreto No. 299 del 18 de febrero de 1986

Define como turistas a las personas que ingresen al país con fines recreativos, de salud, familiares, religiosos, deportivos, culturales y otros semejantes, o en tránsito, y que permanezcan en el territorio nacional desde cuarenta y ocho horas hasta noventa días, o por otro período igual. Éstos no podrán dedicarse a ningún trabajo, al igual que las personas que lleguen en vía de negocios, ya sea como agentes viajeros o representantes de casas extranjeras o en otra calidad semejante, pues podrán dedicarse únicamente a esas actividades. En ambos casos el Ministerio de Seguridad y Justicia puede conceder prórroga por una sola vez, siempre que se solicite con diez días de anticipación a su vencimiento. Quienes ingresen al país en calidad de turistas no pueden dedicarse, bajo ningún concepto, a actividades remuneradas.

Las personas que ingresen en calidad de turistas no pueden cambiar su condición migratoria, salvo los centroamericanos y panameños por nacimiento que hayan ingresado legalmente al país, los ciudadanos extranjeros casados con ciudadanos salvadoreños, los técnicos u obreros especializados que sean contratados por empresas industriales o comerciales domiciliadas en la República (a solicitud escrita del patrón interesado), religiosos que se dediquen a la enseñanza o a las actividades propias de su culto (a solicitud escrita de parte interesada), y las esposas e hijos de los técnicos u obreros especializados cuando los acompañen.

En estos casos excepcionales, estas personas deben haber ingresado al país con pasaporte visado por el Cónsul de El Salvador en el lugar de su procedencia o del más inmediato. Los técnicos u obreros especializados contratados por empresas industriales o comerciales domiciliadas en la República, los religiosos que se dediquen a la enseñanza o a las actividades propias de su culto y las esposas e hijos de los técnicos u obreros especializados sólo podrán cambiar su calidad migratoria a la de Residente Temporal a juicio del Ministerio de Justicia y Seguridad.

Se consideran Residentes temporales las personas que ingresen al país por un período de hasta un año, para los fines siguientes: dedicarse a alguna actividad científica, cultural o deportiva; trabajar como técnicos u obreros especializados o ejercer cualquier otra actividad temporal lícita. También se consideran Residentes temporales a las personas que ingresen para proteger su libertad y su vida de persecuciones políticas, quienes estarán sujetas a las prescripciones de las Convenciones Internacionales vigentes sobre la materia y a la regulación especial que determinen las autoridades nacionales.

La normatividad migratoria estipula que en ningún caso se permitirá el ingreso al territorio nacional en calidad de Residentes temporales o definitivos, a las personas siguientes:

- Que padezcan de enfermedades contagiosas.
- Profesen ideas anárquicas o contrarias a la democracia.
- Quienes en alguna forma puedan poner en peligro la tranquilidad o la seguridad del Estado.
- Aquellas cuya presencia en el territorio nacional constituya un peligro al interés público, a juicio prudencial del Ministerio de Justicia y
- Seguridad.

En relación con los requisitos de admisión de extranjeros, la Ley de Migración establece que las personas que pretenden ingresar como Residentes Temporales deberán presentar pasaporte visado por el Cónsul de El Salvador en el lugar de su procedencia o del más inmediato, y deben presentarse en el término de cuarenta y ocho horas después de su ingreso, a la Dirección General de Migración para efectos de inscripción. Los funcionarios consulares únicamente extenderán visa de residente temporal previa autorización del Ministerio de Seguridad y Justicia.

Todos las personas que ingresen al país en calidad de Residentes temporales o los técnicos u obreros especializados contratados por empresas industriales o comerciales, sus esposas e hijos, y los religiosos que hayan cambiado su calidad migratoria deben presentarse a la Dirección General de Migración y Extranjería con sus documentos, para efectos de inscripción, en el término de cuarenta y ocho horas después de su ingreso los primeros, y una vez que se les notifique el cambio de calidad migratoria, los segundos. Están obligados, además, a indicar el lugar de su domicilio y todo cambio del mismo. Sólo podrán cambiar su calidad migratoria a la de Residente definitivo a juicio del Ministerio de Seguridad y Justicia.

La Ley de Migración considera Residentes definitivos a las personas que, habiendo cumplido con todos los requisitos que establecen las leyes, adquieran el derecho de permanecer en el país por tiempo indefinido. Pueden ingresar al país con esta calidad migratoria las personas que reúnan las condiciones siguientes:

- Gocen de buena salud.
- Tengan antecedentes de moralidad y de aptitud para el trabajo; y
- Tengan profesión, arte u oficio, o recursos suficientes para establecerse en actividades financieras, industriales o comerciales lícitas.
- El Ministerio del Justicia y Seguridad Pública también puede autorizar el ingreso de profesionales, técnicos, expertos o empresarios que tengan el propósito de desarrollar actividades que demanden las necesidades del país; no autoriza el ingreso de los residentes definitivos cuando las actividades a las que pretenden dedicarse ocasionen desplazamiento o competencia a trabajadores nacionales.

La Residencia definitiva debe solicitarse al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, ya sea por conducto del funcionario consular correspondiente o por medio de representante legal o apoderado domiciliado en el país. Dicha solicitud debe contener los siguientes datos:

- Nombre y apellido, lugar y fecha de nacimiento, nacionalidad, estado Civil, edad, profesión u oficio, sexo, raza y lugar y fecha de expedición del pasaporte. La misma se debe acompañar de los documentos siguientes:
- Fotografía del solicitante, de frente y sin sombrero.
- Nombre de las sociedades u organizaciones a que pertenezca o haya pertenecido.
- Historial político del solicitante en el lugar o lugares de su residencia durante los cinco últimos años anteriores a la solicitud de visa.
- Certificado de salud expedido por médico de reconocida honorabilidad, en el cual conste que no padece enfermedades infecto-contagiosas.
- Fines por los cuales se propone residir en El Salvador.

Las personas centroamericanas por nacimiento que ingresen legalmente al país podrán adquirir su residencia definitiva sin más requisitos que comprobar su buena conducta y no estar comprendidos en las prohibiciones que establece la Ley de Migración (esto es, que no padezcan de enfermedades contagiosas, no profesen ideas anárquicas o contrarias a la democracia, no pongan en peligro la tranquilidad o la seguridad del Estado, ni constituyan un peligro al interés público).

Los inmigrantes casados con salvadoreños pueden adquirir la calidad de residentes definitivos, la cual subsiste aún si se disuelve el vínculo matrimonial. Para ello, el interesado debe solicitarlo por sí mismo o por medio de un apoderado, y acompañar a la solicitud los siguientes documentos: Certificación de su partida de matrimonio, constancia de buena conducta durante los dos años anteriores a su ingreso y certificado de salud expedido por médico de reconocida honorabilidad, en el cual conste que no padece enfermedades infecto-contagiosas. Los Residentes definitivos pueden ejercer libremente actividades remuneradas o lucrativas.

La constancia de Residente definitivo debe ser refrendada o validada por uno o más años, sin exceder de cuatro, mediante el pago de los derechos migratorios. El trámite incluye la presentación del Formulario F-23, el cual tiene un costo de \$45.14 centroamericanos, acompañada de la solicitud firmada por el interesado, fotocopia de ambos lados del Carné de Residente definitivo y del pasaporte vigente (de todas las páginas utilizadas) y original del mismo para ser confrontado.

Cuando se trate de un grupo familiar (hijos menores de 18 años edad y cónyuge) se debe presentar solicitud suscrita por ambos padres, fotocopia de ambos lados del Carné de Residente definitivo de cada miembro de la familia, fotocopia del pasaporte vigente de cada miembro de la familia (de todas las páginas utilizadas) y originales para ser confrontados.

En el caso de los trabajadores inmigrantes de origen centroamericano, el trámite de residencia temporal con autorización para trabajar incluye la presentación del Formulario F-01, el cual tiene un costo de \$61.71 centroamericanos. Este debe acompañarse con los siguientes documentos:

1. Original de Certificación de Partida de Nacimiento, debidamente autenticada o apostillada.
2. Fotocopia del Pasaporte vigente de todas las páginas utilizadas y presentar el original para ser confrontado.
3. Original de Solvencia de Antecedentes Penales o Policiales del país de origen o donde ha residido los 2 últimos años anteriores a su ingreso a territorio salvadoreño, debidamente autenticada o apostillada.
4. Constancia de salud expedida por médico salvadoreño debidamente autorizado por la Junta de Vigilancia de la Profesión Médica, que haga constar no padecer de enfermedades infectocontagiosas. La constancia tiene una vigencia de 3 meses contados a partir de la fecha de su expedición.
5. En caso de haber permanecido por más de 3 meses en territorio nacional o mostrar múltiples ingresos al país, deberá presentar Solvencia de la Policía Nacional Civil de El Salvador vigente.
6. Fotocopia del Certificado del ISSS y del carné de AFP, si está obligado a ser incorporado a éstos regímenes.
7. Fotocopia del Carné del NIT.

Si el trabajador inmigrante va a trabajar por cuenta propia como comerciante, debe presentar: Declaración Jurada en Acta Notarial, otorgada ante notario salvadoreño, detallando las actividades que realiza, finalidad, domicilio, fecha de inicio de actividades e ingresos que percibe, y la documentación que respalde dicha declaración (recibos o facturas de compras, declaraciones de impuestos, contrato de arrendamiento de locales, entre otros). Debe anexar también las autorizaciones otorgadas por diversas entidades para desarrollar su actividad, por ejemplo permisos de alcaldías, instituciones del Estado, etc.

El empleador que contratará al trabajador inmigrante debe presentar los siguientes documentos:



1. Solicitud firmada por el representante legal de la sociedad o empresa contratante, debidamente legalizada la firma por notario, relacionando la personería jurídica con que actúa.
2. Fotocopia certificada del contrato individual de trabajo con firmas autenticadas por notario autorizado, cumpliendo con los requisitos del Art. 23 del Código de Trabajo, así como fotocopia certificada del auto de acuse de recibido del ejemplar del mismo en la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
3. Fotocopia certificada por notario de la Matricula de Empresa y Establecimiento inscritos en el Registro de Comercio. (Excepto asociaciones y fundaciones sin fines de lucro).
4. Fotocopia certificada de inscripción vigente del Centro de Trabajo en la Dirección General de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
5. Fotocopia del Documento Único de Identidad o Carné de Residente Extranjero, según el caso, número de identificación tributaria del representante legal del patrón o empleador.

En el caso de técnicos y obreros especializados la solicitud de ingreso o cambio de calidad migratoria puede ser presentada por los patrones interesados, acompañada de los documentos pertinentes, un proyecto del contrato de prestación de servicios que se pretende celebrar con el trabajador inmigrante, o las bases del mismo. Si la resolución es favorable, se debe anotar el tiempo por el cual se autoriza la residencia. El patrón debe presentar copia del contrato definitivo para fines fiscales y de control a los Ministerios de Seguridad y Justicia, al Ministerio de Trabajo y Previsión Social y a la Dirección General de Contribuciones Directas. Cuando el contrato termine - por cualquier causa - el trabajador debe abandonar el territorio nacional. Los permisos concedidos en ningún caso se pueden prorrogar a solicitud de otro patrón, persona natural o jurídica, que no sea el contratante original.

La permanencia temporal de cualquier persona no puede exceder de cinco años, excepto casos especiales calificados por el Ministerio de Seguridad y Justicia. En épocas de cosecha, o por razones de interés público, se permite la entrada al territorio nacional de trabajadores o braceros originarios de los demás países de Centroamérica, sin más requisito que un permiso especial extendido por la respectiva Delegación de Migración; estos trabajadores no tienen derecho a residencia permanente y, una vez que termine el motivo de su ingreso, tienen la obligación de abandonar el país.

La Ley de Migración sanciona con multa y expulsión el ingreso al país sin cumplir los requisitos migratorios establecidos. La multa puede ser permutada por arresto hasta de treinta días, según el caso. Los agentes de Seguridad Pública y las demás autori-

dades administrativas del país tienen obligación de informar a la Dirección General de Migración de los casos que se presenten y suministrar todos los datos posibles del inmigrante infractor, para que dicha Oficina pueda seguir la investigación y solicitar, en su caso, la orden de expulsión que es emitida por el Ministerio de Seguridad y Justicia. Sanciona con expulsión al trabajador inmigrante que no abandone el país al terminar su contrato de trabajo.

La ley también sanciona la contratación laboral de personas migrantes irregulares, al prohibir que se empleen trabajadores inmigrantes que no comprueben previamente su permanencia legal en el país y no cuenten con autorización para trabajar. La violación de esta disposición es sancionada con una multa, sin perjuicio de que se suspenda inmediatamente al trabajador de su empleo. De la misma manera, sanciona a los patrones que no avisen al Ministerio de Seguridad y Justicia, dentro del término de 15 días, que el empleado ha cesado de prestar sus servicios, a los patrones que contraten a trabajadores que hayan violado obligaciones contractuales con otro patrón, y sanciona con la expulsión del país a los trabajadores que violen obligaciones contractuales.

Los trabajadores inmigrantes que no refrenden o validen su constancia de residencia dentro del mes siguiente a su vencimiento son sancionados con multa y, si no lo hacen antes del año pierden su derecho a residir en el país, al igual que aquellos que cometan cualquier infracción o incumplimiento de obligaciones no previstas en la normatividad migratoria y a las empresas de transporte que embarquen a inmigrantes que no cubran los requisitos migratorios de entrada al país.

Por último, es importante agregar que la Ley de Migración otorga al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública la facultad discrecional de acordar la expulsión de cualquier persona extranjera, si considera que presencia es contraria a los intereses nacionales.

La revisión de la Ley de Migración y de la Ley de Extranjería permite hacer las siguientes consideraciones:

-La legislación migratoria salvadoreña es altamente punitiva; aprobada en el marco de la guerra fría, su propósito final es resguardar la seguridad pública y el orden establecido. Para ello desarrolla una serie de obstáculos legales y administrativos que no sólo dificultan la regularización de los trabajadores in

migrantes, sino también mecanismos de control de su ingreso, permanencia y actividad. En tal sentido, carece de un enfoque que promueva y proteja los derechos de los trabajadores inmigrantes.

-Si bien establece que todas las personas inmigrantes pueden optar por la residencia permanente o definitiva, en la práctica discrimina a los trabajadores inmigrantes de escasos recursos económicos que ingresan al país en busca de empleo, no sólo por la extensa lista de requisitos, sino por los altos costos de los trámites y de la documentación requerida.

-De este modo la ley obliga a los trabajadores inmigrantes pobres a permanecer en el país en condición de irregularidad migratoria, expuestos a sanción pecuniaria y expulsión.

-Penaliza con multa y expulsión el ingreso al país sin cumplir los requisitos migratorios establecidos. En el caso de la sanción pecuniaria, la ley dispone la posibilidad de permutarla por un arresto hasta de treinta días, precepto que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional, en tanto violenta el artículo 14 de la Constitución Política, el cual únicamente posibilita la sustitución de multa por servicios comunitarios. Además, ha reconocido en la jurisprudencia relativa a habeas corpus que la detención de inmigrantes irregulares no puede ser mayor de cinco días, y en todo caso como una sanción impuesta previa al debido proceso legal (IDHUCA, 2006).

Para terminar este apartado y respecto a la institucionalidad jurídica, es importante citar el Acuerdo Centroamericano de los Presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (CA-4), que establece el libre ingreso, tránsito y permanencia de ciudadanos de nacionalidad hondureña, nicaragüense, salvadoreña y guatemalteca durante 90 días, y cuyo único requisito es el documento de identificación de su país.

Además, el país suscribió con Nicaragua y Guatemala sendos Memoranda de Entendimiento para implementar un mecanismo migratorio temporal de protección y regularización para nicaragüenses, guatemaltecos y salvadoreños que se encuentren en situación irregular y que demuestren su arraigo en el país de destino. La implementación de este acuerdo enfrenta dificultades que derivan de la normatividad migratoria interna, lo que tiene como consecuencia su incumplimiento.

Aunque El Salvador no tiene una política migratoria nacional dirigida a la atención de la población migrante, en la actualidad participa en el proceso de formulación de la Propuesta de Política Migratoria Regional Integral, desarrollada bajo la dirección del Comité Ejecutivo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en coordinación con los gobiernos y las instancias correspondientes de la institucionalidad regional. La Propuesta tiene la finalidad de contar con una política migratoria regional integral, con una visión intra y extra regional, que considere las legislaciones de los

países de origen, tránsito y destino. Uno de los principios de este documento se refiere al establecimiento de las herramientas que aseguren el pleno respeto de los derechos humanos de las personas migrantes en cada uno de los países miembros del SICA, así como de aquellas que transitan en la región.

#### **4.5. Legislación laboral**

En El Salvador las relaciones laborales son normadas por la Constitución Política, el Código de Trabajo y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados por el Estado. La Constitución Política establece que la función social del trabajo gozará de la protección del Estado, el cual empleará todos los recursos a su alcance para proporcionar ocupación manual o intelectual al trabajador, y para asegurar a él y a su familia las condiciones económicas de una existencia digna.

El Código de Trabajo de la República de El Salvador tiene por objeto principal armonizar las relaciones entre patrones y trabajadores, estableciendo sus derechos y obligaciones; se funda en principios que tienden al mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores.

En concordancia con la Constitución Política, el Código de Trabajo establece que todo patrón está obligado a integrar el personal de su empresa con un 90% de trabajadores salvadoreños, salvo circunstancias especiales calificadas por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en las cuales los patrones pueden ser autorizados para emplear más de un diez por ciento de extranjeros. Estas salvedades se verifican cuando sea necesario contratar personas de difícil o imposible sustitución por salvadoreños, en cuyo caso los patrones quedan obligados a capacitar personal salvadoreño, bajo la vigilancia y control del citado Ministerio, durante un plazo no mayor de cinco años. También se prohíbe a los patrones pagar a los trabajadores salvadoreños menos del 85% de la suma total de los salarios que eroga.

Asimismo, esta norma establece que para el cómputo de los porcentajes antes citados los centroamericanos de origen se considerarán como salvadoreños, y no se computarán hasta un máximo de cuatro extranjeros que ejerzan cargos de directores, gerentes, administradores y en general, a los extranjeros que desempeñan puestos directivos en la empresa.

De acuerdo con el Código de Trabajo, los extranjeros gozan de la misma libertad de trabajo de la que disfrutaban los salvadoreños, sin más limitaciones que las establecidas en la ley. Sin embargo, para mantener el equilibrio en la movilidad de mano de obra en el área centroamericana, el Órgano Ejecutivo en los Ramos de Trabajo y Previsión Social y del Interior puede tomar las medidas que estime convenientes, salvo que

sobre esta materia existan convenios o tratados vigentes con efectiva observancia. En relación con el principio de igualdad y no discriminación arbitraria en el empleo y la ocupación, establece que el Estado velará por el respeto de los principios de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación, incluyendo el acceso a la formación profesional.

Sobre el derecho al trabajo, señala que nadie puede impedir el trabajo a los demás sino mediante resolución de autoridad competente encaminada a tutelar los derechos de los trabajadores, de los patrones o de la sociedad, en los casos previstos por la Ley. No se podrá hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio, es decir, de cualquier trabajo o servicio exigido bajo la amenaza de una pena cualquiera, y para el cual el trabajador no se ha ofrecido voluntariamente. Esta prohibición no comprende:

- a. Cualquier trabajo o servicio que se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio y que tenga un carácter puramente militar;
- b. Cualquier trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales;
- c. Cualquier trabajo o servicio que se exija en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que la persona que lo preste no sea cedida o puesta a disposición de particular, compañía o personas jurídicas de carácter privado;
- d. Cualquier trabajo o servicio que se exija en casos de fuerza mayor, es decir, guerra, siniestros o amenaza de siniestros tales como: incendios, inundaciones, hambre, temblores de tierra, epidemias y epizootias violentas, invasiones de animales, de insectos o de parásitos vegetales dañinos, y en general todas las circunstancias que pongan en peligro o amenacen poner en peligro la vida o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población;

Los pequeños trabajos comunales, realizados por los miembros de una comunidad en beneficio directo de la misma, a condición de que los miembros de la comunidad tengan derecho a pronunciarse sobre la necesidad de los mismos.

Dentro de las prohibiciones establecidas para los empleadores, enuncia, entre otras, las siguientes:

-Establecer cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, salvo las excepciones previstas por la ley con fines de protección de la persona trabajadora.

-Ejecutar actos que restrinjan los derechos que otorga el mismo Código de Trabajo y las demás fuentes de obligaciones laborales, así como hacer distinción, exclusión o preferencia por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, a excepción de aquellos con fines de protección del trabajador.

-En el respeto del principio de igualdad y no discriminación salarial, la normatividad laboral señala que los trabajadores que en una misma empresa o establecimiento y que en idénticas circunstancias desarrollen una labor igual, devengarán igual remuneración, cualquiera que sea su sexo, edad, raza, color, nacionalidad, opinión política o creencia religiosa.

Asimismo establece que todos los trabajadores tienen el derecho de asociarse libremente para defender sus intereses económicos y sociales comunes, formando asociaciones profesionales o sindicatos, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas; no obstante, determina que solamente los trabajadores salvadoreños por nacimiento pueden integrar las juntas directivas sindicales.

La reseña de la normatividad laboral evidencia que en la práctica ésta obstaculiza la realización del trámite de autorización del permiso de trabajo de la mayoría de trabajadores inmigrantes centroamericanos, debido a que la obtención de la residencia temporal con autorización para trabajar como asalariado incluye contar con una oferta de trabajo y un patrón dispuesto a solicitar el permiso correspondiente. Una vez finalizado el contrato de trabajo, los trabajadores inmigrantes están obligados a permanecer con el mismo patrón si éste prorroga su contrato - independientemente de que no esté de acuerdo con las condiciones laborales - o en su defecto abandonar el país.

En estas condiciones, una cantidad de trabajadores inmigrantes se insertan en actividades productivas del sector informal y de servicios, en detrimento del goce de sus derechos laborales, y pese a los bajos ingresos y a la carencia de prestaciones laborales y seguridad social.

Por otra parte, la normatividad laboral legitima la discriminación de los trabajadores inmigrantes - incluso los que han regularizado su situación migratoria y cuentan con su respectivo permiso de trabajo -, al prohibir de manera expresa su participación en la dirección de entidades sindicales.

## **5. PRINCIPALES VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS A LOS TRABAJADORES INMIGRANTES CENTROAMERICANOS**

El Salvador carece de información oficial sobre las condiciones laborales de los trabajadores inmigrantes – regularizados o no. Sin embargo, se infiere que las disposiciones de la normatividad migratoria desencadenan una serie de violaciones a sus derechos, tanto de parte de las autoridades como de los patrones, ya que sus disposiciones no son congruentes con la Constitución de la República ni con la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Más específicamente, los trabajadores inmigrantes no regularizados son contratados de manera verbal; al no existir contrato escrito, no disponen de mecanismos que les permitan exigir las prestaciones laborales a las que por ley tienen derecho (días de asueto, descanso semanal, vacaciones, indemnizaciones, aguinaldo y seguridad social). La necesidad de generar ingresos que les permitan sobrevivir los obliga a aceptar las condiciones impuestas por el patrón contratante, y a no denunciar los abusos a que son sometidos por temor a ser despedidos y expulsados del país; tampoco pueden acudir a la defensa colectiva de sus derechos, pues no pueden formar parte de organizaciones sindicales.

El estudio de Acuña González, G., et al. (2012) da cuenta de que la mayoría de los trabajadores inmigrantes no tiene permiso para desempeñarse laboralmente, esto no es impedimento para encontrar trabajo; no obstante, sin la documentación formal, el trabajador es vulnerable ante una eventual explotación laboral de parte de sus empleadores, quienes usan la fuerza laboral inmigrante para bajar sus costos de operación, al no reconocer sus derechos laborales. Los trabajadores inmigrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad ante una posible explotación de parte de sus empleadores, dadas sus características, sus bajos niveles de escolaridad, la falta de documentación oficial para el trabajo y su inserción en el mercado informal. A los y las inmigrantes se les emplea por un menor salario, y generalmente no reciben las prestaciones completas.

Al respecto, tomando como base las denuncias recibidas, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PPDH 2008) señala que las amplias facultades discrecionales otorgadas a las autoridades migratorias en la Ley de Migración y Extranjería generan sistemáticas violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes, entre las cuales atentados contra la libertad e integridad personal, la ga-

rantía del debido proceso judicial y administrativo y los derechos laborales.

Según la PPDH, la mayoría de casos de atentados contra la libertad e integridad personal ocurre durante el desarrollo de procedimientos policiales de captura, en un marco de total ilegalidad y arbitrariedad o al interior de los precintos policiales donde se encuentran en custodia los detenidos. Los trabajadores inmigrantes con frecuencia son víctimas de malos tratos de parte de miembros del Cuerpo de Agentes Metropolitanos - una especie de policía municipal cuyas funciones con de carácter administrativo en el resguardo de parques y de otros bienes del municipio, que no tiene funciones de seguridad pública ni está facultada para privar de libertad a las personas.

Por disposición de la Dirección General de Migración y Extranjería, las autoridades policiales detienen y recluyen a los inmigrantes en situación migratoria irregular, mientras se procede a su expulsión del país.

La PPDH agrega que la expulsión de trabajadores migrantes – en forma individual o colectiva - generalmente se realiza sin cumplir las garantías del debido proceso. Por ejemplo, en marzo del 2008 inició la investigación sobre un caso en el cual, por órdenes de la Dirección General de Migración y Extranjería, se realizó un operativo para ubicar a inmigrantes hondureños y nicaragüenses en el Departamento de San Miguel y en el Municipio de Santa Rosa de Lima, Departamento de la Unión. Durante el operativo fueron capturadas alrededor de 50 personas y expulsadas del territorio nacional de forma expedita.

Por otra parte, en el país ocurre una serie de violaciones a los derechos laborales de los trabajadores migrantes no regularizados quienes, al ser contratados de manera verbal, no disponen de mecanismos que les permitan exigir las prestaciones laborales a las que tienen derecho. La necesidad de generar ingresos que les permitan

Según denuncia presentada por un inmigrante nicaragüense de 25 años de edad, vendedor ambulante, ante la Delegación Departamental de San Miguel de la PPDH el 5 de noviembre del 2007, cuando se encontraba vendiendo en la zona de la calle Chaparrastique, un miembro del Cuerpo de Agentes Metropolitanos (CAM) le indicó que se lo llevaría detenido y lo tomó por la fuerza de la camisa. Al resistirse le roció gas lacrimógeno, lo subió al vehículo y lo llevó a la Comandancia de Guardia, donde otros dos agentes municipales lo golpearon. Una hora más tarde lo llevaron a la Delegación de la Policía Nacional Civil (PNC) donde le pidieron sus datos generales. Al regresarlo a las instalaciones del CAM le ordenaron que barriera el comedor, y al terminar esa tarea lo dejaron en libertad, con la amenaza de deportarlo pues “había quedado fichado en el PNC”.

Fuente: PPDH (2008).



sobrevivir los obliga a aceptar las condiciones impuestas por el patrón contratante y a no presentar denuncias sobre los abusos de los que son víctimas, por miedo a ser despedidos y expulsados del país; por otra parte, tampoco acuden a la defensa colectiva de sus derechos, ya que no pueden formar parte de organizaciones sindicales. La mayoría de los trabajadores migrantes no cuenta con el permiso para desempeñarse laboralmente; sin embargo, esto no es impedimento para encontrar trabajo; no obstante, sin la documentación formal, los y las inmigrantes son vulnerables a una eventual explotación laboral por parte de sus empleadores, quienes usan su fuerza de trabajo para bajar los costos de operación, al no reconocerles sus derechos laborales. Los trabajadores inmigrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad ante una posible explotación de parte de sus empleadores, dadas sus características, sus bajos niveles de escolaridad, la falta de documentación oficial para el trabajo y su inserción en el mercado informal, ya que los y las inmigrantes son empleados por un

menor salario y, generalmente, no reciben las prestaciones completas (Acuña González, G., et al., 2012).

Adicionalmente, la mayoría de inmigrantes trabaja en condiciones precarias, pues no accede a derechos laborales que le corresponden (asueto, descanso semanal, aguinaldo, vacaciones, seguridad social, entre otros). Desde la percepción de los trabajadores inmigrantes entrevistados en el marco del estudio *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de El Salvador*, la ausencia de reconocimiento de los beneficios y derechos laborales responde a que los empleadores se aprovechan de sus condiciones migratorias; relatan que “sobre el papel” (haciendo referencia a la legislación nacional) tienen los mismos derechos que los trabajadores nacionales, pero no pueden exigirlos debido a su estatus migratorio; agregan que los empleadores se aprovechan de su situación migratoria irregular para pagarles menos que a los trabajadores salvadoreños, y en algunos casos incluso menos de lo pactado.

Cinco trabajadores inmigrantes de nacionalidad guatemalteca, vendedores en el mercado La Cruz, quienes tenían 8 años de residir en el país con permanencia y permiso de trabajo extendida por las autoridades migratorias, denunciaron ante la PPDH que el 27 de mayo del 2007 el administrador de mercados, acompañado de agentes de la Policía Municipal, llegó a sus respectivos puestos de venta a solicitarles sus datos personales; al día siguiente les entregaron una notificación en la que se les indicaba que a partir del siguiente día no podrían instalar sus ventas porque la Ley de Extranjería les impedía trabajar. Los denunciantes trataron de demostrar que contaban con los requisitos exigidos, pero los policías municipales hicieron caso omiso de sus explicaciones. Luego de la medida cautelar dictada por la PPDH a favor de los denunciantes, el 27 de octubre de ese mismo año el Alcalde Municipal manifestó que los trabajadores inmigrantes podían instalar sus ventas siempre y cuando su situación migratoria estuviera “legalizada”.

Fuente: PPDH, 2008.

Al respecto, con base en los casos investigados, la PPDH subraya que el derecho a condiciones de empleo y remuneración en igualdad de condiciones para los trabajadores inmigrantes es violado, sin que existan mecanismos de protección efectiva, pues la posibilidad de acudir a las instancias respectivas, con la finalidad de pedir la restitución de estos derechos, es limitada.

## 6. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

Por instrucciones del Presidente de la República, en abril del 2000 el Ministro del Interior presentó a la Asamblea Legislativa el Anteproyecto de Decreto Legislativo que contiene la Ley de Migración y Extranjería (Expediente 2728-4-2000). En su preámbulo, dicho anteproyecto considera que la legislación en materia migratoria debe favorecer y estrechar las relaciones de mutua colaboración con las demás repúblicas de Centroamérica, y que es responsabilidad del Estado salvadoreño desarrollar los principios constitucionales referentes a los derechos y obligaciones de los extranjeros. Dicho anteproyecto de ley ha sido conocido por los órganos de la Asamblea Legislativa a los que compete, y se pidió opinión a los Ministros de las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores, así como al Foro de Migrantes.

A continuación se presenta una matriz con las disposiciones relacionadas con los trabajadores inmigrantes establecidas en la Ley de Migración vigente, y las contenidas en el Anteproyecto de la Ley de Migración Y Extranjería.

<b>Ley de Migración vigente</b>	<b>Anteproyecto de Ley de Migración y Extranjería</b>
Máxima autoridad en materia migratoria: Ministerio de Gobernación; ejerce sus funciones a través de la Dirección General de Migración.	Máxima autoridad en materia migratoria: Ministerio del Interior (hoy Ministerio de Justicia y Seguridad Pública); ejerce sus funciones a través de la Dirección General de Migración
<b>Categorías migratorias</b>  Turistas Residentes temporales Residentes definitivos	<b>Categorías migratorias</b>  No residentes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Turistas</li> <li>• Visitantes de negocios</li> <li>• Estudiantes</li> <li>• Asesores deportivos y deportivos</li> <li>• Artistas</li> </ul>
<b>Residentes temporales:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quienes ingresen hasta por un período de un año para dedicarse a alguna actividad científica, cultural o deportiva, trabajar como técnicos u obreros especializados, y/o ejercer</li> </ul>	<b>Residentes temporales:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Quienes tengan derecho de permanecer en el país hasta por un período de 2 años para ejercer cualquier actividad lícita de conformidad con las leyes laborales y demás disposiciones legales aplicables. Se prevé pro-</li> </ul>

<p>cualquier otra actividad temporal lícita.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quienes ingresen para proteger su libertad y su vida de persecuciones políticas.</li> </ul> <p><b>Residentes Definitivos:</b> Quienes habiendo cumplido con todos los requisitos que establecen las leyes, adquieran el derecho de permanecer en el país por tiempo indefinido.</p>	<p>rrogar dicha autorización para permanecer 2 años más.</p> <p><b>b.</b> Quienes ingresen para proteger su libertad y su vida de persecuciones políticas.</p> <p><b>Residentes Permanentes:</b> Aquellos que, después de haber tenido una residencia temporal de 4 años, pueden tramitar la residencia permanente.</p>
<p><b>Con relación al trabajo de personas de nacionalidad distinta a la salvadoreña</b></p>	
<p>Los residentes temporales pueden trabajar como técnicos, obreros especializados o ejercer cualquier otra actividad temporal lícita, una vez obtenido el respectivo permiso de trabajo, el cual en ningún caso se puede prorrogar a solicitud de otro patrón, persona física o jurídica, que no sea el contratante original.</p> <p>El trabajador por cuenta propia como comerciante debe presentar una declaración jurada en acta notarial, otorgada ante notario salvadoreño, detallando las actividades que realiza, finalidad, domicilio, fecha de inicio de actividades e ingresos que percibe y documentación que respalde dicha declaración (recibos o facturas de compras, declaraciones de impuestos, contrato de arrendamiento de locales, entre otros), y anexar</p> <p>autorizaciones de las entidades que corresponda para desarrollar su actividad, como permisos de alcaldías y de otras instituciones del Estado.</p>	<p>Los residentes temporales pueden trabajar como técnicos, obreros especializados o ejercer cualquier otra actividad temporal lícita, si cuentan con el respectivo permiso de trabajo otorgado por la Dirección General de Migración y Extranjería.</p> <p>Considera <b>trabajadores temporales</b> a los centroamericanos que ingresen al país con el objeto de desarrollar actividades económicas de carácter temporal, a solicitud de un empleador o del propio trabajador, cuyo ingreso y permanencia ha sido autorizado por la DGM. El plazo de vigencia no podrá exceder de seis meses. En caso de sobrepasar el tiempo autorizado se le cancelará automáticamente la autorización, sin derecho a solicitarla de nuevo.</p> <p>Considera <b>trabajadores transfronterizos</b> a las personas extranjeras vecinas de las zonas aledañas a las fronteras con residencia habitual en la zona fronteriza de un Estado limítrofe, desarrollando actividades por cuenta propia o ajena en las zonas fronterizas del territorio salvadoreño.</p> <p>Los trabajadores transfronterizos deberán regresar diariamente, o al menos una vez por semana, a su lugar de residencia y deben transitar por las fronteras habilitadas; asimismo deberán obtener el permiso correspondiente ante la Dirección General de</p>

	<p>Migración, con los requisitos y condiciones que se establecerán reglamentariamente.</p> <p>Cuando un trabajador migratorio cesa su actividad remunerada con anterioridad al vencimiento de su permiso de trabajo, no se le retirará su autorización de residencia, ni se considerará que los trabajadores migratorios se encuentran en situación irregular, pero deberá informar en un plazo de 8 días hábiles a la Dirección General. Se le otorgará un plazo de noventa días hábiles para encontrar otra actividad remunerada y no se le retirará su autorización de residencia, por lo menos por un período correspondiente a aquel en que tuviera derecho a prestaciones de empleo.</p>
<p><b>No podrá darse ocupación</b> a extranjeros que no comprueben previamente su permanencia legal en el país y que están autorizados para trabajar. La violación de esta disposición es sancionada con una multa, sin perjuicio de que se suspenda inmediatamente al extranjero de su empleo o trabajo.</p> <p><b>Prohíbe y sanciona con multa a los patrones que</b> contraten a técnicos u obreros especializados en condición migratoria irregular y a aquellos que hayan violado obligaciones contractuales anteriores; la persona trabajadora contratada es sancionada con expulsión. También sanciona con multa a los patrones que omitan dar aviso, en el término de 15 días, que el empleado ha cesado de prestar sus servicios. Los permisos concedidos en ningún caso se pueden prorrogar a solicitud de otro patrón, persona física o jurídica, que no sea el contratante original.</p> <p>La solicitud de ingreso o cambio de calidad migratoria puede ser presentada por los patrones interesados, acompañada de los documentos requeridos, un proyecto del contrato de prestación de servicios que se</p>	<p><b>Prohíbe</b> la contratación de servicios profesionales o laborales de extranjeros en situación migratoria irregular; se sanciona con multa aplicable al contratante y a la persona trabajadora contratada. De la misma manera se sanciona al contratante que no informe a la Dirección General de Migración que el trabajador ha cesado de prestar sus servicios, así como a las instituciones de enseñanza que no comuniquen a esta institución el nombre, nacionalidad y domicilio de los estudiantes no nacionales que atienden.</p> <p>Sanciona con expulsión:</p> <p>A los inmigrantes que ingresen al país por un lugar no habilitado para tal fin, que no se hayan sometido al control migratorio, que no cumplan con las disposiciones que regulan el ingreso o la permanencia en el país y/o que se dediquen a actividades remuneradas sin autorización.</p> <p>A los residentes temporales que no se dediquen a actividades propias de su calidad migratoria, así como a los que no abandonen el país cuando se venza el plazo de su permanencia. Establece permiso especial:</p>

<p>pretende celebrar con el trabajador o las bases del mismo. La infracción es sancionada con multa. A la terminación del contrato, por cualquier causa, el extranjero debe abandonar el país; si no lo hace es expulsado.</p>	
<p>No establece permisos especiales para trabajadores inmigrantes.</p>	<p>En las épocas de cosechas o por razones de interés público, permite la entrada al país de trabajadores o braceros sin más requisito que un permiso especial extendido por la respectiva delegación de migración. Una vez terminado el motivo de su ingreso deben abandonar el territorio nacional.</p> <p>Ninguna autoridad permitirá el ingreso al país de personas extranjeras para prestar servicios sin la autorización del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.</p>
<p>No contempla derechos de los trabajadores inmigrantes.</p>	<p>Derechos de los trabajadores inmigrantes: No hay mención específica de los trabajadores inmigrantes, pero establece que a excepción de los derechos políticos, las personas de nacionalidad distinta a la salvadoreña tienen los mismos derechos de los nacionales, y están sujetos a las mismas obligaciones.</p> <p>Los inmigrantes gozan de la misma libertad de trabajo que los salvadoreños, sin más limitaciones que las establecidas en la normatividad migratoria, el Código de Trabajo y otras leyes de la República.</p>
<p>No contempla obligaciones laborales.</p>	<p>Establece que las personas de nacionalidad distinta a la salvadoreña están protegidas por la Constitución Política y las leyes secundarias, de lo que se infiere que sus derechos laborales están protegidos.</p>
<p>No contempla facilidades para la regularización migratoria.</p>	<p>No contempla facilidades para la regularización migratoria.</p>

La comparación anterior permite afirmar que si bien es cierto que el anteproyecto de Ley de Migración y Extranjería contiene avances, como unificar en un solo cuerpo normativo las disposiciones en esta materia, en él persisten vacíos, y su carácter restrictivo contradice a las disposiciones constitucionales y los enunciados de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la cual no había sido ratificada por el Estado salvadoreño cuando se elaboró dicho anteproyecto. Al respecto, luego de un análisis exhaustivo del proyecto de ley, el Foro de Migrantes (2006) planteó que, si bien parece fusionar en un solo cuerpo normativo la Ley de Migración y la Ley de Extranjería e introduce algunos cambios positivos, este anteproyecto aún no se adecúa en aspectos sustantivos a la normatividad constitucional ni al derecho internacional de los derechos humanos, por lo que se impone una revisión técnica profunda de dicho documento, a fin de que se convierta en un texto legal moderno, democrático, constitucional y funcional.

Entre sus conclusiones, el Foro de Migrantes anota lo siguiente:

- El Proyecto de Ley adolece de defectos de forma y de fondo, que deben ser subsanados antes de su aprobación.
- Debe ser revisado en sus partes sustantivas, ya que contiene disposiciones anticonstitucionales, y además lesivas del derecho internacional vigente.
- Contiene importantes vacíos sobre temas fundamentales.
- No satisface las exigencias fundamentales básicas de un debido proceso legal en sede administrativa.
- No refleja más que la implementación de una política migratoria restrictiva de carácter policial.
- El proyecto de ley debe ser discutido con instituciones de sociedad civil, a las que debe permitirse participar en la presentación de propuestas.

De acuerdo con la Mesa Permanente sobre Derechos de los Migrantes (2006), en la legislación vigente que regula la migración los derechos humanos de los trabajadores migratorios extranjeros son preocupaciones secundarias para la institucionalidad nacional.

Por su parte, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (2008) ha externado que las normas migratorias vigentes (Ley de Migración y Ley de Extranjería) no son acordes al Derecho Internacional de los Derechos Humanos ni a los principios que informan la Convención, por lo que su reforma o sustitución por un cuerpo normativo respetuoso de los derechos fundamentales es una necesidad apremiante en

el país. Señala, además, que el proyecto de ley que se encuentra en estudio en la Asamblea Legislativa debe ser ampliamente difundido y debatido.<sup>11</sup>

En este mismo sentido, en el 2008 el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares alentó al Estado salvadoreño a tomar todas las medidas necesarias para una pronta armonización de su legislación con las disposiciones de la Convención, en particular las actuales leyes en materia de migración y extranjería. Asimismo, le recomendó redoblar esfuerzos para que todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se encuentren en el país gocen de los derechos reconocidos en la Convención sin discriminación alguna.

### 6.1. Estrategia de gestión de la nueva normatividad migratoria

En el momento de la elaboración de este informe se conoce que la Dirección General de Migración y Extranjería dispone de un nuevo borrador de proyecto de la Ley de Migración y Extranjería, y que para su elaboración habría realizado consultas a organismos públicos y privados, aunque éstas no son vinculantes para el órgano legislativo.<sup>12</sup>

A efecto de que El Salvador cuente con una normatividad migratoria que incluya los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y las disposiciones específicas que aseguren su ejercicio, se propone la realización de las siguientes acciones:

Dar seguimiento al proceso de elaboración de la Ley de Migración y Extranjería para su pronta aprobación.

1. Incidir ante los órganos pertinentes de la Asamblea Legislativa para que sus opiniones y propuestas sean tomadas en cuenta, con la finalidad de armonizar la normatividad migratoria nacional con los preceptos establecidos en la Convención Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, compromiso que asumió el Estado salvadoreño cuando ratificó la citada Convención.
2. Al aprobarse la nueva Ley de Migración y Extranjería, atender la elaboración del Reglamento de la misma, con la finalidad de asegurar que incluya medidas apropiadas que faciliten la regularización de los trabajadores inmigrantes.

<sup>11</sup> En el Informe especial del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos (PPDH), presentado en el 2008 al Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la PPDH señaló que tenía conocimiento de la existencia del proyecto de ley, y manifestó su inconformidad, ya que dicho proyecto no había sido conocido ni debatido por los sectores sociales interesados en la temática migratoria ni por la Procuraduría, pese a que en dos ocasiones se había solicitado un ejemplar del mismo, con la finalidad de emitir opinión.

<sup>12</sup> Diputado Iván Rosales, Coordinador de la Unidad de Relaciones Internacionales y Diplomacia

3. Realizar acciones de incidencia tendientes a que el Estado salvadoreño ratifique los Convenios de la OIT No. 97 Sobre los Trabajadores Migrantes y No. 143 Sobre las Migraciones en Condiciones abusivas y la Promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes.
4. Dar seguimiento al proceso de Propuesta de la Política Migratoria Regional Integral.
5. Promover y desarrollar procesos de capacitación y concientización sobre la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, dirigidos a las autoridades responsables de la operatividad de las disposiciones migratorias y laborales y a empleadores, para salvaguardar los derechos de los trabajadores migratorios, independientemente de su status migratorio y laboral.



## 7. BIBLIOGRAFÍA

Acuña González, Guillermo, et al. (2012). *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana*. Informe de El Salvador. San José, C.R.: OIM, OIT, CECC SICA, Red de Observatorios del Mercado Laboral.

Caritas El Salvador (2008). *Informe alternativo relativo al cumplimiento por El Salvador de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familias*, disponible en: [http://www.caritaselsalvador.org.sv/docs/Inform\\_Migrantes\\_ElSalvador\\_2008.pdf](http://www.caritaselsalvador.org.sv/docs/Inform_Migrantes_ElSalvador_2008.pdf) (consultado el 20 de enero 2013).

El Salvador (1983). *Constitución Política de la República*.

\_\_\_\_\_. Ley de Migración. Decreto No. 2772 de la Asamblea Legislativa del 19 de diciembre de 1958.

\_\_\_\_\_. Ley de Extranjería. Decreto No. 299 de la Asamblea Legislativa del 18 de febrero de 1986.

\_\_\_\_\_. (2004). *Memorándum de Entendimiento entre la República de Nicaragua y la República de El Salvador para implementar el mecanismo migratorio temporal de protección y regularización para nicaragüenses y salvadoreños que se encuentren en situación irregular y que demuestren su arraigo en el país de destino (2004)*. Disponible en [http://www.caritaselsalvador.org.sv/docs/Memorando\\_de\\_Entendimiento\\_Nicaragua\\_El\\_Salvador.pdf](http://www.caritaselsalvador.org.sv/docs/Memorando_de_Entendimiento_Nicaragua_El_Salvador.pdf) [consultado el 25 de noviembre 2012].

Foro de migrantes (2001). Comentarios y Recomendaciones a Proyecto de Ley Migración y Extranjería, en Expediente 2728-4-2000 de la Unidad de Relaciones Internacionales y Diplomacia Parlamentaria de la Asamblea Legislativa de El Salvador.

FLACSO (Ed.). (2012). *Migraciones y derechos laborales en Centroamérica: Características de las personas migrantes y de los mercados de trabajo*. Costa Rica, disponible en <http://www.flacso.or.cr> [consultado el 20 de noviembre 2012].

IDHUCA (2006). *Tendencias Legislativas Sobre Migración en Centroamérica*. El Salvador, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6818.pdf?view=1> [consultado e 8 de diciembre 2012].

INCEDES/SIN FRONTERAS IAP (2011), *Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*. México.

Instituto Nacional de Migración/Secretaría de Gobernación, Centro de Estudios Migratorios, México (2008). Boletín estadístico anual de estadísticas migratorias 2008, disponible en [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Boletin\\_Estadistico\\_2008](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Boletin_Estadistico_2008) [consultado el 8 de diciembre 2012]

\_\_\_\_\_(2009). Boletín anual de estadísticas migratorias, disponible en [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Boletin\\_Estadistico\\_2009](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Boletin_Estadistico_2009) [consultado el 8 de diciembre 2012].

ISSS (2011). *Memoria de labores 2011*, disponible en: [http://www.issv.gob.sv/administrator/components/com\\_docestandar/upload/documentos/Memoria%20de%20labores%202011.pdf](http://www.issv.gob.sv/administrator/components/com_docestandar/upload/documentos/Memoria%20de%20labores%202011.pdf) [consultado el 12 de febrero 2013]

ISSS (2010). *Memoria de Labores 2010*, disponible en: [www.issv.gob.sv/index.php](http://www.issv.gob.sv/index.php) [consultado el 12 de febrero 2013].

Mesa Permanente sobre Derechos de los Migrantes /FIDH (2008). *Informe alternativo relativo al cumplimiento por El Salvador de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familias*, disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/MPDM\\_ElSalvador9.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/MPDM_ElSalvador9.pdf) [consultado el 20 de enero 2013].

MINEC-DIGESTYC. Estadísticas, disponible en: [http://www.migracion.gob.sv/index.php?option=com\\_graficos&view=graficos&Itemid=175&limitstart=66](http://www.migracion.gob.sv/index.php?option=com_graficos&view=graficos&Itemid=175&limitstart=66) [consultado el 10 de febrero del 2013].

\_\_\_\_\_(2008). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiple EHPM-2007, disponible en: [www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html](http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html) [consultado el 18 de enero 2013].

\_\_\_\_\_(2009). *VI Censo de Población y V de Vivienda 2007, Tomo I, Características generales de la Población*. San Salvador, disponible en: [www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/poblacion-y-estadisticas--demograficas/centso-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-censos.html](http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/poblacion-y-estadisticas--demograficas/centso-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-censos.html) [consultado el 28 de diciembre 2012].

\_\_\_\_\_(2009). *VI Censo de Población y V de Vivienda 2007, Tomo III, Características económicas de la población*, San Salvador, disponible en: [www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/poblacion-y-estadisticas--demograficas/centso-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-censos.html](http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/poblacion-y-estadisticas--demograficas/centso-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-censos.html) [consultado el 14 de diciembre 2012].

\_\_\_\_\_(2012). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2011, disponible en [www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html](http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html) [consultado el 5 de enero 2013].

*Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Oficina de Estadística e Informática laboral*. Estadísticas laborales 2007, disponible en: [http://mtps.gob.sv/mtps2012/administrator/components/com\\_docestandar/upload/documentos/boletin\\_anual2007.pdf](http://mtps.gob.sv/mtps2012/administrator/components/com_docestandar/upload/documentos/boletin_anual2007.pdf) [12 de febrero 2013].

\_\_\_\_\_(2011). Boletín estadístico anual 2010, disponible en: [http://mtps.gob.sv/mtps2012/administrator/components/com\\_docestandar/upload/documentos/boletin\\_anual2010.pdf](http://mtps.gob.sv/mtps2012/administrator/components/com_docestandar/upload/documentos/boletin_anual2010.pdf) [consultado el 12 de febrero 2013].

Naciones Unidas (1990). Convención Internacional de Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

\_\_\_\_Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2007). Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 73 de la Convención, El Salvador. CMW/C/SLV/CO/1, disponible en: [www2.ohchr.org/english/.../cmw/.../CMW.C.SLV.CO.1\\_s](http://www2.ohchr.org/english/.../cmw/.../CMW.C.SLV.CO.1_s). [consultado el 10 de diciembre 2012].

\_\_\_\_Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2009). Observaciones finales del Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares: El Salvador, disponible en: <http://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2012/03/OBSERVACIONES-Y-RECOMENDACIONES-SOBRE-DERECHOS-HUMANOS-2008-10.pdf> [consultado el 10 de diciembre 2012].

\_\_\_\_(2010). *Código de Trabajo de la República de El Salvador*. Edición rubricada y concordada con las Normas Internacionales del Trabajo, versión actualizada, disponible en: [http://geneconomia.ciem.ucr.ac.cr/sites/default/files/cod\\_trab\\_elsalv.pdf](http://geneconomia.ciem.ucr.ac.cr/sites/default/files/cod_trab_elsalv.pdf) [consultado el 8 de diciembre 2012].

Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Capítulo salvadoreño (2005). *Informe Alternativo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/ElSalvador\\_informe\\_111006.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/ElSalvador_informe_111006.pdf) [consultado el 15 de enero del 2013].

PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005: Una mirada al nuevo nosotros*. El impacto de las migraciones, Disponible en: <http://www.pnud.org.sv/migraciones/content/view/9/105/> [consultado el 13 de febrero 2013].

Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos (2008). *Informe especial del Señor Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, Licenciado Oscar Humberto Luna, presentado al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares*, disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/El%20Salvador9-NHRI.pdf> [consultado el 20 de enero 2013].

Zamora, Gernaert y López (2007). *Desarrollo local transfronterizo, nuevas perspectivas desde los territorios*. FUNDE, San Salvador, disponible en <http://ribei.org/140/1/FUN-07.pdf> [consultado el 21 de diciembre 2012].

---

### III. ESTUDIO MIGRATORIO DE GUATEMALA

Por *María Ester Caballero García\**



---

\*Socióloga hondureña. Ha realizado varios estudios sobre las violencias que afectan a la niñez y adolescencia, violación de los derechos laborales y negación de acceso al derecho a la salud de las trabajadoras de empresas maquiladoras, trata de mujeres, niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual y trata de personas con fines de explotación laboral. Ha llevado a cabo procesos de evaluación de proyectos sociales de desarrollo ejecutados por diversas organizaciones de sociedad civil.

## 1. INTRODUCCIÓN:

### CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA INMIGRACIÓN EN GUATEMALA

Refiriéndose a Centroamérica, Morales Gamboa, A. (2002) plantea que “las migraciones forman parte de un continuo regional entre desplazamientos por razones económicas, políticas o sociales, no siempre como una decisión individual y voluntaria, sino bajo distintos patrones de dominación política, de explotación económica, de violencia social o de calamidades ambientales, que han relegado a los grupos sociales tradicionalmente excluidos a peores condiciones de desigualdad.”

En el desplazamiento de personas en Centroamérica durante el último siglo, este autor distingue tres fases distintas:

*La primera coincide con los flujos de migración asociados a la formación de mercados de trabajo regionales, la cual se podría dividir en dos momentos: el desarrollo de la producción de agro exportación desde mediados del siglo XIX y la fase posterior de modernización rural, industrialización y urbanización a mitad del siglo XX, procesos asociados con el desplazamiento de poblaciones indígenas y campesinas de sus tierras ancestrales para incorporarlas a los mercados de trabajo asalariado o semiasalariado en zonas de plantación cafetalera o de enclave bananero y, en otros tantos casos, empujarlas hacia las áreas de frontera agrícola. Por otra parte, miles de familias campesinas sin opciones en la agricultura también fueron atraídas por los trabajos en la manufactura y por el crecimiento de la urbanización en zonas... Estas migraciones, antecedidas o acompañadas por el arribo de comunidades extrarregionales -asiáticas, africanas y afrocaribeñas y diversas generaciones de europeos-, caracterizaron a los países centroamericanos como espacio de recepción de inmigrantes hasta mediados del siglo anterior. Esos flujos se cruzaron con migraciones internas constantes, pero también con los recorridos de una fuerza de trabajo transfronteriza que comenzaba a modelar mercados de trabajo binacionales e incluso regionales.*

Con relación a la segunda fase, advierte el impacto de la crisis política que vivió la región en la década de los '80 en los movimientos migratorios, al señalar que esta fase “estuvo comprendida por los desplazamientos forzados, asociados a la crisis política y a las guerras internas en la década de los ochenta.” Por último, el autor anota que “la tercera corresponde a la transnacionalización de las economías y de las sociedades del área. Desde mediados o finales de la década de los ochenta, paralelamente

a la negociación de los conflictos armados, se produjo en la región centroamericana una serie de procesos que, con diferencias de matiz y de grado, procuraban la inserción de las economías locales en las dinámicas de apertura y globalización [...].”

De acuerdo con este autor, en este último momento la migración “se caracteriza principalmente por su componente laboral, pues registra los flujos más importantes entre las fronteras que separan a los territorios centroamericanos [...], la migración parece haberse convertido en uno de los principales efectos del ajuste estructural sobre los mercados de trabajo”.

En la literatura especializada sobre esta temática también se indica que en la región centroamericana la flexibilización de los regímenes laborales, los procesos de apertura y liberalización frente a la globalización (declive del empleo formal, crecimiento del desempleo, aumento del empleo informal, disminución de los salarios reales), se tradujeron en la adopción de estrategias de sobrevivencia y en la transnacionalización de las lógicas de la reproducción social. En este contexto - en términos generales - las migraciones centroamericanas obedecen a la búsqueda de oportunidades de inserción laboral. En este ámbito, Mármora L. (2003) anota que a partir de la década de los '80:

*Dichas migraciones habrían estado determinadas en mayor medida por otras causas, tales como: el desplazamiento de población, producto de procesos de exclusión social y política; el establecimiento de modalidades de producción y consumo que van en detrimento del ecosistema; reformas institucionales que modificaron el papel del Estado como generador de empleos, proveedor de servicios y regulador de los mercados, lo cual ha incidido sobre las condiciones de vida, trabajo y reproducción de la población; la flexibilización laboral y sus efectos en las condiciones de los mercados de trabajo [...].*

En ese mismo sentido, A. Maguid (2001) citado por L. Mármora (2003), sostiene que “Las causas de los movimientos migratorios que en décadas anteriores estaban en gran medida vinculados con movimientos forzados como consecuencia de los conflictos armados, en la actualidad estarían determinados por variables tales como las condiciones macroeconómicas, la dinámica de los mercados de trabajo, el desequilibrio entre el crecimiento demográfico y la capacidad de crear empleo, la distribución inequitativa del ingreso y la exclusión de amplios sectores de la población.”

Por su parte, el profesor A. Cançado Trindade (1998) advierte que “La pobreza y la incapacidad para ganar o producir suficiente para la propia subsistencia o la de la familia son las principales razones detrás del movimiento de personas de un Estado a otro en busca de trabajo. Estas razones no sólo caracterizan la migración de Estados

pobres a ricos; la pobreza alimenta también los movimientos de países en desarrollo hacia otros países donde las perspectivas de trabajo parecen, al menos desde la distancia, mejores [...].”

Si bien las migraciones actuales responden a la situación de vulnerabilidad económica y social que amplios sectores de población padecen en los países de origen, no puede obviarse que en muchos casos su condición de migrantes deriva en una situación de nueva vulnerabilidad, sobre todo si se considera que su permanencia no ha sido autorizada en el país de empleo y que en éste prevalece el incumplimiento de los derechos laborales.

### 1.1. Guatemala: país de origen, tránsito y destino de población migrante

Guatemala tiene frontera con El Salvador, Honduras, Belice y México. Su posición geográfica determina que por su territorio transiten flujos migratorios con destino a Estados Unidos, provenientes no sólo de los países de la región, sino también de Sudamérica y de otros continentes. Los departamentos fronterizos, puertas de entrada de los migrantes centroamericanos al país son: Chiquimula, Zacapa e Izabal –frontera con Honduras y Belice-, Jutiapa y Chiquimula –frontera con El Salvador- y Petén –frontera con Belice.

La frontera con Honduras tiene una extensión de 255.7 kilómetros y de 203.4 con El Salvador. En ella están ubicadas 7 estaciones migratorias terrestres: Pedro de Alvarado, Valle Nuevo y San Cristóbal, en el Departamento de Jutiapa; La Ermita, Agua Caliente y El Florido en Chiquimula, y Entre Ríos en Izabal.



En la actualidad, Guatemala es escenario de una gran movilidad humana, pues las condiciones socioeconómicas prevalecientes y su posición geográfica determinan que sea un país de origen, tránsito, destino y retorno de trabajadores migratorios. Si bien es cierto que la emigración/expulsión de personas trabajadoras nacionales sigue teniendo mayor peso – particularmente la que se dirige a los Estados Unidos con fines de permanencia y a México de manera estacional y/o permanente -, durante las tres últimas décadas del siglo pasado se observó una tendencia creciente de la población – en su mayoría procedente de El Salvador, Nicaragua y Honduras- a desplazarse de los países centroamericanos para radicar en Guatemala. Pese a que el país se caracteriza por tener un alto índice de pobreza y un mercado laboral débil, su cercanía, y el hecho de que sea la economía más grande de la región, se constituyen en factores de atracción de mano de obra de los países vecinos.

Asimismo, una cantidad no determinada de migrantes centroamericanos transita por el territorio guatemalteco con destino a Estados Unidos; un acercamiento a la magnitud de este flujo migratorio puede inferirse de los datos oficiales sobre deportación. En este marco, de acuerdo con la Oficina de Estadística de la Dirección General de Migración, 25,100 centroamericanos/as fueron deportados de México entre enero y octubre del 2011 (de los cuales 65.5% de nacionalidad hondureña, 31.8% salvadoreña y 2.7% nicaragüense).

Por otra parte, muchos migrantes se quedan en Guatemala mientras esperan continuar el viaje o, al ver frustradas sus aspiraciones de continuar hacia su destino original, se asientan en el país de manera permanente. En ambos casos, se insertan en distintas actividades laborales a las que tienen acceso.

Respecto a la emigración de personas guatemaltecas, UNICEF y OIM (2011) estiman que en el 2010 la población guatemalteca residente en el exterior era de 1, 637,119 personas – de las cuales 97.4% en Estados Unidos (1.5 millones). Entre éstas, 1, 409, 548 personas son remitentes de remesas, que benefician a un 1, 263, 764 hogares y, de forma directa o indirecta, a 4, 510, 290 personas. Se calcula que aproximadamente 44,440 personas guatemaltecas viajan anualmente al exterior en busca de mejores oportunidades.

De acuerdo con los registros de la Oficina de Estadística de la Dirección General de Migración, 27,222 personas guatemaltecas fueron deportadas vía aérea de Estados Unidos durante el 2010 y 26,184 de enero al 4 de noviembre del 2011. Por su parte, durante el período enero-octubre de este mismo año, 26, 857 guatemaltecos/as fueron deportados de México.



Según el Instituto Nacional de Migración de México, durante el 2011 un total de 27,640 personas de nacionalidad guatemalteca - 82.2% de sexo masculino - fueron documentadas con la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF), para trabajar en el sector agropecuario de los Estados de Chiapas y Tabasco. Cabe agregar que anualmente una cantidad no determinada de trabajadores/as no documentados se traslada de forma temporal a ese país, con la finalidad de acceder a un puesto de trabajo y mejores oportunidades de vida. La última información disponible ofrecida por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala da cuenta de que, durante el 2006, se registraron en las fronteras de Tecún Umán y El Carmen 17, 656 trabajadores migrantes temporales que se dirigían hacia fincas agrícolas de México.

Como país receptor de inmigrantes, la información censal revela que en el año 2002 residían en Guatemala 49, 963 personas de otras nacionalidades; de éstas, 25, 137 eran de origen centroamericano, y la mayoría procedía de El Salvador, Nicaragua y Honduras; esta cantidad representaba poco más de la mitad del total de inmigrantes.

Entre las personas originarias de países centroamericanos, ocho de cada diez llegaron a territorio guatemalteco durante el período 1980-2002, dato que evidencia que, a partir de la década de los '80, se ha producido un aumento significativo de migrantes de los países de la región que se dirigen a Guatemala. Si bien se desconoce su condición migratoria, puede suponerse que el enfoque represivo de la legislación ha derivado en la irregularidad migratoria de una cantidad considerable de personas inmigrantes, en detrimento del goce de sus derechos y de su integración social.

Aparte de los datos proporcionados por el Censo de Población del 2002 - cuyo contenido no se encuentra tabulado para su socialización - y de una investigación que ofrece un aporte valioso sobre la situación de los trabajadores centroamericanos en el departamento de Guatemala, realizada por Martínez L. Florentín (2008), es muy poca la información que se ha sistematizado sobre la situación de la población inmigrante radicada en el país. Por esta razón, Sin Fronteras e INCEDES consideraron la necesidad de llevar a cabo el estudio "Análisis de las migraciones laborales y proceso de armonización legislativa", cuyo propósito es actualizar la dimensión e implicaciones de la problemática y su impacto en la población inmigrante, así como identificar líneas de acción que permitan influir en el proceso de cambio del marco jurídico y en la generación de instrumentos de regularización migratoria y protección de los derechos laborales de los/as trabajadores migrantes.

El objetivo general del estudio es contribuir al fortalecimiento del desarrollo de criterios para la armonización legislativa del país en torno a las migraciones laborales intrarregionales. Los objetivos específicos son los siguientes:

- Profundizar en el conocimiento de las migraciones laborales actuales con destino a Guatemala, aprovechando los avances y aportes de estudios previos sobre la temática, que permitan contar con información y criterios para el avanzar en el entendimiento de la región y la búsqueda de armonización legislativa en la materia.
- Revisar el nivel de eficiencia de los diferentes instrumentos que sirven para documentar los movimientos migratorios (incluyendo los dedicados a los trabajadores regionales) y proponer las modificaciones o innovaciones para regular apropiadamente la movilidad de los trabajadores de la región en el país.

En el marco de los objetivos propuestos, el presente estudio, de carácter descriptivo, se basa fundamentalmente en la revisión y análisis documental, en particular del IX Censo de Población y VI de Habitación realizado en el 2002, en la normatividad migratoria y laboral y en información secundaria, contenida en estudios relacionados con la problemática. Adicionalmente, se realizaron entrevistas con funcionarios gubernamentales y estatales que podían disponer de información respecto a la temática abordada.

Entre las limitaciones destaca que la información censal disponible no es reciente, a lo cual se agrega la imposibilidad de establecer la magnitud real de los trabajadores migrantes con base en la misma, ya que generalmente los censos no captan los migrantes transfronterizos ni a los migrantes no regularizados, sobre todo cuando la política migratoria enfatiza su persecución, deportación y expulsión, como en el caso de Guatemala.

El presente estudio se articula en cinco capítulos. En el primero se presenta una caracterización general de la migración con destino a Guatemala, la inmigración intrarregional y sus atributos sociodemográficos. El segundo aborda la actividad económica de la población inmigrante de origen centroamericano establecida en el país, los datos sociodemográficos de los trabajadores y la caracterización de su inserción laboral. En el tercero se describe y analiza la legislación migratoria y laboral del país respecto a los trabajadores migrantes. El IV capítulo reseña las principales violaciones de los derechos laborales de estos trabajadores. Por último, tomando en cuenta la necesidad de adecuar la legislación para institucionalizar la protección de los derechos de los trabajadores migratorios, se comentan en el capítulo V las medidas relacionadas con la regularización migratoria y laboral de los trabajadores inmigrantes, contenidas en la Iniciativa de Ley 41-26 y se presenta la estrategia general para la gestión de la misma.

**Cuadro 1: Inmigrantes originarios de Centroamérica y de otros países (absolutos y relativos). 2002**

País de origen	No. de personas	%
País de Centroamérica	25,137	50.3
Otros países	24,829	49.7
Total	49,966	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en el XI Censo de Población y VI de Habitación. INE, Guatemala, 2002.

En el año 2002, en Guatemala residían 49,966 personas nacidas en otros países, cantidad que representaba menos del 1% del total de la población nacional (0.4%). De esa cantidad, 24,899 personas eran inmigrantes centroamericanos y representaban poco más de la mitad (50.3%) del total de inmigrantes residentes en el país.

El resto provenía de otros países de América Latina y de otros continentes: los grupos más numerosos estaban constituidos por personas originarias de México, quienes representaban el 23.1% del total de inmigrantes, seguidos por estadounidenses (11%) y coreanos (2.4%). En su conjunto, los inmigrantes de los países de América del Sur conformaban el 4.6% del total y en su interior el grupo más numeroso provenía de Colombia (33% del total de sudamericanos).

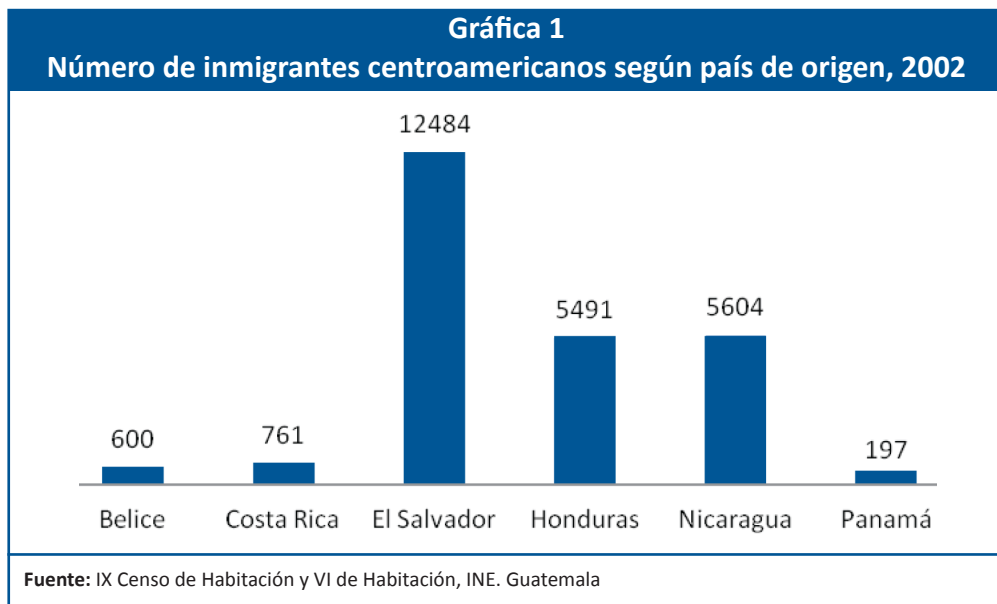
En relación con la composición por sexo, la información censal revela que en el 2002, al interior de la población inmigrante, más de la mitad estaba conformada por mujeres (55%); la participación femenina alcanzaba cinco puntos porcentuales más que la de los hombres inmigrantes.

## 1.2. Inmigración intrarregional

En el análisis de la información se releva que la mayoría de inmigrantes era de sexo femenino (61%).

El grupo de origen salvadoreño era el más numeroso. Las personas inmigrantes nacidas en El Salvador alcanzaban casi la mitad del total (49.7%), y la migración femenina tenía el mayor peso, ya que las mujeres conformaban más de dos terceras partes del total (64.8%).

El grupo de nicaragüenses estaba conformado por 5,602 personas, quienes representaban el 22.3% del total (53.8% conformado por mujeres), y el hondureño por 5,491 personas (21.8%), de las cuales el 62% de sexo femenino. En su conjunto, salvadoreños, nicaragüenses y hondureños conformaban el 93.8% del total de inmigrantes. En atención al propósito del estudio, en adelante el análisis se centrará en la caracterización de las personas inmigrantes de estos tres países.



**Cuadro 2: Inmigrantes centroamericanos que ingresaron a Guatemala durante el período 1980-2002, según país de origen (absolutos y relativos)**

1980-2002	Países de Centroamérica						Total
	Belice	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Panamá	
Número	520	614	10.609	4,718	5,237	161	21,859
Proporciones	2.4	2.8	48.5	21.6	24.0	0.7	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en el XI Censo de Población y VI de Habitación. INE, 2002.

La migración de centroamericanos con destino a Guatemala se incrementó notablemente a partir de la década de los '80, en el contexto de la crisis económica y social de la región. De esta forma, en el total de inmigrantes centroamericanos registrados de 1915 al 2002, el 86.3% llegó al país durante el período 1980-2002. Entre ellos, casi la mitad (48.5%) estaba integrada por salvadoreños, cerca de la cuarta parte (24%) por nicaragüenses y el 21.6% por hondureños. Más de la mitad se concentraba en el departamento de Guatemala (56%) y más de una cuarta parte (25.3%) en Chiquimula, Izabal, Jutiapa (departamentos fronterizos con Honduras y El Salvador) y Escuintla, departamento cercano a la frontera con El Salvador.

**Cuadro 3: Inmigrantes centroamericanos según rango de edad (absolutos y relativos) 2002**

Rango de edad	No. de personas	%
Menos de 14	3,594	14.3
14-19	2,317	9.2
20-24	3,063	12.2
25-29	2,924	11.6
30-34	2,664	10.6
35-39	2,247	8.9
40-44	1,877	7.5
45-49	1,531	6.1
50-54	1,296	5.2
55-59	844	3.4
60-64	757	3
65 y más	2,023	8
Total	25,137	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en el XI Censo de Población y VI de Habitación. INE, 2002.

El análisis de la estructura por edad muestra que la población inmigrante intra-regional era joven. El 14.3% estaba conformado por niños y niñas (menores de 14 años)<sup>1</sup>, y más de la tercera parte (34.4%) se encontraba en edades comprendidas

<sup>1</sup>La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia considera niño o niña a toda persona desde su concepción hasta que cumple trece años de edad.

entre los 20 y 34 años. Destaca que, en términos laborales, más de las tres cuartas partes estaba en edad activa (el 77.7% se concentra en los rangos de edad de 14 a 64 años).

**Cuadro 4: Proporciones de inmigrantes centroamericanos de 7 años de edad o más, según país de origen y condición de alfabetización (2002)**

<b>País de origen</b>	<b>Analfabetos</b>	<b>Analfabetos</b>
Belice	84.5	15.5
Costa Rica	97.6	2.4
El Salvador	80.3	19.7
Honduras	71.6	28.4
Nicaragua	96.1	3.9
Panamá	99.0	1.0
Total	82.7	17.3

**Fuente:** Elaboración propia con base en el XI Censo de Población y VI de Habitación. INE, 2002.

Respecto a los perfiles de educación, es importante mencionar que la mayoría de la población inmigrante centroamericana sabe leer y escribir, pero aún se observa una alta proporción de analfabetismo (17.3%).

Los índices más bajos de analfabetismo corresponden al grupo de los inmigrantes panameños, costarricenses y nicaragüenses; en contraste, el índice más alto corresponde a los migrantes de origen hondureño, quienes alcanzan el 28.4%, seguidos por el 19.7% de los de origen salvadoreño, y por el 15.5% que corresponde a los originarios de Belice. De acuerdo con la información censal, los movimientos migratorios intrarregionales están compuestos en su mayoría por personas con bajo nivel de escolaridad.

Del total de migrantes centroamericanos de 7 o más años de edad, el 17% no tiene ningún nivel de escolaridad, y casi la misma proporción (17.5%) cursó alguno de los tres primeros grados del nivel de primaria mientras que el 24% asistió a alguno de los tres últimos grados de este mismo nivel educativo. Solamente el 15.4% accedió a alguno de los grados del ciclo básico y 13.7% a alguno de los tres grados del siguiente nivel. Apenas el 11.8% cursó algún año de educación superior.

**Cuadro 5: Proporciones de inmigrantes centroamericanos de 7 o más años de edad, según nivel de escolaridad y último grado aprobado (2002)**

País de origen	Ninguno	Pre-Primaria	Primaria 1 a 6 grado	Primaria 4 a 6 grado	Media 1 a 6 grado	Media 4 a 6 grado	Superior Algun año
Belice	15.0	0.6	26.2	24.5	9.5	12.7	11.5
Costa Rica	2.3	1.1	6.1	8.9	10.0	25.1	46.5
El Salvador	19.3	0.6	19.9	26.9	13.7	10.4	9.1
Honduras	28.1	0.4	20.0	24.3	8.6	10.4	8.0
Nicaragua	3.7	0.5	10.6	20.0	27.4	22.6	15.3
Panamá	1.0	1.0	3.6	10.3	9.7	19.5	55.0

**Fuente:** Elaboración propia con base en el XI Censo de Población y VI de Habitación. INE, 2002

Los más altos índices de quienes no tuvieron oportunidad de acceder al sistema educativo son alcanzados por los inmigrantes hondureños, salvadoreños y beliceños (28.1%, 19.3% y 15%, respectivamente). Por su parte, los inmigrantes nicaragüenses presentan índices más altos de escolaridad en los niveles de educación media y superior, mientras que, los inmigrantes salvadoreños y hondureños poseen menores índices en esos niveles y mayores índices en escolaridad primaria.

Cabe agregar que la mayoría de inmigrantes tiene responsabilidades familiares, en tanto que la mayoría es casada/unida (65%), y poco más de una cuarta parte es soltera (27%). Con relación a la condición de ocupación de la vivienda, destaca que cerca de la mitad de hogares habita viviendas de su propiedad (47.5%) y poco más de la mitad (51%) habita viviendas alquiladas, cedidas o prestadas.

## 2. EL MERCADO LABORAL EN GUATEMALA Y LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES INMIGRANTES CENTROAMERICANOS

### 2.1. El mercado laboral guatemalteco

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, en el año 2011 la población total del país era de 14, 713,763 habitantes. De éstos, el 61% tenía 15 o más años de edad y conformaba la Población en Edad de Trabajar (PET).

**Cuadro 6: Guatemala: Población Económicamente Activa 2011 por sexo y etnicidad (absolutos y relativos)**

<b>País de origen</b>		
Total	<b>5,571,358</b>	
Sexo	Masculino	Femenino
Proporción	66	34
Etnicidad	Indígena	No indígena
Proporción	41	59

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos -ENEI 2011.

De la población en edad de trabajar, 5,571,358 personas trabajaban o buscaban trabajo (62%), es decir, constituían la Población Económicamente Activa (PEA). En el interior de este grupo, dos terceras partes eran de sexo masculino (66%) y más de la mitad no indígena (59%).

La escolaridad promedio de los trabajadores era de 6.3 grados. La PEA rural nacional, que concentra el mayor volumen de trabajadores (52%), presentaba una escolaridad promedio de 4.4 grados.

En el 2011 la tasa de ocupación era de 95.9%, apenas 0.9% menor que la del año 2002. La tasa de desocupación ascendió de 3.1% en el 2002 a 4% en el 2011 y la de subocupación descendió de 63.7% en el 2002 a 57.1% en el 2011. Por su parte, la tasa de ocupación plena a nivel nacional alcanzó el 40%, lo que significa que solo cuatro de cada 10 trabajadores laboraron jornadas adecuadas de trabajo y percibieron salarios acordes con su experiencia o formación.

La agricultura continúa siendo la mayor fuente de ocupación: en esta rama laboró el 38% de la población (la mayoría de sexo masculino, y más de la mitad indígena), seguida por la rama de servicios (26%), comercio (18%) e industria (14%). Solamente en el comercio hubo un ligero predominio de mujeres, que representaron el 51% del total de la población ocupada en dicha rama de actividad económica.

En relación con la estructura salarial, destaca que el salario promedio nacional (Q. 1966.93, equivalentes a US\$254) era menor al salario mínimo promedio vigente en el 2011. El salario de los trabajadores indígenas, mujeres y jóvenes, en promedio representa 23% menos del promedio nacional.



La información ofrecida en este apartado permite aseverar que la incorporación de Guatemala en el proceso de globalización ocurre en el contexto de un alto porcentaje de subempleo y baja remuneración de la mayoría de los trabajadores. Al respecto, CIID/CONGCOOP (2009) señalan que la estructura del mercado laboral guatemalteco evidencia que las políticas macroeconómicas implementadas no han sido acompañadas de políticas de promoción de empleo asalariado.

De acuerdo a la Encuesta sobre Trabajo Informal (2007), alrededor de 574,700 personas eran trabajadores del sector informal de la economía. Del total, 65.3% se dedicaba a la venta de fruta, verdura y refrescos, ropa, carne, abarrotes y alimentos. Del total de trabajadores, más de la mitad eran mujeres (56.1%) e indígenas (57.8%); la tercera parte tenía ingresos inferiores a 1,000 Quetzales (US\$129), muy por debajo del salario mínimo, que en ese año era de Q1374 (US\$177.5).

En relación con la seguridad social, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social – IGSS (2010) - registra que a finales del 2010 había 1, 107,191 afiliados cotizantes, es decir, 24.5% de la PEA; de éstos, el 61.8% se concentraba en el departamento Guatemala y en las actividades económicas de servicios y comercio (66.6% en su conjunto). La mayoría de afiliaciones (86.3%) provenía de contratos con patronos particulares.

**Cuadro 7: Trabajadores afiliados al IGSS según rama de actividad económica de la empresa 2010 (absolutos y relativos)**

Rama de actividad económica de la empresa	Afiliados	%
Industria manufacturera	152,576	13.8
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	149,615	13.5
Electricidad, gas y agua y servicios sanitarios	9,483	0.9
Construcción	18,182	1.6
Transporte, almacenaje y comunicaciones	36,658	3.3
Explotación de minas y canteras	3,594	0.3
Servicios	522,231	47.2
Comercio	214,852	19.4
Total	1,107,191	100

**Fuente:** IGSS. Boletín de afiliación 2010. Guatemala, 2011

De conformidad con los registros de esta institución, durante el período 2006-2010 la tasa media de crecimiento anual de afiliados se situó en 1.9%, sostenida por la actividad de servicios, que compensó el decrecimiento de afiliados de la industria manufacturera, misma que descendió de 176,736 en el 2006 a 152,576 en el 2010, y de la construcción (de 31, 291 en el 2006 a 18,182 en el 2010). La baja cobertura de la seguridad social deriva de la exclusión del sistema de pequeñas empresas, trabajadores informales, trabajadores independientes y cuentapropistas, trabajadores agrícolas de subsistencia y familiares no remunerados, quienes en su conjunto constituyen la mayoría de los trabajadores del país, por un lado; y por el otro, de la evasión de la responsabilidad patronal de inscribir a sus dependientes. A estas razones se agrega el incumplimiento de las normas laborales. En el 2009, de un universo no menor de 250,000 empresas y sociedades empresariales existentes, solamente 65,491 estaban registradas en el IGSS como patronos (59,533 activos y 5, 958 suspensos) y apenas alrededor de 20,000 patronos pagaban el aporte correspondiente (CIID/CONGCOOP 2010, pág. 87).

En este contexto de precariedad laboral se lleva a cabo la inserción de los trabajadores inmigrantes provenientes de los países de la región centroamericana, cuya mayoría -como se observará más adelante - se ocupa en sectores de baja productividad, al igual que la mayoría de los trabajadores guatemaltecos.

## 2.2. Condición de actividad y caracterización de los trabajadores inmigrantes centroamericanos

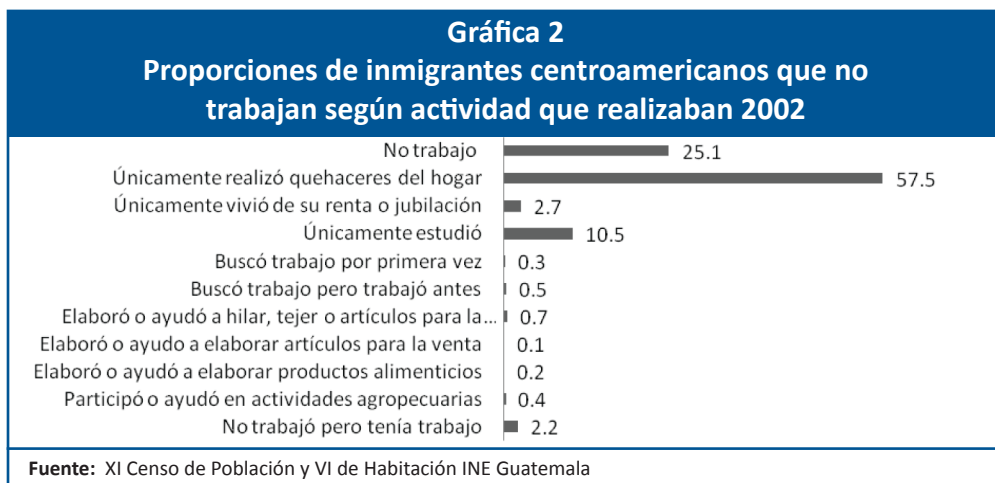
La información censal 2002 revela que 10, 665 personas, que representan el 45% del total de inmigrantes de 7 y más años de edad, estaban empleadas.

**Cuadro 8: Proporción de inmigrantes centroamericanos de 7 y más años de edad según país de origen y condición laboral. 2002**

Países	Inmigrantes Absolutos	Trabaja %	No Trabaja %
Belice	503	27.4	72.6
Costa Rica	708	46.0	54.0
El Salvador	11,831	43.4	56.6
Honduras	5,134	40.0	60.0
Nicaragua	5,316	55.3	44.7
Panamá	195	41.5	58.5

**Fuente:** Elaboración propia con base en el XI Censo de Población y VI de Habitación. INE, 2002.

El análisis por país permite observar que entre los inmigrantes nicaragüenses más de la mitad (55.3%) tenía trabajo, seguidos, en proporciones menores, por los salvadoreños y hondureños.



Entre los inmigrantes que no tenían trabajo, el 57.5% se dedicaba únicamente a realizar tareas del hogar, y el 10% únicamente estudiaba. Es importante anotar que 2.2% de inmigrantes no trabajaba durante la semana anterior al censo, pero afirmó que tenía trabajo. Además, algunos buscaban trabajo por primera vez (0.8%) o habían perdido el que tenían; otros participaban o ayudaban en actividades agrícolas, elaboraban o ayudaban a elaborar productos alimenticios, hilados, tejidos y otros artículos para la venta (0.14%).

Aunque las mujeres inmigrantes predominaban, su participación era menor en la actividad laboral, en la que prevalecía el sexo masculino. Los hombres conformaban el 58% del total de inmigrantes que trabajaban.

**Cuadro 9: Proporciones de trabajadores inmigrantes centroamericanos según país de origen y sexo. 2002**

País de origen	Masculino	Femenino
Belice	1.6	0.8
Costa Rica	3.3	2.7
El Salvador	45.0	52.5
Honduras	20.3	17.8
Nicaragua	29.0	25.4
Panamá	0.8	0.7
Total	100.0	100.0

**Fuente:** Elaboración propia con base en el XI Censo de Población y VI de Habitación. INE, 2002.

La desagregación por sexo al interior de cada uno de los países de proveniencia evidencia la importante participación laboral de las mujeres salvadoreñas, quienes representaban el 52.5% del total de trabajadoras centroamericanas, seguidas en proporciones menores por las trabajadoras nicaragüenses y hondureñas (25.4% y 17.8%, respectivamente).

Entre los hombres trabajadores, los salvadoreños alcanzan la participación más alta (45%), seguidos por nicaragüenses (29%) y hondureños (20.3%). Esta situación es similar al caso de las mujeres de estos tres países, con la variante de que la proporción de salvadoreñas es mayor que la de los hombres de su país. Por el contrario, las trabajadoras nicaragüenses y hondureñas presentan proporciones menores que las de los trabajadores hombres de sus respectivos países.

Con relación a la edad, destaca que el 50.4% del total de trabajadores se concentraba en edades comprendidas entre los 14 y 34 años de edad; asimismo, había 116 niños y niñas trabajadores, cuyas edades oscilaban entre los 7 y los 13 años de edad. Al respecto, cabe mencionar que la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia prohíbe cualquier trabajo de adolescentes menores de 14 años de edad, salvo las excepciones establecidas en el Código de Trabajo (Art. 66)<sup>2</sup>, así como el trabajo de adolescentes realizado en horarios y locales que no les permitan asistir a la escuela (Art. 72).

La primera aproximación a la calificación de los migrante trabajadores conduce a considerar que una alta proporción de los mismos no sabe leer y escribir. El 42% del total es analfabeto. Esta situación alude a una condición de vulnerabilidad no sólo en cuanto a su adecuada inserción en el mercado laboral, sino también a la defensa de sus derechos laborales.

**Cuadro 10: Trabajadores inmigrantes centroamericanos alfabetizados por país de origen y sexo (absolutos y relativos). 2002**

País de origen	Masculino	%	Femenino	%
Belice	89	72.4	34	27.6
Costa Rica	201	63.4	116	36.6
El Salvador	2379	54.8	1963	45.2
Honduras	898	59.2	618	40.8
Nicaragua	1764	61.7	1097	38.3
Panamá	49	61.3	31	40.8

**Fuente:** Elaboración propia con base en el XI Censo de Población y VI de Habitación. INE, Guatemala 2002.

<sup>2</sup> La Inspección General de Trabajo tiene la facultad de autorizar el trabajo de personas menores de catorce años siempre y cuando el interesado para el cual se extienda dicha autorización pruebe a) Que la persona menor de edad va a trabajar en vía de aprendizaje o que tiene necesidad de cooperar en la economía familiar, por extrema pobreza de sus padres o de los que tiene bajo su cuidado, b) Que el trabajo que va a desempeñar es liviano por su duración e intensidad, compatible con la salud física, mental y moral del menor; y c) Que en alguna forma se cumplirá el requisito de la obligatoriedad de su educación (Código de Trabajo, Art. 150). En la práctica, este requisito raras veces se cumple y en los casos en que se realiza este trámite, esa dependencia no supervisa las condiciones mínimas de protección de los niños y niñas trabajadores.

La condición de analfabetismo de los trabajadores inmigrantes era alta - tanto entre los hombres como entre las mujeres; no obstante, estas últimas presentaban los índices más elevados, independientemente del país de origen. Del total de mujeres inmigrantes salvadoreñas el 54.8% era analfabeta, y del total de mujeres inmigrantes beliceñas el 83.4% estaba en esa misma condición. Por su parte, los hombres presentaban índices de alfabetización más altos, que oscilan entre el 54.8% para los trabajadores salvadoreños y el 72.4% para los beliceños. El índice más alto de alfabetización corresponde a las trabajadoras de origen salvadoreño, con el 45.2%.

Del total de trabajadores, 13.2% no accedió al sistema educativo en su país de origen, y tampoco durante su estancia en Guatemala. El análisis por país de origen muestra que entre los trabajadores hondureños el 26% no tenía ninguna escolaridad, seguido por el 15.2% entre los salvadoreños.

**Cuadro 11: Proporciones de trabajadores inmigrantes centroamericanos según país de origen, nivel de escolaridad y último grado aprobado. 2002**

Nivel Escolar	País de origen					
	Belice	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Panamá
Ninguna	10.0	2.1	15.2	26.0	2.5	1.4
Preprimaria	0.7	0.3	0.3	0.1	0.2	0
Primaria 1 - 3 grados	14.5	3.4	16.4	17.5	7.8	4.3
Primaria 3 - 6 grados	26.0	5.2	26.6	24.6	18.4	5.9
Media 1-3 grados	16.0	8.8	15.2	8.9	28.4	4.3
Media 4-6 grados	14.0	21.3	13.0	11.2	24.3	5.8
Superior	18.8	58.8	13.3	11.6	18.4	78.3

**Fuente:** Elaboración propia con base en el XI Censo de Población y VI de Habitación. INE, Guatemala 2002.

Con excepción de los procedentes de Costa Rica y Panamá, el resto de los trabajadores migrantes se concentra en la franja de los que estudiaron alguno de los tres últimos años de educación primaria, aunque una cantidad considerable de beliceños, hondureños y salvadoreños sólo tuvieron oportunidad de acceder a alguno de los tres primeros grados de ese nivel educativo.

El más alto índice de acceso al nivel educativo medio corresponde a los trabajadores nicaragüenses, mientras que los trabajadores con más alta calificación en términos de escolaridad fueron los panameños y costarricenses, con índices de 78.3% y 58.8%, respectivamente.

Por último, cabe hacer mención de que la mayoría de trabajadores de 12 y más años de edad estaba casada o unida (66%) y que sólo el 6.6% de ellos no tenía hijos.

### **2.3. Condiciones de la vivienda**

Casi la mitad de los trabajadores migrantes alquilaba su vivienda (49.2%) y el 43% era propietaria de la misma. Una proporción menor - no por ello menos significativa - estaba constituida por 750 hogares que habitaban viviendas cedidas o prestadas, lo cual indica que no generaban ingresos que les permitieran comprar o pagar el alquiler de la vivienda. El análisis por país da cuenta de que entre los hogares de los trabajadores provenientes de Honduras más de la mitad era propietaria de la viviendas (50.8%) y el 10.4% habitaba viviendas cedidas o prestadas. Entre los trabajadores nicaragüenses, más de las dos terceras partes de hogares habitaban viviendas que alquilaban (67.8%); por su parte, el 6.5% del total de hogares de los trabajadores salvadoreños habitaba viviendas cedidas o prestadas.

Cerca de la mitad de hogares utilizaba una habitación como dormitorio, cerca de la cuarta parte dos habitaciones, y casi una tercera parte no disponía de una habitación exclusiva para preparar alimentos.

Con relación a los servicios, su concentración en el departamento de Guatemala determinaba que la mayoría de hogares habitara viviendas con alumbrado eléctrico (92.5%), cocinara con gas propano (72.6%) y tuviera servicio sanitario, aunque el 21.7% no lo usaba con exclusividad (es decir, era usado por miembros de varios hogares). El 63.2% de los hogares accedía a agua corriente de uso exclusivo y el 18% compartía el abasto con otros hogares; el resto utilizaba agua de instalaciones públicas, pozo, camión o tonel, y de río, lago o manantial.

Poco más de la mitad de los hogares utilizaba servicio privado de recolección de basura, pues el 15.8% lo hacía a través del servicio municipal, el 16.7% quemaba la basura y el 10.7% la tiraba en cualquier lugar. En resumen, una cantidad importante de trabajadores vive en hacinamiento, en viviendas inadecuadas o de mala calidad, situación que indica precarias condiciones socioeconómicas - altos niveles de pobreza- y un grave riesgo para la salud de de los trabajadores y sus hijos/as.

#### 2.4. Inserción laboral de los trabajadores inmigrantes centroamericanos

**Cuadro 12: Proporciones de trabajadores migrantes centroamericanos según ocupación principal (2002)**

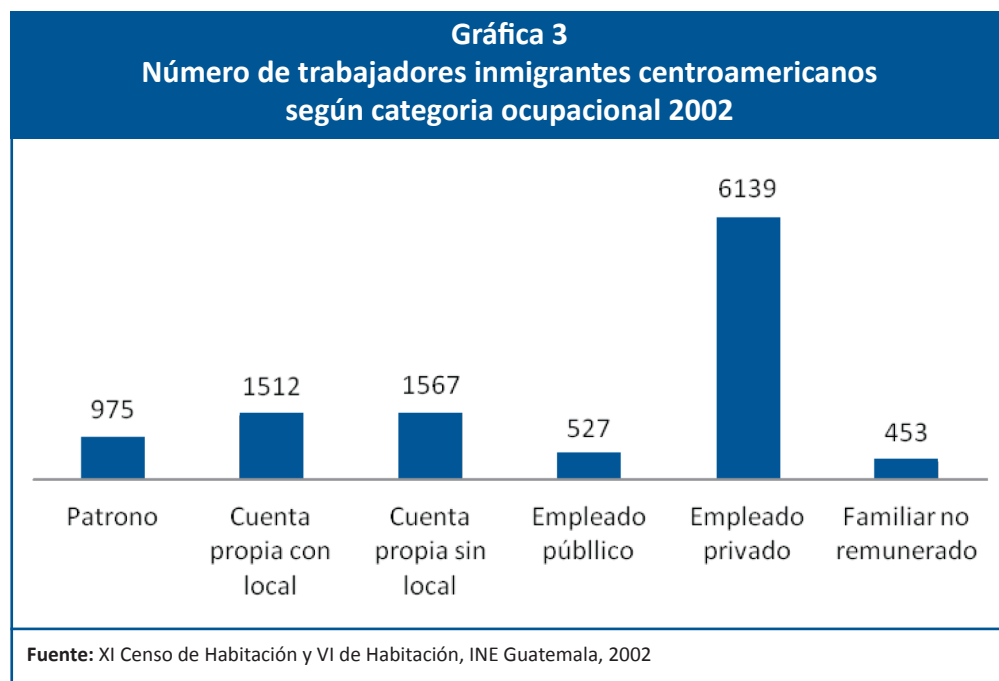
Ocupación principal	%
Miembros del Poder Ejecutivo y Legislativo	0.3
Directores, gerentes y dueños de empresas	4.2
Profesionales, científicos e intelectuales	13.8
Empleados de oficina	6.6
Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados	17.3
Agricultores y trabajadores calificados, agropecuarios y pesqueros	5.7
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	24.7
Trabajadores no calificados de ventas y servicios	15.6
Peones agropecuarios, forestales, pesqueros y afines	11.7
Miembros de las Fuerzas Armadas	0.1

**Fuente:** Elaboración propia a partir del XI Censo de Población y VI de Habitación. INE, Guatemala 2002.

En general, los trabajadores inmigrantes se insertaron en empleos de baja calificación. Se desempeñaban como oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios, trabajadores de servicios y vendedores en comercios y mercados, así como trabajadores no calificados de ventas y servicios y peones agropecuarios, forestales, pesqueros y afines. En estas ocupaciones se concentró el 69.3% de los trabajadores; es decir, más de dos terceras partes del total.

Del total de ocupados como oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios, el 52.6% era de origen salvadoreño y el 40.9% de Nicaragua; entre los ocupados en servicios y vendedores de comercios y mercados, el 56.5% era de El Salvador y el 30.3% de Nicaragua. Entre los trabajadores no calificados de ventas y servicios, el 55% era de origen salvadoreño, el 22.2% nicaragüense y el 19.6% hondureño; entre los peones agropecuarios, forestales, pesqueros y afines, el 49% era de origen salvadoreño, el 37.9% nicaragüense y el 10.9% hondureño. Solamente el 5.7% eran agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros, ocupación en la que el 57.5% era de origen hondureño y el 36.1%, salvadoreño.

Más de la mitad de los trabajadores eran empleados privados (54.9%); los que trabajaban por cuenta propia - con local o sin local -, alcanzaban el 27.5%. Una proporción mucho menor, pertenecía a la categoría de patrones (8.7%).





**Cuadro 13: Trabajadores inmigrantes centroamericanos según rama de actividad económica (absolutos y relativos). 2002**

Ocupación principal	Trabajadores/as	%
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	1,659	14.8
Explotación de minas y canteras	30	0.3
Industria manufacturera textil y alimenticia	2,218	19.9
Electricidad, gas y agua	167	1.5
Construcción	590	5.3
Comercio por mayor y menor, restaurantes y hoteles	3,226	28.9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	442	4.0
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a empresas	575	5.1
Administración pública y defensa	224	2.0
Enseñanza	373	3.3
Servicios comunales, sociales y personales	1,566	14.0
Organizaciones extraterritoriales	20	0.2
Rama de actividad no especificada	83	0.7
<b>Total</b>	<b>11,163</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en el XI Censo de Población y VI de Habitación. INE, Guatemala 2002.

La mayoría de la fuerza de trabajo inmigrante se concentró en la rama del comercio al por mayor y por menor, restaurantes y hoteles y en la de la industria manufacturera textil y alimenticia, en las cuales laboraba el 48.8%, es decir, casi la mitad de los/as trabajadores/as. El 14.8% trabajaba en la rama de agricultura, y una proporción similar en servicios.

En la clasificación por país de origen destaca que más de la mitad de los trabajadores inmigrantes salvadoreños y nicaragüenses laboraba en la industria manufacturera y en el comercio; los provenientes de Honduras en esa misma proporción se ubicaban en agricultura y comercio.

### 3. MARCO JURÍDICO EN MATERIA MIGRATORIA Y LABORAL

En este apartado se analiza la legislación nacional más relevante relacionada con esta problemática, contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la Ley de Migración y su Reglamento, y el Código de Trabajo.

#### 3.1. Constitución Política de la República de Guatemala

De acuerdo con la normatividad constitucional, también son guatemaltecos de origen los nacionales por nacimiento de las Repúblicas que constituyeron la Federación de Centroamérica, si adquieren domicilio en Guatemala y manifiestan ante la autoridad competente su deseo de ser guatemaltecos. En ese caso podrán conservar su nacionalidad de origen, sin perjuicio de lo que se establezca en tratados o convenios centroamericanos (Art. 45).

Asimismo, la Constitución guatemalteca reconoce por igual a nacionales y extranjeros los derechos y libertades fundamentales. No obstante, no concede a éstos últimos los mismos derechos sociales mínimos que la legislación laboral otorga a los nacionales, en tanto da preferencia a los trabajadores guatemaltecos sobre los extranjeros. En paridad de circunstancias, ningún trabajador guatemalteco puede ganar un salario menor que el de un extranjero, estar sujeto a condiciones inferiores de trabajo ni obtener menores ventajas económicas u otras prestaciones (Art. 102n).

Es necesario subrayar que a través de esta norma constitucional, reminiscencia de la década de los '30 del siglo pasado, el Estado legitima acciones de discriminación contra los trabajadores migrantes, lo que se debe a la falta de armonización con los preceptos establecidos al respecto en la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

La Constitución no concede a los trabajadores migrantes el derecho de libre sindicalización, al establecer que sólo los guatemaltecos por nacimiento pueden intervenir en la organización, dirección y asesoría de las entidades sindicales, con excepción de los casos de asistencia técnica gubernamental y lo dispuesto en tratados internacionales o en convenios intersindicales autorizados por el Organismo Ejecutivo (Art. 102q). Esta medida, a todas luces discriminatoria en perjuicio de los trabajadores inmigrantes, contradice el Art. 22 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual establece que:

1. *Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.*
2. *El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.*
3. *Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.*

Asimismo, es contrario al Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo *Sobre la libertad sindical y la protección del Derecho de Sindicalización*<sup>3</sup> De acuerdo con el Art. 2 de este Convenio, los trabajadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones. En su Art. 8 numeral 1 señala que la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas en dicho Convenio.

La negación del derecho a la libre sindicalización de los trabajadores no nacionales por nacimiento también contradice la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

### **3.2. Instrumentos jurídicos internacionales**

De acuerdo con el Art. 46 constitucional, en materia de derechos humanos los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno; es decir, la Constitución confiere una categoría y jerarquía especial a los Tratados y Convenciones que establecen y protegen los derechos humanos al situarlos por encima de la misma Constitución y de cualquier otra norma del derecho interno.

---

<sup>3</sup> Ratificado por el Estado de Guatemala el 28 de enero de 1952.

- Guatemala es Estado Parte de los siguientes tratados y convenciones de derechos humanos del Sistema Interamericano:
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).
- Convención sobre Asilo Político.
- Convención sobre Asilo Diplomático.
- Convención sobre Asilo Territorial.

También es Estado Parte de tratados y convenciones de derechos humanos del Sistema Universal, entre los cuales:

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Además, el Estado de Guatemala es signatario de convenios internacionales de trabajo, elaborados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo; entre ellos el Convenio N° 97 sobre los trabajadores migrantes, el Convenio N° 87 sobre la libertad sindical y la protección del Derecho de Sindicalización. Por otra parte, aún no ha sido ratificado el Convenio N° 143 sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes.

### *Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares<sup>4</sup>*

Esta Convención es el instrumento jurídico internacional más relevante en materia de protección de los derechos de las personas migrantes. Es aplicable a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición y durante todo el proceso de migración de los trabajadores migrantes y sus familiares. Es decir, durante la preparación para la migración, la partida, el tránsito y todo el período de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual, exceptuando las personas empleadas por organizaciones y organismos internacionales, las que desempeñan funciones oficiales, empleadas por un Estado fuera de su territorio o por un empleador en su nombre, que participen en programas de desarrollo y en otros programas de cooperación, inversionistas, refugiados y apátridas, estudiantes y personas que reciben capacitación, marinos y trabajadores en estructuras marinas que no hayan sido autorizados a residir y ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo (Art. 1 y 2).

Entre los trabajadores migrantes y sus familiares se incluyen a los documentados o en situación regular si han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada, y a los no documentados o en situación irregular si no cumplen estas condiciones (Art. 5). En relación con los derechos de los trabajadores migrantes, establece que deberán gozar de un trato no menos favorable del que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a condiciones y prestaciones laborales, y que los Estados Parte deberán adoptar todas las medidas adecuadas para asegurar que los trabajadores migrantes no sean privados de ninguno de sus derechos a causa de irregularidades en su permanencia o empleo (Art. 25).

---

<sup>4</sup> Suscrita por el Estado guatemalteco el 7 de septiembre del 2000 y ratificada el 14 de marzo del 2003.

Asimismo, esta Convención reconoce el derecho de los trabajadores migrantes y sus familiares a participar en reuniones y actividades de los sindicatos o de cualquier otra asociación establecida conforme a la ley, con miras a proteger sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole, y a afiliarse libremente a cualquier sindicato o a cualquiera de las asociaciones citadas, así como solicitar ayuda y asistencia de cualquier sindicato o de cualquiera de las asociaciones citadas (Art. 26).

En condiciones de igualdad, los trabajadores migrantes y sus familiares gozarán del mismo trato que los nacionales en materia de seguridad social, tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente (que no podrá negarse por motivos de irregularidad en lo que respecta a la permanencia o al empleo), a la inscripción del nacimiento de sus hijos. El acceso de sus hijos a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas no podrá negarse ni limitarse a causa de la situación irregular en cuanto a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo (Arts. 27, 28, 29 y 30).

Es importante señalar que la Convención también demanda que los Estados Partes en cuyo territorio haya trabajadores migrantes y familiares suyos en situación irregular tomen medidas apropiadas para asegurar que esa situación no persista (Art. 69) y que adopten las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para aplicar sus disposiciones (Art. 84).

### **3.3. Legislación migratoria nacional**

El Ministerio de Gobernación es la máxima autoridad en materia migratoria, y ejerce las funciones que le corresponden a través de la Dirección General de Migración (DGM), la cual desempeña las siguientes funciones:

1. Velar por el cumplimiento de las normas migratorias;
2. Diseñar e implementar las políticas migratorias del país;
3. Garantizar que la entrada, permanencia y salida del territorio guatemalteco de nacionales y extranjeros se realice de acuerdo con lo preceptuado en la Ley de Migración y su Reglamento;
4. Garantizar y mantener con la mayor eficiencia técnica los registros necesarios para un efectivo control del movimiento migratorio de nacionales y extranjeros;
5. Sugerir al Ministerio de Gobernación la creación de los puestos de control migratorio necesarios en el interior del territorio nacional, y la supresión o reubicación de tales puestos de ser el caso;
6. Integrar el Consejo Nacional de Migración;
7. Aplicar las sanciones correspondientes a quienes infrinjan las disposiciones

- migratorias;
8. Denunciar ante las autoridades competentes las infracciones a las normas migratorias que puedan constituir delito;
  9. Adoptar las medidas necesarias para la aplicación de la Ley de Migración;
  10. Expedir documentos de identidad, de viaje y de residencia a los refugiados, asilados o apátridas que se encuentren en Guatemala;
  11. Autorizar y controlar la expedición de pasaportes nacionales;
  12. Conceder las visas de ingreso;
  13. Las demás que establezcan las leyes y reglamentos.

La máxima autoridad de la DGM es el Director General de Migración, a quien competen las funciones siguientes: velar por el cumplimiento de las normas migratorias, resolver los asuntos de su competencia, desempeñar la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Migración y las demás funciones que le encomiende la Ley de Migración.

De conformidad con el Acuerdo Gubernativo 469-2001<sup>5</sup>, la DGM es dirigida desde diciembre del 2001 por un interventor, medida implementada en respuesta a serios señalamientos de corrupción por los que se investiga a funcionarios de la misma (contrabando y tráfico de personas, falsificación y venta de pasaportes y visas, soborno, entre otros). Al respecto, es importante señalar que el carácter indefinido de esta medida ha reforzado el enfoque de seguridad nacional en la administración del control migratorio, y devenido en procedimientos arbitrarios que lesionan los derechos de la población migrante.

La entrada y salida de nacionales y extranjeros del territorio nacional y la permanencia de estos últimos dentro del mismo es regulada por la Ley de Migración<sup>6</sup> en la cual se establece que los extranjeros que ingresen al territorio nacional pueden hacerlo bajo las categorías migratorias de No Residentes (personas en tránsito y turistas o visitantes) y Residentes (temporales y/o permanentes). Considera como personas en tránsito a los extranjeros que ingresan al país por cualquiera de los lugares autorizados para el tránsito migratorio y que permanecen en territorio nacional menos de 72 horas. Las personas en tránsito deben obtener visa, a menos que se haya acordado lo contrario en un instrumento internacional suscrito por Guatemala. En casos especiales pueden solicitar autorización de permanencia por un tiempo más largo, como turista o visitante. Los turistas o visitantes son personas extranjeras que ingresan al

---

<sup>5</sup> El Acuerdo Gubernativo 469-2001 establece en el Art.1: Intervenir la Dirección General de Migración por el tiempo que sea necesario a juicio del Organismo Ejecutivo, con el fin de asegurar la eliminación de procedimientos o acciones ilegales o anómalos que se han estado registrando en dicha Dirección; por lo que el Presidente de la República nombrará a la persona que se hará cargo de la Intervención

<sup>6</sup> Decreto 95-98 del Congreso de la República.

país con fines lícitos, sin propósitos de inmigración o residencia, que no reciben una remuneración por las actividades que desempeñan y cuya permanencia es inferior a 90 días. El término de permanencia puede prorrogarse una sola vez. Los turistas no pueden trabajar o establecer una actividad comercial en el país. Los turistas o visitantes deben tener una visa o tarjeta de turista o visitante, excepto que exista un instrumento internacional que estipule lo contrario y que haya sido suscrito por Guatemala.

Son residentes temporales las personas extranjeras autorizadas para permanecer en el país por un período de dos años, con el fin de dedicarse a cualquier actividad lícita, y pueden realizar un trabajo remunerado o invertir en el país, siempre y cuando el capital sea producto de actividades lícitas. La residencia temporal debe solicitarse antes de ingresar a Guatemala y puede prorrogarse por períodos iguales. Para efectos migratorios, los asilados, refugiados y apátridas son considerados residentes temporales.

El Reglamento de la Ley de Migración<sup>7</sup> establece que para el otorgamiento de la Visa de Residente Temporal, la persona interesada debe presentar el formulario de solicitud ante la Dirección General de Migración y acompañarla de los siguientes documentos:

- a. Pasaporte y fotocopia autenticada.
- b. Certificación de validez y vigencia del pasaporte emitida por las autoridades competentes, de su país de origen o por su Embajada o Consulado en el país donde tiene su residencia o por la Embajada o Consulado de su país acreditado ante el Gobierno de Guatemala. Certificación de partida de nacimiento para personas originarias de países con los que Guatemala no sostenga relaciones diplomáticas.
- c. Una fotografía reciente.
- d. Constancia de un garante guatemalteco, ya sea persona individual o jurídica; y acreditar solvencia económica del mismo [...] (Art. 71).
- e. Constancia de carencia de antecedentes penales extendida por la autoridad correspondiente en el o los países en los que ha tenido domicilio durante los últimos cinco años. En caso de que en dicho país o países no se extienda ningún documento similar, deberá presentarse certificado de la negativa de la emisión de dicha constancia.

---

<sup>7</sup> Acuerdo Gubernativo Número 529-99.



Asimismo, la Ley de Migración señala que pueden optar por la categoría de residentes permanentes los extranjeros que se encuentren en cualquiera de las siguientes condiciones: pensionados o rentistas, inversionistas, cónyuge e hijos menores o solteros de las personas mencionadas en los numerales anteriores, familiares extranjeros de nacionales (entendiéndose como tales al cónyuge, hijos y padres) cuando no les corresponda la nacionalidad guatemalteca de conformidad con la ley; residentes temporales y personas que calificadamente demuestren actuaciones destacadas en los campos de la ciencia, tecnología, las artes y el deporte.

El cobro establecido por la emisión de los documentos migratorios por el Acuerdo gubernativo 408-2006<sup>8</sup>, es el siguiente:

- Visa de residente permanente, US\$500.
- Visa de residente temporal, US\$150 por año.
- Visa de residente permanente para religiosos y refugiados, US\$50.
- Renovación de visa de entradas y salidas múltiples para residentes permanentes, US\$100.

La obtención de la residencia temporal o permanente no exime de la obligación de tramitar y mantener vigente el permiso de trabajo que permita realizar actividades remuneradas en relación de dependencia.

Por otra parte, la Ley establece que los extranjeros que ingresen o permanezcan en el país sin la autorización de la Dirección General de Migración, o sin haber cumplido con los requisitos previstos en la ley y su reglamento, serán sancionados con cualquiera de las sanciones siguientes: multa, deportación o expulsión.

Cuando alguna autoridad migratoria detecta a personas de nacionalidad distinta a la guatemalteca que hayan ingresado o permanezcan en el país sin autorización, debe iniciar una investigación con el propósito de establecer su identidad y nacionalidad. Mientras tanto, la Dirección General de Migración traslada a dichas personas al albergue destinado a su aseguramiento, y, dado que no pueden abandonar el lugar donde se encuentran recluidas, su estadía en el mismo se constituye en la práctica en privación de la libertad.

Se considera ilegal la permanencia del extranjero en el territorio nacional cuando haya ingresado al país por un lugar no habilitado para tal efecto o sin someterse al control migratorio, no cumpla con las disposiciones que regulen su ingreso o permanencia, o permanezca en el país después de vencido el plazo autorizado. Son sancio-

---

<sup>8</sup> Este Acuerdo reformó el Art. 88 del Reglamento de la Ley de Migración, reformado por los Acuerdos Gubernativos Núm. 732-29 y 25-2006.

nadas con multa, de acuerdo a la siguiente tabla, las siguientes infracciones:

- Ingresar por lugares no autorizados: 200 quetzales (US\$26).
- Reingreso por lugares no autorizados luego de deportación o expulsión: 700 quetzales (US\$90).
- No realizar el control migratorio: 200 quetzales (US\$26).
- Reincidencia en evasión del control migratorio: 700 quetzales (US\$90).
- Por día en exceso de permanencia autorizada: 10 quetzales (US\$1.30).
- Transportar migrantes no regularizados: 100 quetzales por persona (US\$13).
- Hospedar migrantes no regularizados: 50 quetzales por persona (US\$6.45).

La ley sanciona con deportación las siguientes conductas: ingresar o permanecer en el territorio nacional evadiendo el control migratorio; entrar o permanecer en el país utilizando documentos falsos; reingresar al país luego de haber sido expulsado, y haber sido condenado a una pena privativa de la libertad por término superior a 2 años. De acuerdo con el Reglamento de esta Ley, la deportación se lleva a cabo mediante orden judicial; la persona deportada que no abandone el país en el tiempo indicado en la deportación es expulsada del país.

También son sancionadas con expulsión las personas extranjeras que no abandonen el territorio dentro de un plazo de 60 días a partir de la fecha en la que terminó su permanencia autorizada; las que ingresen violando las normas migratorias; que cometan un delito durante su permanencia en el país, y cuando su permanencia en el país sea contraria a los intereses nacionales. De acuerdo con estadísticas de la Dirección General de Migración (2010), durante el año 2009 fueron expulsadas 584 personas; de éstas 81.3% de origen centroamericano (39.8% de nacionalidad nicaragüense, 31.4% salvadoreña y 28.8% hondureña, mujeres en su mayoría). El 86% del total de migrantes expulsados era reincidente, es decir, había sido expulsada antes, o en diversas ocasiones.

Entre los delitos migratorios, la normatividad incluye la ocultación y la contratación laboral de personas migrantes. El primero se refiere a la persona que permita el ocultamiento de personas extranjeras que hayan ingresado o permanezcan en territorio guatemalteco sin cumplir con los requisitos legales, con el fin de facilitar su permanencia en el mismo o propiciar su tránsito a otro país; este delito es sancionado con prisión de tres a seis años. El delito de contratación laboral de migrantes es cometido por la persona individual o jurídica que contrate los servicios de extranjeros que permanezcan en el país sin cumplir con los requisitos legales, sancionado con prisión de dos a cinco años.

La revisión de la Ley de Migración y su Reglamento permiten hacer las siguientes consideraciones:

- La legislación migratoria guatemalteca apunta exclusivamente a controlar y regular los flujos migratorios y la permanencia irregular de personas de otras nacionalidades - en tránsito y/o radicadas en el país - mediante una serie de obstáculos legales y administrativos que dificultan su regularización.
- Carece de un enfoque que promueva y proteja los derechos de los trabajadores inmigrantes y migrantes.
- Estigmatiza a transmigrantes y trabajadores inmigrantes que no han regularizado su situación debido a la connotación de criminalidad que tiene el término “ilegales”, con el que les nombra.
- No concede a todas las personas inmigrantes el derecho a optar por la residencia permanente, pues sólo pueden aplicar a la misma personas con recursos económicos asegurados, inversionistas, y profesionales altamente calificados. Por lo tanto, de manera implícita, excluye de la regularización migratoria bajo la categoría de residentes permanentes a los y las trabajadoras/es migrantes de escasos recursos económicos, que constituyen una mano de obra poco calificada.
- No facilita la regularización migratoria de trabajadores/as de escasos recursos que buscan empleo. Por el contrario, les niega en la práctica ese derecho, debido a que solamente personas con alto nivel socioeconómico - como rentistas, inversionistas y profesionales calificados - están en capacidad de cumplir con los requisitos exigidos y costear los gastos del trámite de residencia temporal o permanente.
- Los trabajadores inmigrantes pobres no omiten regularizar su situación migratoria porque carecen de la voluntad de hacerlo, sino porque no están en capacidad de obtener los documentos exigidos (pasaporte, copias autenticadas del pasaporte, fotografías, constancia de antecedentes penales, entre otros). Para ello tendrían que ir a su país de origen a hacer esos trámites, tener el dinero necesario para costear su viaje y estadía (como mínimo quince días) y los costos de dichos documentos. Además, dejar de trabajar durante ese tiempo implica tanto dejar de generar los ingresos imprescindibles para cubrir sus necesidades básicas como perder su trabajo. El costo de la regularización migratoria es sumamente alto, de modo que la mayoría de los trabajadores no dispone de dinero suficiente. Además, deben encontrar un empleador dispuesto a presentar la solicitud de su permiso de trabajo y a pagar la cuota respectiva. Este requisito sólo es cumplido por los trabajadores de alto nivel (gerentes, directores, administradores, supervisores y jefes generales), quienes son trasladados al país por parte de grandes empresas. Estas disposiciones explican la razón por la que la mayor parte de inmigrantes radicados en el país no regulariza su situación migratoria. El personal diplomático de cuerpos

consulares de países de la región estima que alrededor del 95% de sus connacionales radicados en Guatemala no han realizado dicho trámite.<sup>9</sup>

- Las dificultades para regularizar la situación migratoria fomentan la participación de trabajadores centroamericanos en actividades del sector informal y de servicios, en los cuales realizan tareas que no garantizan un empleo en igualdad de oportunidades y remuneración, y sin acceso a prestaciones laborales y seguridad social.
- La ley migratoria no establece el plazo para realizar la expulsión o deportación de inmigrantes y migrantes que infrinjan la legislación; este vacío legal ocasiona una larga permanencia de las personas migrantes en las instalaciones en donde se alojan las personas detenidas por haber ingresado y permanecer en el país sin cumplir los requisitos migratorios, en tanto se resuelve su situación jurídica y/o por trabajar sin tener el permiso respectivo.
- La amplitud de los tipos penales “ocultación de ilegales” y “contratación de ilegales” formulados en la legislación migratoria coloca en situación de riesgo a los funcionarios de organizaciones civiles y religiosas que prestan asistencia a la población migrante irregular en estado de necesidad, ya que, de acuerdo con estas normas, como consecuencia de la labor humanitaria que realizan podrían ser sujetos de procesos penales.

En esta materia, también es importante citar que la institucionalidad jurídica incluye el Acuerdo Centroamericano de los Presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (CA-4), el cual establece el libre ingreso, tránsito y permanencia de ciudadanos de nacionalidad hondureña, nicaragüense, salvadoreña y guatemalteca durante 90 días. El único requisito de este Acuerdo es contar con el documento de identificación de su país. Del mismo modo opera el Memorándum de Entendimiento entre la República de Guatemala y la República de El Salvador para Implementar el Mecanismo Migratorio de Protección Temporal y Regularización para guatemaltecos y salvadoreños que se encuentren en situación irregular y que demuestren su arraigo en el país de destino.

La implementación de estos instrumentos de consenso entre países de la región es contrarrestada en Guatemala por las normas migratorias internas. Ninguno de estos acuerdos se cumple a cabalidad, debido a que las autoridades migratorias hacen caso omiso de las mismas, al ceñirse estrictamente a lo establecido en la Ley de Migración y su Reglamento.

Por último, es importante anotar que el Estado guatemalteco carece de una política migratoria dirigida a la atención de la población migrante e inmigrante en general, y

---

<sup>9</sup> Entrevistas personales realizadas para este estudio.

de los trabajadores inmigrantes centroamericanos en particular. El Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA)<sup>10</sup> inició en el 2010 el proceso de elaboración de la Política Pública Integral en Materia Migratoria del Estado de Guatemala, en el que participan 35 instituciones y dependencias gubernamentales. A la fecha del presente estudio, la elaboración de esta Política ha avanzado de manera significativa (alrededor del 80% de su contenido).<sup>11</sup>

Los ejes transversales de dicha política son los siguientes:

- Asistencia, atención y protección a los guatemaltecos en el exterior.
- Atención a familiares de los guatemaltecos migrantes.
- Asistencia, atención y protección a los extranjeros en Guatemala.
- Atención de las migraciones internas.

En este mismo sentido, se desarrolla en la actualidad el proceso de formulación de la Propuesta de Política Migratoria Regional Integral, desarrollada bajo la dirección del Comité Ejecutivo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en coordinación con los gobiernos y las instancias correspondientes de la institucionalidad regional. Este documento tiene la finalidad de “contar con una política migratoria regional integral, con una visión intra y extra regional, que considere las legislaciones de los países de origen, tránsito y destino”. Uno de los principios de dicha propuesta se refiere a la puesta en marcha de las herramientas que aseguren el pleno respeto de los derechos humanos de las personas migrantes en cada uno de los países miembros del SICA, así como de aquellas que transitan en la región.

### 3.4. Legislación laboral

En concordancia con el Art. 102 inciso n) de la Constitución Política, el Código de Trabajo prohíbe a los patrones emplear menos de un 90% de trabajadores guatemaltecos y pagar a estos últimos menos del 85% del total de los salarios que en sus respectivas empresas se devenguen, proporciones que pueden modificarse cuando se trate de centroamericanos de origen.

<sup>10</sup> Creado en el 2007, es el ente gubernamental que coordina, define, supervisa y fiscaliza las acciones y actividades de los órganos y entidades del Estado tendientes a proteger, atender y brindar asistencia y auxilio a los migrantes guatemaltecos y sus familias en Guatemala, así como a los migrantes que se encuentran o transitan en el territorio nacional

<sup>11</sup> Entrevista personal con la Lic. Alejandra Gordillo, quien era la Secretaria Ejecutiva de CONAMIGUA cuando se realizó el trabajo de campo de este estudio

El Reglamento de Autorización del Trabajo de Personas Extranjeras a Empleadores del Sector Privado<sup>12</sup> regula lo relativo a la solicitud del permiso de trabajo de extranjeros: requisitos, procedimiento general y especial de las solicitudes, autoridad ante la cual se presentan las mismas, personas que deben solicitar el permiso, duración y prórroga del mismo.

La solicitud de permiso de trabajo para trabajadores migratorios implica el cumplimiento de una serie de requisitos jurídicos y administrativos. De acuerdo con el citado Reglamento, la solicitud de autorización de trabajo debe acompañarse con los documentos siguientes:

- a. Fotocopia del pasaporte completo del extranjero a contratar en el que conste la visa de residencia que le permite trabajar en relación de dependencia, o en su defecto, fotocopia de la resolución que otorgó la visa o constancia en donde conste que se encuentra en trámite dicha visa, o fotocopia de la solicitud de la misma con el sello de recepción.
- b. Fotocopia, con razón de su inscripción en el registro o registros respectivos, del documento que acredite la calidad en que, en su caso, actúa el representante del empleador solicitante.
- c. Acta notarial o documento con legalización de firma, en que conste que el empleador solicitante se hace responsable de la conducta del extranjero a contratar, por todo el plazo que dure la relación laboral.
- d. Certificación extendida por contador autorizado, en la que conste el número total de trabajadores nacionales y extranjeros que laboran en la empresa o entidad de que se trate, y los salarios que en total devengan unos y otros, con expresión de los porcentajes respectivos.
- e. Fotocopia del nombramiento del extranjero a contratar. Cuando se solicite permiso de extranjeros para ocupar puestos de gerentes, directores, administradores, supervisores y jefes generales de las empresas, los solicitantes deberán acreditar fehacientemente que se trata de tales puestos, de conformidad con la naturaleza mercantil o de otra índole de entidad o la empresa solicitante y, conforme al régimen legal que le sea aplicable, deberá presentar fotocopia legalizada del nombramiento correspondiente, en su caso con razón de su inscripción en el registro o registros respectivos. Cuando se trate de puestos distintos a los anteriores, deberá acompañarse el título, diploma o carta de recomendación del empleador o empleadores a quienes prestó sus servicios con anterioridad el extranjero a contratar, que acredite su capacidad para el puesto para el cual se solicita el permiso.

---

12 Acuerdo gubernativo No. 528-2003.

- f. Declaración jurada contenida en acta notarial o en documento con legalización de firma en la que conste que el extranjero a contratar entiende, habla, lee y escribe el idioma español, en los casos en que provenga de un país cuyo idioma oficial no sea el español.
- g. Declaración expresa del solicitante de que se obliga a la capacitación de personal guatemalteco, mediante el pago, por cada solicitud de permiso de trabajo, de la cuota establecida por la Dirección General de Capacitación y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, dependencia que subrogó el Departamento para el Fomento de Becas, anteriormente Dirección de Fomento de Becas, debiendo presentar fotocopia de la constancia de pago de dicha suma.<sup>13</sup>

El trámite de autorización de trabajo de personas extranjeras casadas o unidas de hecho (con reconocimiento legal) con guatemalteco o guatemalteca, así como el de los que tengan patria potestad de hijos guatemaltecos, son objeto de procedimiento especial.<sup>14</sup>

Para obtener dicho permiso deben presentar:

- a. Si estuviere casado o unido legalmente de hecho con persona guatemalteca, la certificación de la partida de matrimonio o de la unión de hecho y acta notarial donde conste la supervivencia del cónyuge o conviviente guatemalteco; y
- b. Si tuviere hijo o hijos guatemaltecos bajo su patria potestad, deberá acompañar las certificaciones de las partidas de nacimiento y acta de supervivencia de dicho hijo o hijos.

En ambos casos, la solicitud debe acompañarse de los documentos siguientes:

- a. Fotocopia del pasaporte completo del extranjero a contratar en el que conste la visa de residencia que le permite trabajar en relación de dependencia o en su defecto, fotocopia de resolución que otorgó la visa o constancia en donde conste que se encuentra en trámite dicha visa, o fotocopia de la solicitud al respecto con el sello de recepción.

---

<sup>13</sup> El Acuerdo Gubernativo Número 111-2006, fija dicha cuota en 3,000 Quetzales, lo que equivale a 400 dólares estadounidenses.

<sup>14</sup> La solicitud de autorización de extranjeros a quienes el ACNUR haya conferido la calidad de refugiados también goza de procedimiento especial; en su caso, la solicitud debe acompañarse de original y fotocopia de su cédula de identidad de refugiado vigente.

- b.** Declaración jurada contenida en acta notarial o en documento con legalización de firma en la que conste que el extranjero a contratar entiende, habla, lee y escribe el idioma español, en los casos en que provenga de un país cuyo idioma oficial no sea el español.

En caso de no cumplir alguno de los requisitos enunciados, el permiso no es otorgado. En cualquier caso, ya sea que el permiso sea solicitado por un empleador interesado o de manera personal por un trabajador que tenga vínculos familiares con una persona guatemalteca, la autorización de trabajo debe renovarse anualmente mediante solicitud escrita presentada con quince días de anticipación al vencimiento del plazo por lo menos.

La reseña de la normatividad laboral evidencia que en la práctica ésta impide la realización del trámite de autorización de permiso de trabajo de la mayoría de trabajadores inmigrantes. Esto se debe a que, por una parte, a ese trámite sólo pueden acceder los que han regularizado su situación migratoria, y por la otra, porque los inmigrantes regularizados dependen de un empleador dispuesto a pagar la cuota establecida por la Dirección General de Capacitación y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo para la capacitación indirecta de personal guatemalteco por el tiempo que dure el permiso de trabajo, cuota que debe pagar de nuevo al prorrogar dicho permiso.

De hecho, la información disponible sobre permisos de trabajo otorgados revela que la mayoría es gestionada por empresas. Durante el período 2009-2011, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social otorgó 2,243 permisos solicitados por primera vez,<sup>15</sup>

la mayoría de los cuales a solicitud de empresas (69.9%). Menos de la tercera parte de permisos fue otorgado a trabajadores inmigrantes que se presentaron personalmente a realizar dicho trámite. Del total de trabajadores contratados por empresas, 72% fue contratado como personal de dirección y gerente de empresas, 26.4% como profesionales y técnicos, y apenas el 0.2% para desempeñarse como oficial, artesano y operario de artes mecánicas.

La mayoría de trabajadores autorizados durante el período citado proviene de países de América del Sur (29.5%, cerca de la mitad de nacionalidad colombiana) y Centroamérica (27.9%, de los cuales 38.7% salvadoreños); seguidos en importancia porcentual por asiáticos (17.7%, más de dos terceras partes nacidos en Corea) y norteamericanos (13.8%, la mayoría de nacionalidad mexicana).

---

15 La Oficina de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social no disponía de información sobre el número de permisos renovados (por falta de presupuesto, no contaba con el personal necesario); hasta este año (2012) se empezó a trabajar en la base de datos.



Por otra parte, la normativa laboral discrimina a los trabajadores inmigrantes de escasos recursos y baja calificación, al diferenciarlos de los gerentes, directores, administradores, supervisores y jefes generales de empresas, y al obligarlos a probar su capacidad para ejercer el puesto de trabajo para el cual solicitan permiso. Si bien la Dirección General de Migración otorga residencia temporal para permanecer en el país por un período de dos años, durante los cuales se puede realizar un trabajo remunerado, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social niega el permiso de trabajo si la persona inmigrante no puede cumplir alguno de los requisitos exigidos o si existen trabajadores nacionales capacitados para el puesto laboral que aspira.

De la misma manera, si la persona trabajadora no tiene vínculo familiar con un/a guatemalteco/a, status de refugiado/a, o un empleador que le ofrezca un contrato y solicite el permiso de trabajo respectivo, no puede acceder a dicho trámite; en este caso, la necesidad de sobrevivir la obliga a insertarse laboralmente en condiciones precarias, lo que significa transgredir la normativa migratoria y exponerse a ser deportada.

#### **4. PRINCIPALES VIOLACIONES DE LOS DERECHOS LABORALES Y HUMANOS**

No existe en el país información oficial que permita conocer las condiciones laborales de los trabajadores inmigrantes –regularizados o no regularizados- y compararlas con las de los trabajadores nacionales. No obstante, el difícil acceso a la regularización migratoria – que a su vez es requisito para tramitar el permiso de trabajo - sugiere que los inmigrantes no regularizados laboran en condiciones que podrían ser mucho más precarias que las de los trabajadores regularizados y la de los nacionales.

Es obvio que los trabajadores que no han regularizado su situación migratoria no cuentan con amparo legal, razón por la que se ven obligados a aceptar puestos de trabajo bajo las condiciones impuestas por el empleador. Por su condición de “extranjeros”, los trabajadores inmigrantes tampoco pueden defender sus derechos de manera colectiva, debido a que la legislación interna veda su derecho a asociarse a organizaciones sindicales.

Al respecto, Morales Gamboa, A. (2002) señala que “mientras más altos sean los niveles de irregularidad migratoria, así como la carencia de documentos y mayores sean las posibilidades de traducir esas dos situaciones en algún estatus de ilegalidad, mayor es la vulnerabilidad de los sujetos para el disfrute y resguardo de sus derechos laborales y sociales”.

Hacer mención de los derechos laborales de los trabajadores inmigrantes implica conocer las condiciones en las que desempeñan su labor. El estudio de Martínez López, J. F. (2008) sobre la situación de los trabajadores centroamericanos radicados en la ciudad de Guatemala permite un acercamiento a las mismas.

Entre las personas trabajadoras que participaron en este estudio, más de la mitad se identificó con cédula de identidad de algún otro país de Centro América, hecho que sugiere que no habían regularizado su situación migratoria. El 66.7% del total de encuestados era empleado público y 37.5% empleado privado; es decir, eran empleados de empresas e instituciones públicas obligadas a dar cumplimiento al Código del Trabajo y por ende, a otorgar los derechos y prestaciones laborales que el mismo establece. No obstante, solamente 20% de los encuestados tenía contrato laboral escrito y el 38.9% laboraba más de 8 horas diarias, jornada que sobrepasa la establecida en la normatividad laboral. Además, no todos los trabajadores tenían acceso a la seguridad social, ya que apenas un poco más de la cuarta parte (27.7%) estaba afiliado al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, afiliación que depende de la inscripción de los empleadores ante dicha entidad.<sup>16</sup>

Cerca de dos terceras partes no recibía bonificación anual ni aguinaldo, ni disfrutaba de vacaciones. El ingreso de la mayor proporción oscilaba entre 51 y 100 Quetzales diarios (US\$6.58 y US\$13). De esta información se desprende, por un lado, que una proporción de los trabajadores no alcanzaba el monto de la Canasta Básica de Alimentos y por el otro que otra proporción de ellos cubría la Canasta Básica, pero sin alcanzar a cubrir la Canasta Básica Ampliada, cuyo costo en el momento del estudio equivalía a US\$419).

Pese a la precariedad de sus condiciones laborales, el 41% de los trabajadores inmigrantes enviaba remesas a sus familiares en el país de origen, destinadas sobre todo a la compra de alimentos y al pago del alquiler o de la cuota de compra de vivienda.

Es importante mencionar que más de una tercera parte de las personas trabajadoras encuestadas informó sobre experiencias de discriminación que habían sufrido por parte de sus patrones, por el hecho de ser inmigrantes (salarios más bajos que los nacionales, malos tratos y acusación de quitar puestos de trabajo a los guatemaltecos).

---

<sup>16</sup> El Reglamento de Inscripción de Patronos en el Régimen de Seguridad Social establece que todo patrono, persona individual o jurídica, que ocupe tres o más trabajadores, está obligado a inscribirse en el Régimen de Seguridad Social. Los patronos que se dediquen a la actividad económica del transporte terrestre de carga, de pasajeros o mixto (carga y pasajeros), utilizando para el efecto vehículos motorizados, están obligados a inscribirse cuando ocupen los servicios de uno o más trabajadores (Art.2). El patrono está obligado a descontar de la totalidad del salario que devenguen los trabajadores, el porcentaje correspondiente a la cuota laboral, pagar la cuota patronal y solicitar inmediatamente su inscripción en el Régimen de Seguridad Social (Art.3)

La información del estudio citado da cuenta de que en Guatemala la población inmigrante trabajadora se ve expuesta a la violación de sus derechos laborales no sólo por acción sino también por omisión, en tanto que sus derechos están invisibilizados en la normatividad interna. Pese a ello, la mayoría de trabajadores no interpone denuncias -no sólo por desconocimiento de sus derechos, sino también por temor a ser detenidos, deportados y perder su trabajo. En estas circunstancias, no se encuentran en capacidad de reclamar sus derechos.

Por su parte, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) (2002), reconoce que en Guatemala la mayoría de trabajadores migratorios centroamericanos vive en condiciones infrahumanas (pobreza, hacinamiento, insalubridad). La exigencia de documentación y autorización para realizar actividades productivas impiden que estos trabajadores accedan a labores o puestos de trabajo para los cuales se encuentran capacitados, y son discriminados, anulados como sujetos productivos, y condicionados a desempeñar actividades laborales de baja calificación.

La información disponible también ilustra sobre vejaciones y arbitrariedades sufridas por la población migrante centroamericana durante su tránsito por el país. Al respecto, la Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2002) ha llamado la atención sobre la criminalización de las fronteras en el país:

*De forma creciente, zonas limítrofes, sobre todo las caracterizadas por grandes flujos de personas, se han convertido en sitios extremadamente peligrosos. Esas ciudades normalmente se caracterizan por la presencia de un número apreciable de población flotante, tanto personas que llegan para cruzar la frontera como gente que es deportada y que no tiene medios para regresar a sus comunidades de origen o bien que decide quedarse para volver a intentar el cruce. Asimismo, estos lugares congregan a personas que llegan atraídas por las oportunidades de trabajo que genera la presencia de población migrante, así como delincuentes que llegan con la intención de victimizar y lucrar de los migrantes. La peligrosidad de estos lugares muchas veces se incrementa por la presencia de autoridades corruptas que también roban, maltratan y extorsionan a los trabajadores migratorios. Con frecuencia en estos sitios los delincuentes operan con absoluta impunidad porque están coludidos con algunos funcionarios estatales que se encargan de protegerlos.*

De acuerdo con la Casa del Migrante de Tecún Umán (2008) citado por MENANIG (2010, p. 23), en el 2008, ocho de cada diez migrantes centroamericanos en tránsito fueron víctimas de extorsión de parte de la fuerza pública, específicamente por agentes de la Policía Nacional Civil, responsable del 81% de los casos, a quienes tuvieron que entregar el dinero para poder seguir su camino. Durante el 2009, el 85% de los abusos cometidos contra migrantes fueron perpetrados por agentes de la Policía Nacional Civil.

En ese mismo sentido, la Procuraduría de los Derechos Humanos (2011) señala que “los derechos de los migrantes centroamericanos violados con mayor frecuencia en el país son los siguientes: libre locomoción, debido proceso, abusos, extorsiones, trata de personas y derecho al trabajo.” Cabe anotar que la mayoría de estos delitos quedan impunes, al no ser investigados ni sancionados por las autoridades correspondientes.

La población migrante en tránsito no sólo es víctima de la corrupción de agentes de seguridad pública, sino que en la violación de sus derechos también participan agentes de migración y personas particulares. Entre junio 2010 y junio 2011, la Oficina de Derechos Humanos de la Casa del Migrante recibió 579 denuncias, entre las que figuran los siguientes tipos de delitos: detención ilegal, extorsión, coacción, robo, abuso de autoridad, cohecho, supresión, ocultación o destrucción de documentos, extorsión y trata de personas. Entre los responsabilizados, el 41% está constituido por agentes migratorios y agentes de la Policía Nacional Civil, tricicleros <sup>17</sup>(8%), transportistas (8%), miembros del crimen organizado (10%), estafadores (8%) y delincuencia común (25%).

Estos hechos afectan a la población migrante en su conjunto; no obstante, las mujeres y las personas menores de edad - en especial de sexo femenino - se enfrentan a situaciones de mayor indefensión, pues no sólo son extorsionadas sino también insultadas, acosadas y víctimas de abusos sexuales.

Agentes de la Policía Nacional Civil detuvieron el autobús en el que iba un grupo de migrantes hondureños, les ordenaron bajar del mismo y los llevaron a la parte de atrás del autobús. La mayoría mostró su documento de identidad, pero los agentes no se los aceptaron, les dijeron que tenían que dar Q75.00 cada uno para dejarlos seguir, de lo contrario serían detenidos porque eran “ilegales”. Los denunciados se vieron obligados a entregarles el dinero exigido.

Fuente: Archivo de la Casa del Migrante, 2006, citado en Informe alternativo de Guatemala sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, MENAMIG, Guatemala, 2010.

“Uno de los policías me dijo que para poder seguir mi camino me tenía que ir a acostar con él, los otros policías se empezaron a reír de mí y a hacer señas feas con las manos. Casi siempre maltratan, a todas las mujeres nos pellizcan en los brazos y retuercen allí donde agarran para pellizcar”.

Testimonio de migrante salvadoreña en entrevista personal realizada para este estudio.

---

17 Aquellos que prestan servicio de transporte de personas y mercancías en los pasos fronterizos oficiales de Guatemala y México, en una cabina adaptada a un triciclo.

Durante los operativos semanales que realiza la Comisión Multisectorial del Control del Gasto y Consumo de Bebidas Alcohólicas y Aquellas Tránsgresiones Comunes y Conexas Relacionadas con esta Actividad<sup>18</sup> son detenidas personas que se encuentren en situación migratoria irregular y eventuales víctimas de trata de personas. Cada semana son capturadas entre 10 y 15 personas, la mayoría mujeres nicaragüenses, salvadoreñas y hondureñas, quienes son trasladadas al albergue de migración y posteriormente deportadas.

La mayoría de personas entrevistadas en el albergue por personal de la Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante de la Procuraduría de los Derechos Humanos informó que cuando fueron interceptadas se les preguntó su nacionalidad pero sin informarles el motivo de su detención; algunas mujeres indicaron que fueron maltratadas (empujones, agresiones verbales y amenazas) por agentes policiales durante su detención y traslado al albergue, y que incluso dentro del mismo habían sido insultadas.

Durante el período enero-noviembre 2010, esta Defensoría conoció 35 casos de violación de derechos de personas migrantes, a los que se suman 8 casos referidos por el Departamento de Procuración y Auxiliaturas; al respecto, la Procuraduría abrió expedientes por detención arbitraria, violación al derecho de acceso a los servicios sociales y de salud de mujeres durante el embarazo y post parto, detención de mujeres especialmente vulnerables (embarazadas, madres lactantes y víctimas de trata de personas) y privación de libertad por tiempo indefinido.

Dos jóvenes hondureñas fueron detenidas durante un operativo del Ministerio Público realizado el 25 de febrero del 2010 en un bar situado en Zacapa; por orden del Juez de la Niñez y Adolescencia sus hijos recién nacidos (4 y 5 días de nacidos) fueron enviados a un orfanato mientras se dilucidaba su situación migratoria, y ellas fueron enviadas al albergue de migración. La audiencia para rendir la prueba anticipada se programó para el 14 de mayo y la audiencia para definir la situación de los niños para el 2 de junio. Sin embargo, esta última se llevó a cabo hasta el 4 de junio, cuando estas mujeres tenían 3 meses y 10 días de estar privadas de libertad; se les entregó a sus bebés y se les deportó.

Fuente: Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante de la Procuraduría de Derechos Humanos. Informe de labores, Guatemala, 2010

18 Esta Comisión está integrada por representantes de las siguientes dependencias: Dirección General de Migración, Ministerio de Gobernación, Gobernación del Departamento de Guatemala, Departamento de Operaciones Antinarcóticos de la Policía Nacional Civil, Fuerzas Especiales Policiales de la Policía Nacional Civil, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Finanzas Públicas y Comisión Presidencial de Derechos Humanos. Durante el desarrollo de sus actividades cuenta con la cooperación del Ministerio Público y de la Procuraduría General de la Nación

Las situaciones de detención por tiempo indefinido afectaron a mujeres transmigrantes víctimas de explotación sexual comercial, a quienes el Ministerio Público consideró posibles víctimas de trata de personas y testigos de este delito. La tardanza en la toma de su testimonio dio lugar a una larga permanencia en el albergue, pese a que la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia -mediante la Circular Número 9- instruye a Jueces de Paz y Jueces de Primera Instancia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente que reciban la prueba testimonial de manera inmediata. Es importante anotar que desde mediados del 2010 no se ha registrado ningún caso de detención por tiempo indefinido.

De acuerdo con la Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante, durante el 2011 continuaron los abusos contra la población inmigrante y en tránsito, con la diferencia de que a mayoría de personas detenidas fueron informadas del motivo de la detención (en la mayor parte de los casos fue el no tener permiso de trabajo).

Respecto a las personas aseguradas en el albergue de migración entrevistadas por personal de esta Defensoría durante el período 2009-2011, es importante señalar que al momento de su detención, menos de la mitad había vivido en Guatemala menos de un año, mientras que las demás personas tenían varios años de residir en el país (13.6% de 1 a 5 años, 22.6% de 6 a 10 años y 9.8% entre 11 y 16 años o más). Después de largos períodos de permanencia, además de lograr insertarse en el mercado laboral, estas personas habían establecido vínculos familiares, tenido hijos de nacionalidad guatemalteca y diseñado un proyecto de vida. Esto explica el motivo por el cual, desde el momento mismo de su aprehensión, piensan en ingresar de nuevo, tal como lo confirma el alto porcentaje de reincidentes observado en los datos de expulsiones del 2010.

Por otra parte, llama la atención que las autoridades exijan permiso de trabajo a las mujeres migrantes que han sido involucradas en el comercio sexual pues, conforme a la legislación internacional ratificada por Guatemala y la legislación nacional, el ejercicio de la prostitución no es un delito. Sobre esta materia, y de acuerdo con la legislación penal, ellas son víctimas de explotación sexual comercial, específicamente del delito de *Promoción, facilitación o favorecimiento de prostitución*<sup>19</sup>, y algunas podrían ser víctimas y/o testigos del delito de trata de personas<sup>20</sup> con fines de explotación sexual. A partir de estas consideraciones y de su condición de víctimas, el acercamiento debería ser diferente:

---

19 Artículo 191 Código Penal. "Promoción, facilitación o favorecimiento de prostitución. La explotación de una persona mayor de edad, a través de la promoción, facilitación o favorecimiento de su prostitución, será sancionada con prisión de cinco a diez años y con multa de 50,000 a 100,000 Quetzales."

20 Código Penal, Artículo 202 Ter. "Trata de personas. Constituye delito de trata de personas la captación, el transporte, traslado, retención, acogida o recepción de una o más personas con fines de explotación. Quien cometa este delito será sancionado con prisión de ocho a dieciocho años y multa de 300,000 a 500,000 Quetzales. En ningún caso se tendrá en cuenta el consentimiento prestado por la víctima de trata de personas o por su representante legal. Para los fines del delito de trata de personas, se entenderá como fin de explotación: la prostitución ajena, cualquier otra forma de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, cualquier tipo de explotación, laboral, mendicidad, cualquier forma de esclavitud, la servidumbre, la venta de personas, la extracción y el tráfico de órganos y tejidos humanos, el reclutamiento de personas menores de edad para grupos delictivos organizados, adopción irregular, trámite irregular de adopción, pornografía, embarazo forzado o matrimonio forzado o servil."

para empezar no deberían ser deportadas después de su declaración, sino hasta que hubieran recibido la debida asistencia psicológica, médica y legal, tal como lo establece la Ley contra la Violencia sexual, Explotación sexual y Trata de Personas.

Las autoridades policiales y migratorias también cometen otro tipo de atropellos, tales como la destrucción de documentos de identificación y/o el cuestionamiento de la validez de los mismos, en abierta contravención de la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares<sup>21</sup> y del Acuerdo de Libre Movilidad firmado por los Presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (CA-4).

Para concluir este apartado, es importante destacar que los innumerables abusos contra la integridad física y psicológica de la población inmigrante y transmigrante de parte de miembros de los cuerpos de seguridad del Estado y agentes migratorios se originan en la obsolescencia de las normas migratorias vigentes y en la falta de capacitación sobre los derechos de las personas migrantes, como consecuencia a su vez del incumplimiento de los compromisos que el Estado guatemalteco asumió al ratificar instrumentos jurídicos internacionales, en particular la Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

## 5. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE LEY DE MIGRACIÓN

Debido a que la Ley de Migración, y en consecuencia su Reglamento, carecen de un enfoque de derechos humanos, los trabajadores y trabajadoras migrantes, radicados en el país o en tránsito, padecen por acción o por omisión una serie de abusos y arbitrariedades que atentan contra su dignidad, hecho que contraviene la norma constitucional y los compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala ante la comunidad internacional.

Para garantizar y proteger los derechos de esta población, es necesario armonizar la legislación nacional con las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Guatemala, y en especial con la Convención internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

---

21 La Convención establece en su Artículo 21 que en ningún caso estará permitido destruir el pasaporte o documento equivalente de un trabajador migratorio o de un familiar suyo.

En este sentido se pronunció el Sr. Jorge Bustamante, en la época Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, durante su misión a Guatemala realizada en el 2008, al manifestar su preocupación por las lagunas e imprecisiones contenidas en el marco nacional legislativo que regula la migración en Guatemala. Según el Relator, éstas conllevan abusos y violaciones de los derechos humanos de la población migrante, la mayoría de los cuales queda sin denunciar, y por ello recomendó al Gobierno poner en marcha un proceso de armonización de la actual Ley de Migración y su Reglamento con las disposiciones previstas en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

Sobre este particular, en el 2011 el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares externó su preocupación debido a que el marco legislativo vigente en materia de migración en Guatemala adolece de imprecisiones que resultan en la inefectiva protección de los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familiares.

Por otra parte, desde la sociedad civil - particularmente organizaciones civiles, instituciones académicas e instituciones religiosas - se cuestiona el enfoque policial de la política migratoria vigente y la violación de los derechos humanos de la población inmigrante y migrante que de ella derivan. Asimismo, expresan su preocupación por la brecha existente entre la legislación migratoria y las normas internacionales de protección de los trabajadores migrantes.

En este contexto, en octubre del 2009, la Comisión del Migrantes del Congreso de la República presentó el Proyecto de Ley de Migración (Iniciativa de ley 41-26), en cuya elaboración participaron sectores de sociedad civil, instituciones religiosas, entidades gubernamentales y organismos internacionales (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Guatemala, Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Esta Iniciativa de Ley refleja un nuevo abordaje del tema migratorio, caracterizado por la inclusión de principios que conllevan el respeto de los derechos humanos de las personas no nacionales que se encuentren en el territorio guatemalteco en calidad de residentes y no residentes. El 6 de julio del 2010, la Comisión de Migrantes y la de Gobernación del Congreso Nacional emitieron un dictamen favorable a la iniciativa, sin embargo aún está pendiente de pasar a primera lectura.

A continuación se presenta una matriz de las disposiciones relacionadas con los trabajadores inmigrantes establecidas en la Ley de Migración vigente y las contenidas en el Proyecto de Ley (Iniciativa de ley 41-26).



Ley de Migración vigente	Proyecto de Ley de Migración
<p>Máxima autoridad en materia migratoria: Dirección General de Migración, adscrita al Ministerio de Gobernación. Esta entidad está intervenida desde hace más de una década.</p>	<p>Máxima autoridad en materia migratoria: Instituto Guatemalteco de Migración, entidad estatal descentralizada y autónoma. Al crear esta entidad, se separa el tema migratorio de la seguridad pública.</p>
<b>En relación con el trabajo de personas de nacionalidad distinta a la guatemalteca</b>	
<p>Los residentes temporales pueden realizar un trabajo remunerado o invertir en el país siempre que el capital sea producto de actividades lícitas. Deben solicitar autorización al Ministerio de Trabajo y Previsión Social. La solicitud de permiso de trabajo de un trabajador migratorio sin lazos de consanguinidad o afinidad con una persona guatemalteca, ni recursos económicos que le permitan implementar una actividad laboral propia debe ser presentada por el empleador interesado en contratarlo.</p>	<p>Los extranjeros que obtengan residencia temporal o permanente que deseen trabajar en relación de dependencia, deberán solicitar autorización al Ministerio de Trabajo y Previsión Social.</p> <p>Para solicitar el permiso basta con acreditar que se ha iniciado el trámite de residencia respectivo.</p>
<p>Delito de <b>“Contratación de ilegales”</b>, cometido por la persona individual o jurídica que contrate los servicios de extranjeros que permanezcan en el país sin cumplir con los requisitos legales, sancionado con prisión de dos a cinco años.</p>	<p><b>Prohibición:</b> Prohíbe contratar a trabajadores extranjeros que estén en el país en condición irregular o que, aun gozando de permanencia legal no tengan permiso de trabajo.</p> <p><b>Sanción:</b> Multa determinada según la gravedad de los hechos y el número de personas extranjeras a las que se otorgue trabajo en condición irregular.</p>
<p>No establece categorías migratorias especiales.</p>	<p>Establece <b>categorías migratorias</b> especiales: Trabajadores migratorios transfronterizos; Trabajadores migratorios temporales; Trabajadores migratorios de ocupación específica; Trabajadores migratorios ligados a proyectos específicos de interés nacional, social, del Estado o de empresas particulares.</p>

	<p>Permanencia en el país:</p> <p>Para los trabajadores temporales: por el plazo que determine el Instituto.</p> <p>Para los trabajadores migratorios de ocupación específica y los ligados a proyectos específicos de interés nacional, social, del Estado o de empresas particulares, por el plazo que determine el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.</p> <p><b>Derechos de los trabajadores migratorios:</b> Los trabajadores migratorios y sus familiares estarán exentos, al momento de su admisión inicial o al de su salida definitiva, del pago de derechos e impuestos en concepto de importación y exportación por sus efectos personales, enseres domésticos y equipo necesario para el desempeño de la actividad remunerada para la que hubieran sido admitidos.</p>
<p>No contempla obligaciones laborales</p>	<p>Obligaciones laborales: Empleadores, intermediarios o contratistas deberán cumplir todas las obligaciones de acuerdo a la legislación laboral.</p>
<p>No contempla facilidades para la regularización migratoria.</p>	<p>Disposición transitoria: Amnistía.</p> <p>Otorga un plazo de 90 días para que los extranjeros regularicen su situación migratoria, contados a partir de la fecha en que se autorice el Reglamento de la Ley. Los beneficiados quedan exentos de multa por infracciones de la normativa migratoria en que hayan incurrido.</p>

Observaciones: La iniciativa de ley 41-26 elimina el delito de contratación de “ilegales” y crea la prohibición de contratar trabajadores en condición migratoria irregular, acción que sanciona con multa. Aparte de utilizar el término correcto para nombrar a los trabajadores inmigrantes que permanecen en el país sin cumplir el trámite migratorio respectivo, en esencia el resultado es el mismo: la negación del derecho al trabajo de la población migrante no documentada.

En armonía con la Convención Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, el proyecto de ley incluye categorías especiales, en función de las distintas formas de trabajo que realizan en el país los trabajadores migrantes. Si bien el proyecto de ley contempla la obligación de los empleadores, intermediarios y contratistas de cumplir la legislación laboral, es importante que el reglamento de la nueva ley no ate a los trabajadores a un patrón determinado, autorizándolos a cambiar de empleador y de actividad laboral cuando así lo considere necesario. Esta medida es necesaria para evitar una situación de dependencia con el empleador, que expondría a los trabajadores a la violación de sus derechos laborales, tal como la que sufren muchos trabajadores guatemaltecos en México y Estados Unidos e incluso, en ocasiones, a ser víctima del delito de trata de personas (en este caso, con fines de explotación laboral).

Asimismo, en relación con los derechos de los trabajadores inmigrantes y de sus familiares, la nueva legislación migratoria debería explicitar el derecho a la educación y a la salud, de modo que las autoridades respectivas asuman la responsabilidad que les compete.

Por otra parte, la iniciativa de ley también prevé la posibilidad de que los trabajadores radicados en el país regularicen su situación migratoria, mediante una amnistía con vigencia de 90 días. Sobre este particular, es necesario considerar que el término “amnistía” no corresponde jurídicamente a lo que pretende esta propuesta de ley, en tanto que:

- Etimológicamente, amnistía significa olvido, olvido de lo pasado. Es un acto jurídico mediante el cual se extingue la responsabilidad penal de un delito, y en consecuencia los efectos penales derivados de la comisión del mismo. Tradicionalmente se aplica a los llamados delitos políticos, en aras de contribuir a superar conflictos sociales que alteran el orden constituido de un Estado y lograr la paz social.
- Se entiende que la intención de esta propuesta es legalizar, documentar y regularizar la permanencia en el país de las personas migrantes que se encuentren en condiciones de irregularidad migratoria a la fecha de entrada en vigor de la nueva Ley de Migración. Dado que permanecer en el país en estas condiciones

es una falta, no un delito y ni con mucho un delito político, no corresponde que el Estado guatemalteco otorgue amnistía a los/as inmigrantes que se acojan a la misma, sino más bien que contemple la implementación de un régimen o proceso excepcional de regularización migratoria. Éste debería contemplar medidas que realmente faciliten dicha regularización y no ocasionen costo económico alguno para los trabajadores inmigrantes y sus familiares.

### 5.1. Estrategia de gestión de armonización legislativa

1. Incidir en la Comisión de Migrantes del Congreso con objeto de que retome el proceso de discusión y reflexión del Proyecto de Ley de Migración, su plena armonización con los preceptos establecidos en la Convención Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, y la agilización de los pasos a seguir para su pronta aprobación.
2. Una vez aprobada la nueva Ley de Migración, atender la elaboración del Reglamento de la misma, con la finalidad de asegurar que éste contenga medidas apropiadas para facilitar la regularización de los trabajadores inmigrantes.
3. Realizar acciones de incidencia tendientes a que el Estado guatemalteco ratifique el Convenio N° 143 de la OIT sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes.
4. Dar seguimiento al proceso de Propuesta de la Política Migratoria Regional Integral.
5. Demandar que el Estado guatemalteco gestione y concierte acuerdos bilaterales con los países de la región centroamericana, particularmente con El Salvador, Nicaragua y Honduras, para garantizar los derechos de los trabajadores migratorios centroamericanos.
6. Por último, es preciso considerar que la emisión de una nueva Ley de Migración es sumamente importante para institucionalizar la protección de los trabajadores migratorios en el país; no obstante lo cual la legislación no asegura su protección real. De esto deriva la necesidad de monitorear, supervisar y verificar el cumplimiento de la misma y sancionar su violación, así como promover e implementar procesos de capacitación y concientización de las autoridades responsables de la operatividad de las disposiciones migratorias y laborales y de los empleadores, para salvaguardar los derechos de los trabajadores migrantes, independientemente de su status migratorio y laboral.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

Casa del Migrante Tecún Umán. Revista de Información y Pastoral Migratoria Año XVII, Octubre-Diciembre, Guatemala, 2011. Disponible en: <http://www.migrante.com.mx/pdf/Rev.Oct-Dic.11.pdf> [consultado el 11 de marzo de 2012].

Dirección General de Migración Guatemala (2010). Anuario estadístico información y análisis de los eventos migratorios relevantes durante el año 2009, disponible en: <http://www.migracion.gob.gt/index.php/descargas/category/10-estadisticas-2010.html> [consultado el 2 de junio de 2012].

CIDH/OEA. *Relatoría especial sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias*. Disponible en: <http://www.cidh.org/Migrantes/cap.6.2002sp.htm> [consultado el 20 de junio de 2012].

CIIDH/CONGCOOP (2010). *Situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Informe DESC 2009. Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística (2002). *XI Censo de Población y VI de Habitación*. Guatemala.

\_\_\_\_\_. Mercado Laboral. *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos –ENEI 2011-*. Guatemala, septiembre 2011.

Instituto Nacional de Migración de México (2011). Boletín Anual de Estadísticas Migratorias 2011. Disponible en: [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Documentacion\\_y\\_Legal\\_01](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Documentacion_y_Legal_01) [consultado el 15 de julio de 2012].

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS- (2002). *Informe anual de labores 2002*. Disponible en [www.igssgt.org/subgerencias/Informe\\_Anual\\_2002.pdf](http://www.igssgt.org/subgerencias/Informe_Anual_2002.pdf) [consultado el 20 de junio 2012].

\_\_\_\_\_. (2011). *Informe anual de labores 2010*. Disponible en: [www.igssgt.org/subgerencias/Final\\_IAL2010.pdf](http://www.igssgt.org/subgerencias/Final_IAL2010.pdf) [consultado el 20 de junio 2012].

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (2002). Boletín de afiliación 2010. Disponible en: [www.igssgt.org/subgerencias/boletín\\_afiliación\\_2010.pdf](http://www.igssgt.org/subgerencias/boletín_afiliación_2010.pdf) [consultado el 20 de junio 2012].

Iniciativa 41-26 Ley de Migración. Guatemala, 2009.

Martínez López, J. F. (2008) *Situación de los trabajadores centroamericanos en Guatemala*. MENAMIG. Guatemala.

Más de 120,000 jornaleros guatemaltecos trabajaron en Chiapas durante el 2010 (2011, 9 de febrero). Prensa Libre, Guatemala. Disponible en: [http://www.prensalibre.com/noticias/mil-guatemaltecos-trabajaron-fincas-Chiapas\\_0\\_423557897.html](http://www.prensalibre.com/noticias/mil-guatemaltecos-trabajaron-fincas-Chiapas_0_423557897.html) [consultado el 10 de marzo de 2012].

MENAMIG (2010). *Informe alternativo de Guatemala sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Guatemala.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social Guatemala (S/f). Estadísticas Laborales Boletín 18. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gob.gt:8080/org/informacion-y-estadisticas/boletines-estadisticos-laborales/BOLETIN/view> [consultado el 14 de marzo de 2012].

\_\_\_\_\_(2009). Informe del Dirección de Estadísticas Laborales, conteniendo datos estadísticos recopilados de la Encuesta sobre Trabajo Informal 2007. Disponible en: <http://www.mint-rabajo.gob.gt:8080/org/informacion-y-estadisticas/boletines-estadisticos-laborales/boletin-estadistico-no.-20/Informacion%20Sobre%20la%20Encuesta%20Realizada%20de%20Trabajo%20Informal-%20Periodo%202007.pdf/view> [consultado el 16 abril de 2012].

Morales Gamboa, A. (2002). *Situación de los trabajadores migrantes en América Central*. Estudios sobre Migraciones Internacionales 53, Ginebra, OIT. Disponible en [www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp53s/pdh](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp53s/pdh) [consultado el 20 de mayo de 2012].

ONU (1990). Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

\_\_\_\_\_(2009), Consejo de Derechos Humanos, 11º período de sesiones. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante, Adición Misión Guatemala. A/HRC/11/7/Add.3. Disponible en: <http://www.acnur.org/pais/docs/2587.pdf?view=1> [consultado el 15 de abril de 2012].

\_\_\_\_\_(2011). Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares 15º período de sesiones. *Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Disponible en: [www.oacnudh.org.gt/cd\\_instrumentos/documentos/OFmigrantes.pdf](http://www.oacnudh.org.gt/cd_instrumentos/documentos/OFmigrantes.pdf) [consultado el 28 de marzo de 2012].

OIM (2005). Cuaderno de Trabajo sobre Migración 5. *Elementos para un enfoque de derechos humanos del fenómeno de los flujos migratorios forzados*. Disponible en: [http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_1345057820/Cuadernos%20de%20trabajo%20sobre%20migracion%20N5.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD\\_1345057820%2FCuadernos+de+trabajo+sobre+migracion+N5.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1345057820/Cuadernos%20de%20trabajo%20sobre%20migracion%20N5.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD_1345057820%2FCuadernos+de+trabajo+sobre+migracion+N5.pdf) [consultado el 23 de junio de 2012].

OIM (2001), Cuadernos de Trabajo sobre Migración 5. *Elementos para un enfoque de derechos humanos del fenómeno de los flujos migratorios forzados*, disponible en: [http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_1345057820/Cuadernos%20de%20trabajo%20sobre%20migracion%20N5.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumento%2FBD\\_1345057820%2FCuadernos+de+trabajo+sobre+migracion+N5.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1345057820/Cuadernos%20de%20trabajo%20sobre%20migracion%20N5.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumento%2FBD_1345057820%2FCuadernos+de+trabajo+sobre+migracion+N5.pdf) [consultado el 10 de junio de 2012].

Procurador de los Derechos Humanos (2009). *Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República. TOMO I. Situación de los derechos humanos en Guatemala durante el 2009*. Disponible en [http://www.pdh.org.gt/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=8&Itemid=44](http://www.pdh.org.gt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=8&Itemid=44) [Consultado el 10 de marzo 2012].

\_\_\_\_\_(2011). *Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República. TOMO I. Situación de los derechos humanos en Guatemala durante el 2011*. Disponible en: [http://www.pdh.org.gt/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=8&Itemid=44](http://www.pdh.org.gt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=8&Itemid=44) [consultado el 10 de marzo de 2012].

\_\_\_\_\_(2009) *Defensoría de la Población desarraigada y Migrante de la Procuraduría de Derechos Humanos*. Informe de labores 2009 (fotocopia).

\_\_\_\_\_(2010) *Defensoría de la Población desarraigada y Migrante de la Procuraduría de Derechos Humanos*. Informe de labores 2010 (fotocopia).

República de Guatemala (1985). Constitución Política de la República de Guatemala.

\_\_\_\_\_(1998) Ley de Migración Decreto No. 95-98.

\_\_\_\_\_(2003) Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Decreto Número 27-2003.

\_\_\_\_\_(1999) Reglamento de la Ley de Migración Acuerdo Gubernativo 529-99.

\_\_\_\_\_(2002) Código de Trabajo de la República de Guatemala y sus Reformas.

\_\_\_\_\_(2003) Reglamento de Autorización del Trabajo a Personas Extranjeras Acuerdo Gubernativo No. 528 - 2003.

SEGEPLAN (2002). *Política de Desarrollo Social y Población*. Guatemala.

UNESCO (2003) *Derechos humanos y flujos migratorios en las fronteras de México*. Disponible en: <http://www.uia.mx/uiainstitucional/dh/pdf/cap1.pdf> [Consultado el 11 de mayo de 2012].

UNICEF/OIM (2011). *Encuesta sobre remesas 2010, Protección de la Niñez y Adolescencia, Guatemala*. Disponible en: [www.unicef.org.gt/1\\_recursos\\_unicefgua/publicaciones/Cuaderno%20de%20Trabajo%20NO28.pdf](http://www.unicef.org.gt/1_recursos_unicefgua/publicaciones/Cuaderno%20de%20Trabajo%20NO28.pdf) [consultado el 10 de mayo de 2012].

---

## IV. ESTUDIO MIGRATORIO DE HONDURAS

Por *David Alexander Figueroa Toruño\**



---

\*Hondureño, licenciado en Ciencias Sociales, maestro en Demografía Social y doctor en Ciencias Sociales con orientación en gestión del desarrollo. Investigador asociado de INCEDES-Honduras, docente de Ciencias Sociales en el Instituto Oficial San Pablo. Docente e investigador de la Maestría en Demografía Social de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, de la Maestría en Geografía de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, en la Universidad Metropolitana de Honduras y coordinador de la Encuesta de Migración Internacional de la Frontera Sur - Honduras. Líneas de investigación sociodemográfica y antropológica: fecundidad, migración, pobreza.



## 1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas la migración internacional en el mundo se ha incrementado al grado de estimarse que en la actualidad existen aproximadamente 200 millones de personas que viven en países distintos al de su nacimiento. Sólo para mencionar un ejemplo, existen aproximadamente 5 o más millones de personas nacidas en Centroamérica<sup>1</sup> que residen fuera del área, lo que representa el 2.5%, de los 200 millones de migrantes internacionales a nivel mundial.

Los países de la región<sup>2</sup> se han caracterizado por ser expulsores de migrantes, principalmente a los Estados Unidos y más recientemente - en el último decenio - a Europa, específicamente a España e Italia. Por otra parte, hay que destacar los procesos de movilidad intrarregional, que se están evidenciando y tomando mayor relevancia en los últimos años.

Las migraciones intrarregionales están produciendo movimientos o desplazamientos de población, atraída en cierta medida por ofertas laborales y de ingresos. Es de tomar en cuenta que en la región este tipo de movilidad se ve de alguna forma favorecida por diversos factores, uno de los cuales es la proximidad geográfica, que reduce los costos de movilización. Otros factores serían las similitudes culturales e históricas que acercan aún más nuestros territorios.

Otro aspecto a destacar es la mayor visibilidad relacionada con las migraciones interregionales; su acentuación tiene como punto de partida las situaciones relacionadas con la actual crisis económica y financiera internacional, la cooperación internacional en deterioro antes de la crisis, el retorno y las deportaciones de migrantes que buscan otros destinos, el general incumplimiento de los derechos humanos, y sobre todo las rigurosas políticas de seguridad tanto de los destinos tradicionales (Estados Unidos) como de otros (Europa).

Actualmente se hace cada vez más visible el impacto político, económico, social y demográfico de las personas que se trasladan de un país a otro dentro de la región, pero también es de señalar que estas personas presentan diversos grados de vulnerabilidad y de desprotección de sus derechos. Otro aspecto a visibilizar es que la mano de obra productiva sigue teniendo restricciones de movilidad dentro de la región, lo cual coadyuva al aumento de las vulnerabilidades de los migrantes y sus familiares.

---

1 Incluyendo Belice y Panamá.

2 Para fines de esta investigación por "países de la región" nos referimos a los países que conforman Centroamérica, incluyendo a México; otros autores la llaman "región mesoamericana".

En este sentido esta investigación espera contribuir a alentar el intercambio de experiencias nacionales y regionales, hacia la construcción o adecuación de marcos jurídicos a favor de la población migrante, a partir de la intención de analizar las migraciones laborales actuales y los procesos de armonización legislativa en Honduras.

A través de la investigación del caso de Honduras como país de destino de las migraciones laborales regionales, se visualizan los diversos impactos que se están generando en esta dinámica contemporánea. A la vez, la investigación, hace consideraciones amplias sobre las políticas en materia de derechos humanos de los migrantes, incluyendo las necesidades de protección laboral, revisión de instrumentos y marcos jurídicos migratorios y la formulación de propuestas de armonización legislativa.

Se examina de manera resumida la situación relacionada con la generación de políticas de población en Honduras y la necesidad de adaptarlas a una época en pleno cambio, particularmente en lo que se refiere a la migración internacional. Se presentan lineamientos para construir una agenda regional sobre migración internacional, en donde exista una revisión y reflexión sobre las inquietudes que despierta la migración intrarregional, destacando las señales que marcan las orientaciones sobre sus relaciones con el desarrollo.

A partir de ese análisis se propone un conjunto de argumentos en favor de la construcción de una agenda sobre el tema de migración y los mercados laborales, vinculada a la necesidad de asumir compromisos y fortalecer la cooperación regional.

Esta investigación tiene también la intención de ofrecer una aportación que incremente los conocimientos referentes a las migraciones regionales y mercados laborales en Honduras, tomando como período de análisis los últimos 10 años, en los cuales es una fuente esencial el censo de Honduras del año 2001. No obstante, es conveniente mencionar que se incluyeron algunos aspectos relevantes de la década de los 80 del siglo pasado, ya que éste es un período básico en los procesos políticos, sociales y económicos en nuestra región.

A la vez, la investigación genera insumos para los responsables del diseño de políticas y programas en materia de migración, que se puedan integrar a esta importante temática dentro de las estrategias nacionales y regionales de desarrollo. Durante la construcción de la investigación se proyectó la necesidad de poner de relieve asuntos novedosos de Honduras en cuanto a la migración intrarregional, con la intención de que se ejecute un conjunto de acciones de beneficio duradero para la población migrante.

Para ubicar contextualmente a Honduras en la región es importante sintetizar algunas características geográficas y administrativas. Honduras es un país de Centroamérica de 112,492 kilómetros cuadrados, cuenta con costa tanto en el océano Atlántico como en el Pacífico. Tiene fronteras terrestres con Guatemala (225 kilómetros), El Salvador (285 kilómetros) y Nicaragua (700 kilómetros).

La división política de Honduras es en 18 departamentos y 298 municipios. La población del país, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el año 2011 era de 8,200,795 personas, con una densidad poblacional de 72.90 habitantes por kilómetro cuadrado. De la población total, el 79.2% está en edad de trabajar (10 años y más), y la Población Económicamente Activa (PEA) representa el 41.1% del total nacional.

## **2. ANTECEDENTES DE LAS MIGRACIONES EN HONDURAS**

### **2.1. Honduras en el ámbito centroamericano**

Centroamérica es una región constituida por Guatemala, El Salvador, Belice, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Pequeña en tamaño - aproximadamente 524,000 kilómetros cuadrados - la zona equivale a cerca de una cuarta parte del territorio mexicano y sólo a la décima parte del estadounidense. En el 2011 su población global se aproximaba a los 42 millones de habitantes.

Las condiciones de vida y de trabajo de la población centroamericana han sido consideradas como las de menor desarrollo en comparación a otras regiones de América Latina. Casi siempre los efectos de las crisis - ya habituales en los mercados internacionales - tienen sus efectos en la economía de Centroamérica, que se caracteriza por ser de monocultivo y generadora de materias primas.

Los países de Centroamérica comparten, entre otras características comunes, la pobreza, la marginación de las grandes mayorías, la vulnerabilidad hacia lo externo, la debilidad del Estado y la poca organización de la sociedad. Esto ha dado como resultado rezagos, bloqueos y resistencia en un territorio de violencia que caracteriza nuestra historia (Poitevin, 2002).

En las últimas décadas cada país centroamericano, para hacer frente a algunos de los impactos provocados por las fluctuaciones de los mercados internacionales, ha puesto en marcha estrategias dirigidas hacia la consolidación tanto de mercados externos como internos, y a la integración de mercados regionales que no han

cumplido con las expectativas de mejoramiento de las condiciones de trabajo y de ingreso de la mayoría de los pobladores.

Es importante basar los procesos de reactivación económica en la generación de empleos y de ingresos, que serán esenciales para llevar a cabo una estrategia regional que fomente relaciones de trabajo más modernas, necesarias para garantizar la viabilidad social y política en la región (Lundahl y Pelupessy, 1989). En este sentido, es importante mencionar el planteamiento de Hernández Alcides (1994:233), de acuerdo al cual para que el mercado regional funcione y responda a las dinámicas de oferta, se requiere que la población centroamericana mejore sus condiciones de ingreso: “no hay que esperar el milagro del derrame de la olla o del barril para que las cosas cambien.”

Todos los países centroamericanos han emprendido reformas económicas dirigidas hacia la apertura comercial, liberalización financiera y reformas fiscales, que no han tenido los resultados esperados. Costa Rica fue el país que comenzó más tempranamente las reformas económicas (1985/1986), seguido de Guatemala (1986/1987), Honduras (1990), Nicaragua, (1993) y El Salvador (1993/1994). (Trejos; Gindling, 2004:180).

En lo referente a Honduras, se trata de un país vulnerable a las oscilaciones de los mercados internacionales, principalmente de materias primas, ya que es de vocación netamente agropecuaria. Por tanto, es un país de dimensiones reducidas, con un desarrollo limitado y poco estructurado en los sectores secundarios económicos, como la producción industrial y tecnológica. “La economía hondureña se ha caracterizado por la alta inestabilidad y la falta de competitividad, por lo que su desempeño ha estado por debajo de su potencial. Los limitados recursos disponibles no han sido dirigidos a los sectores más productivos (mayor retorno), lo que afecta el desenvolvimiento y la capacidad de crecimiento de la economía” (Flores, 2008: 2).

Las políticas estatales no han tenido gran éxito para lograr los ajustes productivos necesarios, ni para amortiguar los efectos de las crisis. Además, la ancestral dependencia externa influye directamente en las estructuras del país, toda vez que los grupos políticos y económicos dominantes internamente no han perdido su capacidad de apropiarse de la mayor parte de los recursos generados. Los distintos gobiernos han creado posturas protectoras para los diferentes grupos de poder, y así han consagrado los monopolios y oligopolios a través de las exoneraciones, subsidios y privilegios especiales.

No se pueden dejar de lado las dificultades que tiene el país en el ámbito de la pobreza ligada a la irregular distribución del ingreso y de los medios necesarios para obtenerlo, a la inversión insuficiente en capital humano, lo que redundaría en escasa productividad y salarios especialmente bajos cuando la pobreza aparece puntualizada en relación al ingreso percibido por los hogares. (Cid, 1997: 56).

El Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita de Honduras presenta bajos y lentos crecimientos, que profundizan los altos índices de pobreza y desigualdad. Según estimaciones del Banco Mundial, en el año 2011 el INB era de 1,970 dólares, lo cual sitúa a Honduras como el tercer país de menor INB per cápita de América, solamente mayor a Nicaragua y Haití.

Los problemas de desempleo y subempleo en el país son evidentes; la preocupación es mayor al analizar el alto crecimiento de estas dos variables en los últimos años, mientras que no se observan políticas claras y estratégicas para revertir esta situación. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el 2011 la población económicamente activa del país era de 3,369,919 personas, y de éstas 1,854,033 presentaban problemas de empleo.

Debido a las fuertes necesidades de empleo e ingresos, algunas poblaciones han creado sus propios puestos de trabajo en la modalidad de la informalidad, misma que en los últimos años se ha constituido en una fuente de ingreso para muchos hondureños. Se caracteriza por su rápido crecimiento, condiciones reducidas en capital humano e ingresos, y baja productividad. Honduras es un país con remuneraciones bajas en relación a otros países de la región; a menudo las empresas explotan a sus trabajadores al pagarles por debajo del mínimo legal y con extenuantes jornadas laborales, sin pago de horas extras.

En relación con la migración, la mayoría de las movilizaciones poblacionales se originan por algún tipo de atractivo de los países de destino para los emigrantes, que en la mayoría de las ocasiones está ligado a la obtención de mejores ingresos a través de una ocupación laboral. En este caso Honduras, donde no existe una diversificación y desarrollo de las distintas actividades económicas – lo cual se relaciona con la poca diversidad ocupacional, salarios reducidos, incumplimiento de legislaciones de protección al trabajador y, en los últimos años, con el crecimiento de la violencia - presenta una escasa atracción para personas residentes en otros países.

## **2.2. Características de las migraciones en Honduras**

Las migraciones encuentran entre sus determinantes primordiales las desigualdades en los niveles de desarrollo de las poblaciones lo cual, en el mundo globalizado, au-

menta las llamadas presiones migratorias. Es de relevar que las migraciones contemporáneas son más complejas en comparación con períodos anteriores, debido a la influencia de la globalización sobre la dispersión territorial de las actividades productivas en diferentes regiones del mundo (Pellegrino, 2001).

Este proceso de globalización, a lo cual se añade la imposición del modelo neoliberal, según Camacho (2007) ha profundizado las desigualdades, tanto en el ámbito internacional como al interior de los países, sobre todo en el nivel de ingresos y de oportunidades. Por tanto, Sassen (1998, 2003) explica que las migraciones son un componente de la economía globalizada, por lo que sostiene que los declives y transformaciones de la economía no son una desviación o anomalía del sistema, sino elementos estructurales del mismo.

En relación con estas apreciaciones, en el ámbito de nuestro entorno geográfico, Morales (2008) señala que “si un rasgo simboliza a Centroamérica en la globalización, éste sería el de las migraciones internacionales”. Así, los países de la región manifestaron en las últimas décadas un comportamiento inconsistente en sus economías, lo cual se reflejó en las condiciones de vida de las poblaciones. En nuestros países los volúmenes alcanzados en los flujos migratorios han sido considerables: hay que destacar las movilizaciones de personas que se están desplazando dentro de la región, en donde los países se han convertido en emisores y receptores de migrantes a la vez.

En Honduras una elevada proporción de la población presenta y convive en situaciones de precariedad, por lo cual muchas personas se ven en la necesidad de buscar alternativas, una de las cuales es la migración a otros países. A menudo la emigración se lleva a cabo en las peores condiciones, debido a que gran proporción de los emigrantes no cuentan con la documentación requerida en los países de tránsito y destino. La falta de fuentes de empleo y de ingresos dignos que retengan a la población, constituye en el país una de las principales causantes de la migración; además, hay que agregar la inseguridad, corrupción, desigualdad, marginalidad, exclusión y pobreza. Debemos precisar que si bien Honduras se ha caracterizado por ser un país expulsor de emigrantes, a la vez muestra características de migración de retorno, tránsito y destino.

### **2.3. Honduras como país de origen de las migraciones**

Honduras se perfila como país emisor - principalmente a los Estados Unidos - sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX, cuando se observan flujos migratorios de hondureños afroamericanos provenientes de la costa norte del país y de ex empleados de las compañías bananeras, que utilizaban el transporte marítimo del enclave para dirigirse especialmente a New Orleans, sede de las compañías bananeras con operaciones en Honduras.

Asimismo, se verificaron movimientos de personas después de la segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos se vio en la necesidad de aumentar ostensiblemente la mano de obra dedicada a diversas actividades económicas. Sin embargo, fue a partir de los años '80 que la migración de hondureños empezó a adquirir dimensiones más amplias, hasta llegar a alcanzar sus mayores volúmenes en los años posteriores al huracán Mitch (Figueroa, 2011).

Estas tendencias a la emigración se fueron masificando básicamente debido a los cambios económicos estructurales iniciados en Honduras en los años '80, los cuales no se asimilaron y que más bien generaron una mayor desigualdad entre la población con más recursos y oportunidades en comparación con la de menores recursos y oportunidades. Hasta hoy en Honduras las implicaciones de la migración han producido cambios económicos, políticos y sociodemográficos.

La considerable emigración de finales de la década de los '90 se expresa en los resultados de la Encuesta de Percepción de Desarrollo Humano 2005, en la cual se observa que un 80.5% de los hogares encuestados con emigrantes manifestó que los miembros del hogar que han emigrado lo hicieron en los últimos 10 años (tomando como referencia el año de aplicación de la encuesta). Al realizar estimaciones, aproximadamente el 62% de los emigrantes salió del país entre 1998 y 2007. Como una referencia sobre el crecimiento migratorio en este periodo, cabe señalar que el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) de los Estados Unidos señaló que en el 2002 en la frontera se habían capturado más hondureños(as) que personas de cualquier otra nacionalidad, aparte de los procedentes de México.

Tanto en los censos poblacionales de los Unidos como en las estadísticas fronterizas sobre deportaciones, el flujo de migrantes hondureños empezó a cobrar relevancia a finales de la década de 1990. La diáspora hondureña, que hasta ese momento era la más pequeña de la población centroamericana residente en ese país, comenzó a registrar altos niveles de crecimiento. (PNUD, 2006:150)

Las estadísticas nacionales también reflejan el crecimiento migratorio a finales del siglo XX y principios del siglo XXI: la Encuesta de Hogares en 1997 reportó que los hogares hondureños con al menos un miembro en el exterior representaban el 6.05%, toda vez que, según datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) del 2004, este porcentaje se incrementó hasta el 12.1%.

Actualmente, los datos del Gobierno de Honduras estiman que existe alrededor de un millón de hondureños en los Estados Unidos, sin embargo, los resultados del Census Bureau del 2010 manifiestan que 633,401 hondureños residían en este país de Norte América.

Por otra parte, existen más de 70,000 hondureños localizados en otros países, entre los cuales destacan España, Italia, México, Canadá y otros países de Centroamérica (CEMLA, 2011: 25). Por tanto, se estima un 9% del total de la población hondureña vive en un país distinto de Honduras. Un gran número de estas personas no cuenta con la documentación requerida para el establecimiento en los países de destino, y por consiguiente es candidatos a ser deportado.

Entre los estudiosos en materia de migración hay una fuerte discusión acerca de la posible disminución en los flujos migratorios de centroamericanos - y en este caso de hondureños - hacia los Estados Unidos. Entidades mexicanas como el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con base en los datos de detención de los migrantes en los últimos años, han señalado un decremento de los flujos, relacionando esta situación con la peligrosidad de la ruta migratoria, las políticas antimigratorias y la crisis económica de Estados Unidos. Sin embargo, analistas como Sergio Santibáñez del Colegio de la Frontera Norte menciona que lo anterior puede ser engañoso, pues en realidad se debería investigar sobre la existencia de otras rutas o estrategias para llegar a Estados Unidos (CASEDE, 2009, Santibáñez, 2011, Durand, 2011).

## 2.4. Honduras como país de retorno de las migraciones

En cuanto a Honduras como país de retorno, cabe mencionar que la dinámica de deportación vía aérea desde los Estados Unidos<sup>3</sup> desde 1997 hasta 2001 se mantenía entre 4,000 y 5,000 deportaciones anuales, con un promedio entre 14 y 15 deportaciones por día. En el 2002 empezó a observarse el incremento de los eventos, que en el 2008 llegaron a una cifra record de 30,018, con un promedio de 111 deportaciones por día. Tomando como parámetro ese año, se han observado declinaciones del 17% al 26%, y en el 2011 el cierre fue de 22,367 deportaciones, o sea un promedio 83 eventos por día.

En cuanto a los retornos vía terrestre desde México<sup>4</sup>, entre los años 2004 y 2006 destacan cifras record: entre 65,000 y 56,000 personas (con promedio de 178 a 153 por día), más del doble de las cifras máximas de las deportaciones vía aérea desde los Estados Unidos en el 2008.<sup>5</sup>

---

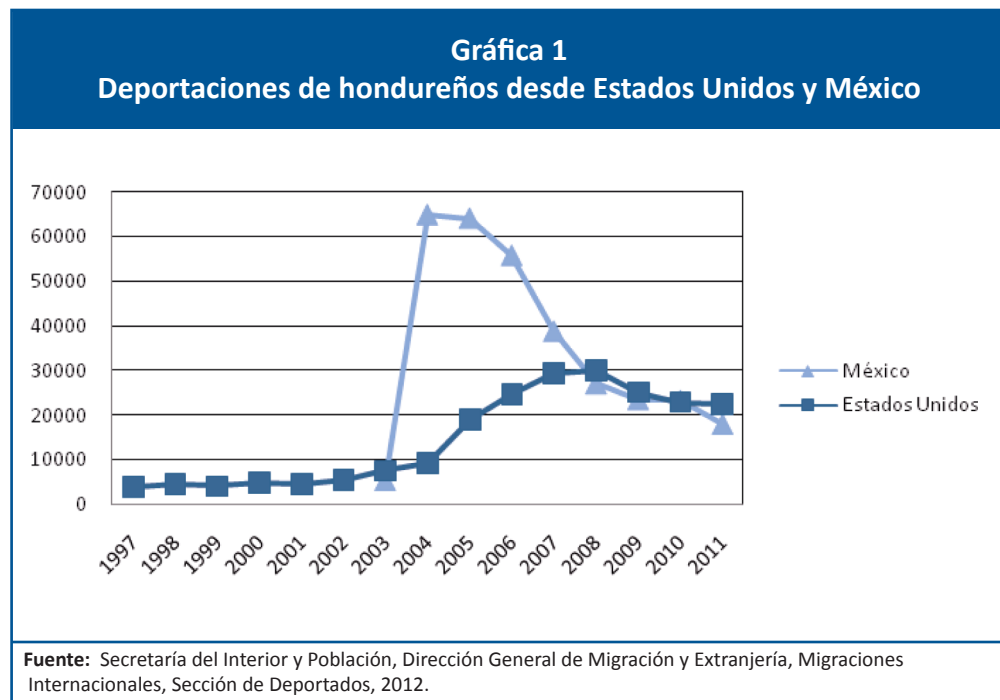
3 En Honduras el Centro de Atención al Migrante Retornado CAMR, coordinado por las hermanas Scalabrinianas, opera dos centros de atención: uno en el aeropuerto de Toncontin en la ciudad de Tegucigalpa departamento de Francisco Morazán, y el otro en el aeropuerto La Mesa de la ciudad de San Pedro Sula departamento de Cortés.

4 Cabe recordar que en los años de mayores deportaciones y retornos los flujos migratorios de hondureños(as) eran considerables.

5 Los retornos hondureños (as) vía terrestre desde México llegan a la Frontera de Corinto en el departamento de Cortés; esta frontera se encuentra a 360 kilómetros de la ciudad de Tegucigalpa y a 120 kilómetros de la Ciudad de San Pedro Sula.



En los años posteriores, la tendencia ha ido hacia un decrecimiento sustantivo, y llegó a cerrar el 2011 con 18,031 eventos, con un promedio 49 retornos diarios desde México.



A inicios del 2012, al realizar la fusión de la cantidad de hondureños(as) que se han deportado y retornado suma más de medio millón de eventos (539,051). De parte de los Estados Unidos, desde el año 1997 se cuantifican 217,917 eventos, y de México desde el año 2003 se cuantifican 321,134 eventos.

## 2.5. Honduras como país de tránsito de las migraciones

Los migrantes en tránsito, cuando realizan la travesía desde su país de origen hacia el de destino, en su mayoría no cuentan con los requisitos de documentación, lo que incrementa sus probabilidades de ser víctimas de delitos. Al encontrarse en los procesos de movilidad de manera irregular, los migrantes optan por contratar traficantes, que se encargan del transporte y la falsificación de documentos para ingresar a los países de tránsito y destino.

Por su posición geográfica, Honduras también es reconocido, aunque en menor me-

didada, como país de tránsito. En la actualidad, personas de distintas nacionalidades se desplazan por las rutas terrestres de Honduras intentando llegar a los Estados Unidos. A partir de los inicios del siglo XXI el flujo migratorio en tránsito ha aumentado, alimentado por los migrantes extrarregionales, provenientes en su mayoría de América del Sur y de los continentes asiático y africano. (Figueroa, 2011)

Las estadísticas de la Dirección General de Migración y Extranjería señalan que en los últimos años los procesos de deportación desde Honduras han alcanzando un promedio 400 personas por año (Mejía, 2005: 78). En el 2011, según información de la Secretaría del Interior y Población, los migrantes deportados ascendieron a 187 personas de distintas nacionalidades de América, Europa y Asia.

## 2.6. Honduras como país de destino

La zona geográfica mesoamericana donde se localiza Honduras presenta testimonios de recepción de personas que datan de aproximadamente 10,000 años. Honduras destaca también como país receptor de españoles en el periodo de la Conquista y Colonia: se trataba de inmigrantes que no llegaron con el propósito de radicar definitivamente, pero que fueron claves en el proceso de mestizaje, no solamente en Honduras sino también en toda América Latina.

En el siglo XIX la inmigración fue un tema presente en la agenda de los gobiernos. En 1825, José Cecilio del Valle<sup>6</sup> manifestó que era necesario atraer extranjeros útiles para la agricultura, y por tanto había que darles a conocer las bondades del país y brindarles toda la protección necesaria para su establecimiento, auxiliándolos en los costos de viaje y primeros cultivos. La política migratoria de 1866, decretada por el presidente José María Medina, concedía a todos los inmigrantes con intención de domiciliarse en el país los mismos derechos de los que gozan los nativos. Posteriormente, el gobierno reformista instaurado en 1876 realizó intentos por atraer población extranjera principalmente vinculada con actividades industriales.

Otro período histórico de Honduras como país receptor se dio a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, con personas atraídas desde el Sudeste asiático, China y las islas caribeñas por el incipiente desarrollo agrícola y comercial creado con la implementación y auge del enclave bananero. Sucesivamente - en los años '30 de ese mismo siglo - se creó la Oficina de Inmigración y Colonización, a cargo del Ministerio de Gobernación, con el objeto de atraer al país expertos en agricultura y ganadería, para implantar la conducción científica de esos ramos.

---

<sup>6</sup> Conocido como el sabio Valle, redactó el acta de independencia de Centroamérica el 15 de septiembre de 1821.

En el mismo siglo, y principalmente en las décadas de los '70 y '80, llegaron al país salvadoreños y nicaragüenses que huían de guerras civiles y dictaduras y, en menor cantidad, guatemaltecos (particularmente indígenas de las zonas fronterizas), que escapaban de la persecución y discriminación racial.<sup>7</sup>

Actualmente, en el territorio hondureño están verificándose desplazamientos de tipo laboral de personas provenientes de Nicaragua y El Salvador, principalmente con el fin de trabajar en actividades relacionadas con el café, tabaco y la caña de azúcar.

## 2.7. Aspectos sociodemográficos de la inmigración regional en Honduras

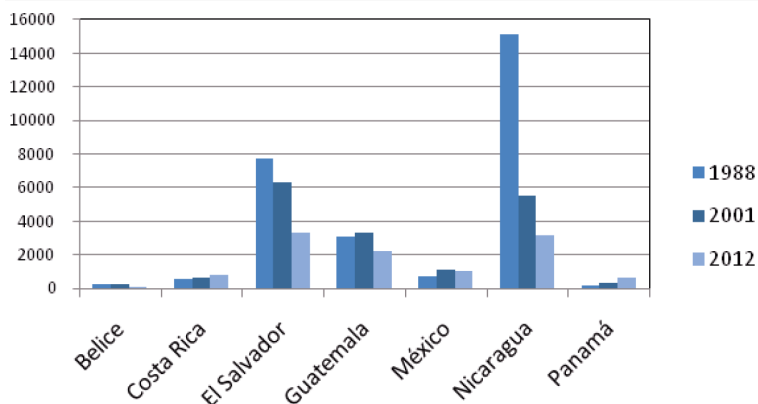
La inmigración hacia Honduras desde los países centroamericanos como El Salvador, Nicaragua y Guatemala presenta mayor representatividad al compararse con los inmigrantes provenientes de otros sitios geográficos. El censo de población y vivienda de 1988 registró un total de 34,387 residentes extranjeros en Honduras, y de esta cantidad 25,932 personas eran nicaragüenses, salvadoreños y guatemaltecos: 15,149 (58%), 7,733 (29%) y 3,050 (12%) respectivamente. Estas cifras son importantes respecto a otros períodos, lo cual se explica al considerar que la década previa fue de agudización de los problemas internos en esos de proveniencia, de modo que Honduras se convertía un espacio con cierto grado de seguridad.

En la década de los '90 destaca la regularización de la situación política y social de esos tres países; consiguientemente, la tendencia hasta nuestros días se ha dirigido hacia la disminución de la inmigración, que posiblemente se relacione también con el deterioro económico, político, jurídico y social del país, lo cual ha disminuido su atractivo para personas de otras nacionalidades. Según la Secretaría del Interior y Población y la Dirección General de Migración y Extranjería, los residentes centroamericanos - incluyendo a los mexicanos - en el año 2012 son 11,063; de este total, más de las tres cuartas partes son de nacionalidad salvadoreña, nicaragüense y guatemalteca, quienes representan el 29.4%, 28.7% y 19.8% del total, respectivamente.

Se puede inferir que la representación de estas nacionalidades en el país se debe en parte a la relativa homogeneidad en aspectos culturales y económicos, a lo cual se agrega la cercanía geográfica, y países pertenecientes al acuerdo del CA-4. En este apartado no hay que descartar la presencia de la población originaria de México (9.2%), la cual en el 2012 presenta mayores volúmenes en comparación a otros países centroamericanos como Costa Rica, Panamá y Belice.

<sup>7</sup> Honduras recibió en las décadas de los '70 y '80 a 37,000 refugiados, que posteriormente retornaron a sus países de origen, en la década de los '90, gracias a transformaciones políticas y sociales

**Gráfica 2**  
**Honduras: inmigrantes nacidos en Centroamérica y México, años seleccionados**



**Fuente:** Censos de Población y Vivienda años 1988 y 2001, DGEC, INE; Secretaría de Población e Interior, Dirección General de Migración y Extranjería, 2012.

## 2.8. Población por sexo y grupos de edad

La composición por sexo de la población proveniente de los demás países de la región difiere entre los de mayor presencia de población en el país, como El Salvador, Nicaragua, Guatemala y México; en estos grupos, la población femenina es mayor en un 52%, con proporciones similares a las de la población nacional.

Cabe destacar que, entre estos países, El Salvador presenta mayor feminización de la población en Honduras, con un 55%, de modo que la relación de masculinidad es 81 hombres por cada 100 mujeres. Los provenientes de Costa Rica, Panamá y Belice tienen una composición por sexo en la que la población masculina sobrepasa a la femenina en una relación de 53 a 47.

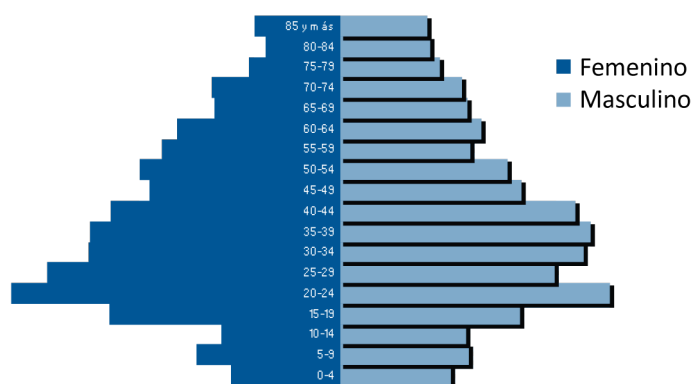
Al analizar las estructuras poblacionales por países, grupos de edad y sexo, se puede observar que son muy similares. La población migrante proveniente de la región en Honduras presenta características de una pirámide regresiva, en la cual las cohortes en la base son menores que los tramos intermedios, compuestos por la población joven y adulta. Por otra parte, en las cohortes hacia la cúspide existe un número importante de población adulta mayor cuya entidad incluso es similar a la de la base. De seguir este comportamiento a futuro, casi seguramente no se verificará un reem-

plazo generacional de estas poblaciones inmigrantes, debido a su crecimiento natural reducido. Este tipo de pirámides es frecuente en países receptores, a los cuales ingresó - y sigue ingresando - población adulta en edades productivas que, en algunos casos, presenta edades un tanto avanzadas y que en pocas décadas se encontrarán cerca de convertirse en poblaciones adultas mayores.

Al agrupar la población en tres grandes conjuntos, se puede afirmar que dos terceras partes de los inmigrantes regionales, el 66%, están comprendidas en el grupo entre los 15 y 59 años de edad, mientras que las personas de 60 años y más constituyen el segundo grupo de mayor participación con un 22%. Las personas incluidas entre los 0 y 14 años de edad constituyen solamente el 12%.

Lo anteriormente expuesto por la concentración de grupos poblacionales productivos confirma, entre otras condiciones, el carácter laboral de la inmigración. A la vez, evidencia los procesos de feminización, pues ambos sexos se han movilizad al país en proporciones similares, en las edades favorables para incorporarse al mercado de trabajo.

**Gráfica 3**  
**Pirámide poblacional de inmigrantes de Centroamérica y México en Honduras**



**Fuente:** IMILA, CELADE, 2012. Secretaría de Población e Interior, Dirección General de Migración y Extranjería, 2012.

## Estado conyugal, zona de residencia y nivel de escolaridad

Al referirnos al estado conyugal, e incluyendo a todos los inmigrantes de la región en Honduras, podemos relevar que en su mayoría son casados (41%). Este dato tiene relación con la presencia o estabilidad en cuanto al tiempo de permanencia en el país y a la vez, con la acumulación en la estructura poblacional de personas de 20 a 39 años de edad. Estas últimas, según algunos estudios, son las edades en la que los seres humanos se encuentran en edad nupcial.

Al realizar una distinción por países, el estado conyugal predominante sigue siendo el de casado; sin embargo, hay diferencias en la segunda posición, donde para los nicaragüenses y salvadoreños es la unión libre, en 26% y 25% respectivamente. Para las demás nacionalidades, el segundo estado conyugal sobresaliente, con un poco menos de un cuarto de su población, es el de soltero.

Es de señalar que en la estructura poblacional de los inmigrantes regionales en Honduras hay un grupo importante que se encuentra en edad avanzada, y otro grupo que pronto llegará a formar parte de los adultos mayores. Estas poblaciones residen en el país desde hace varias décadas. Al vivir en Honduras en edades avanzadas hay fuertes probabilidades de que las defunciones ocurran en este país; por ello un 8% de la población residente se encuentra en estado de viudez, con una preponderancia de los nacidos en El Salvador, en un 13%.

En cuanto a la zona de residencia de los inmigrantes regionales, dos terceras partes viven en zonas urbanas. Al realizar la distinción por países se observa que los provenientes de Costa Rica, México y Panamá viven casi en su totalidad en zonas urbanas (90%, 87% y 86% respectivamente). Los países cuyos mayores porcentajes de población residen en el área rural son los nacidos en El Salvador (43%) y Guatemala (41%).

Los departamentos de mayor atracción de inmigrantes son Francisco Morazán y Cortés; ambos suman un 52% de toda esta población. En ellos se encuentran las ciudades más importantes en número de habitantes, actividades económicas y decisiones político-administrativas, como son Tegucigalpa y San Pedro Sula, y ambas poseen un cuarto de la población total del país. No hay que deleznar la presencia de inmigrantes de la región en los departamentos fronterizos, como El Paraíso, en donde reside un 20% de la población total de origen nicaragüense y Copán, con un 27% del total de guatemaltecos en Honduras.

En lo referente a los niveles de escolaridad de los inmigrantes, podemos afirmar que un fuerte porcentaje cursó solamente nivel primario (34%) y secundario (22%). Al realizar la distinción por nacionalidades se aprecian diferencias principalmente en el nivel superior, en el cual los panameños (40%), costarricenses (32%) y mexicanos (32%) cuentan con un nivel de escolaridad universitario; a la vez son estos mismos países los que tienen mayores porcentajes de población con nivel de postgrado: Costa Rica (5%), México (4%) y Panamá (3%).

## 2.9. Características de la actividad económica de los inmigrantes

La condición de inactividad laboral en la mayoría de los migrantes regionales en Honduras es mayor que la condición de actividad, con una proporción de 54 inactivos por 46 activos, con excepción de los nicaragüenses entre los cuales la tasa de actividad es de 55%. En la clasificación por sexo también superan a las otras nacionalidades, ya que los hombres originarios de ese país presentan una tasa de actividad de 78% y las mujeres de 33%. Los originarios de El Salvador son los que exhiben menores tasas de actividad, con un 39.5%, es decir, un 60.5% de esta población se encuentra inactiva, en la que se incluyen amas de casa, jubilados, pensionados, estudiantes, incapacitados para trabajar y personas que perciben dinero de sus rentas.

Con relación a la categoría ocupacional, en su mayoría los migrantes son empleados, entre los cuales destacan los originarios de Costa Rica y de México, con un 72% y 69% respecto al total; por otra parte, es interesante relevar que las nacionalidades de mayor presencia en volúmenes de población, como los provenientes de El Salvador (50%), Guatemala (40%) y Nicaragua (33%), muestran un fuerte porcentaje de su población en el ramo de trabajadores independientes. A su vez, los originarios de Costa Rica y México son los que presentan menores porcentajes como trabajadores independientes, con un 20% y 22%.

**Cuadro 1. Ramas o sectores de actividad en las que se encuentran involucrados los inmigrantes de la región en Honduras, por país de nacimiento**

Rama de actividad	Guatemala	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	Belize	México	Total por rama
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	29.0	33.08	17.08	5.56	7.39	16.13	2.23	22.83
Minas y canteras	0	0.04	0.24	0.37	0	0	1.24	0.19
Industria manufacturera	9.46	11.35	12.82	10.41	8.21	4.84	12.08	11.50
Electricidad, gas y agua	0.39	0.21	0.38	0	0	0	0	0.28
Construcción	5.08	4.47	4.88	3.73	4.93	9.68	5.42	4.81
Comercio, hoteles y restaurantes	20.18	23.38	27.21	24.53	14.75	16.13	24.14	24.23
Transporte y comunicación	2.50	2.40	4.13	2.97	3.24	9.68	3.45	3.25
Establecimientos financieros, bienes inmuebles	4.77	2.83	5.85	11.53	11.48	8.06	9.85	5.29
Serv. comunales sociales y personales	22.36	15.49	20.18	32.34	38.52	22.58	32.25	20.45
Actividad no especificada	6.26	6.75	7.23	8.56	11.48	12.90	9.34	7.19
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

**Fuente:** INE Censo de Población y Vivienda 2001; IMILA, CELADE, 2012.

Algunos inmigrantes provenientes de México (9%), Costa Rica (8%) y Nicaragua (7%) se encuentran en la categoría ocupacional de empleador o patrón, esto es, son personas que generan empleo para personas nativas de Honduras y posiblemente también a sus connacionales, por medio de contactos o redes vinculadas con su nacionalidad; en este ámbito habría que ahondar en futuras investigaciones.

En Honduras las actividades primarias como la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca juegan un papel fundamental en la economía, y los inmigrantes de la región que residen en el país están insertos en estas actividades en un 22.83%. Por otra parte, hay que mencionar que del total de los inmigrantes regionales en Honduras un 24.23%, trabaja en el sector relacionado con las actividades comerciales, hoteles y restaurantes, las cuales han tenido un fuerte crecimiento en los últimos años. En este



sentido los inmigrantes regionales ligados a las actividades comerciales, restaurantes y hoteles representan un mayor porcentaje (24.23%) que los inmigrantes dedicados a las actividades primarias.

Es interesante mencionar que en Honduras si bien las actividades primarias se encuentran en un proceso de decrecimiento, siguen siendo importantes; toda vez que las actividades secundarias y terciarias crecen al paso del tiempo, y por tanto son las que están reclutando porciones importantes de población nativa y extranjera.

Al realizar una diferenciación entre países, podemos manifestar que son los guatemaltecos y los salvadoreños que se encuentran insertos en mayor medida, con casi un tercio de la población, al sector de actividad integrado por la agricultura, ganadería silvicultura y pesca. Los panameños, costarricenses y mexicanos tienen un fuerte grupo de su población ligado a actividades comunales, sociales y personales.

Lo anterior se relaciona con el papel de los niveles de escolaridad y los grados de especialización de la población migrante regional en su inserción en ciertos sectores de actividad en el país. Las personas con menores grados de escolaridad tienen mayores probabilidades de integrar actividades primarias como la agricultura, ganadería silvicultura y pesca; mientras que las personas con mayores niveles de escolaridad posiblemente se inserten en actividades secundarias y terciarias. Es de hacer notar la poca inserción de los inmigrantes de la región en los sectores de actividad ligados con la minería, electricidad, construcción, transporte, finanzas y bienes inmuebles.

### **3. ANÁLISIS Y SISTEMATIZACIÓN DE CONCLUSIONES DE ESTUDIOS NACIONALES SOBRE LA TEMÁTICA DE MIGRACIÓN REGIONAL LABORAL**

Las principales entidades que trabajan o elaboran estudios referentes a temas de derechos humanos y migración en Honduras son las relacionadas con el gobierno y algunas organizaciones civiles no gubernamentales, muchas de las cuales son nacionales y otras de carácter internacional.

En Honduras entre las instituciones de carácter público que trabajan en temas relacionados con la migración se encuentran: la Secretaría de Relaciones Exteriores (Cancillería de la República), Secretaría del Interior y Población, de la cual depende la Dirección General de Migración y Extranjería, el Instituto Nacional de la Juventud y la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social.

A su vez, las instituciones de la sociedad civil que abordan temas relacionados a la migración son las siguientes: Asociación Hermanas Scalabrinianas (MSCS), Asociación de Organismos no Gubernamentales (ASONOG), Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH), Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (ERIC), Red de Desarrollo Sostenible, Casa Alianza Honduras, Red de Comités de Migrantes y Familiares de Honduras (COMIFA) y Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (FONAMIH).

En su mayoría estas organizaciones e instituciones, tanto públicas como privadas, han elaborado documentos sobre temas relacionados con la migración sin desarrollar la temática propiamente. Es casi inexistente la elaboración de investigaciones que observen la inmigración laboral en el país desde la perspectiva de los derechos humanos.

Existen sin embargo algunas aproximaciones que se relacionan con la temática de migración y mercado laboral, entre ellas el documento titulado “Migración, mercado de trabajo y pobreza en Honduras”, elaborado para la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial en conjunto con el Fondo de Población de las Naciones Unidas. Esta investigación concluye que los procesos de migración al interior del país, a lo largo de la historia se han debido en parte a los procesos de industrialización y urbanización; no obstante, este proceso de migración ha variado de acuerdo al mercado de trabajo y a la estructura de la economía del país. (Meza, 2006: 7)

Por otra parte, una de las principales organizaciones de carácter internacional que aborda el tema de migración en todas sus dimensiones es la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que se encuentra establecida en Honduras y en muchos países del mundo. Esta organización de desarrollo “ofrece asistencia a los gobiernos para facilitar la integración efectiva de migrantes, puesto que considera que la unificación es una herramienta exhaustiva y fundamental de gestión de la migración.” (OIM, 2012: p. 34).

La OIM también ha realizado algunos esfuerzos relacionados con la temática de inmigración y mercado laboral, evidenciados en su participación en el documento “Flujos migratorios laborales regionales: situación actual y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana”, en el cual plantea que la región ha experimentado un dinámico proceso migratorio relacionado con la globalización, la libre movilidad entre varios territorios CA4, la reconexión de sociedades de origen y destino dentro de la región y la conformación de mercados con la participación de mano de obra regional.

Para concluir debemos mencionar que la realización de investigaciones que defiendan los derechos humanos de los inmigrantes es de vital importancia para visualizar los efectos de la discriminación laboral, étnica y sexual; las amenazas físicas y psicológicas; los engaños, la trata de personas y otras problemáticas. Es importante ver plasmadas en documentos de investigación con rigor científico, todas las situaciones que atraviesan los migrantes y así provocar procesos de acción de impacto ejecutados por las instituciones competentes. En Honduras son escasos los estudios rigurosos que tomen estas temáticas relacionadas con las migraciones regionales.

#### **4. INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS MIGRATORIOS EXISTENTES EN HONDURAS**

En los países de la región, las constituciones establecen la preminencia de los tratados internacionales sobre el tema de la migración en lo referente a la vigencia y protección de los derechos humanos. En algunos países - como Honduras - hay disposiciones favorables en términos de estándares internacionales. Cada uno de los países de la región, además, es Parte de algunos tratados internacionales, que se constituyen en instrumentos firmados y ratificados por los representantes de cada país.

Entre los principales instrumentos, en el ámbito de los derechos humanos se encuentran:

- Convención Americana de Derechos Humanos (instrumento continental), (1969).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, (1979).
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) (ratificada por 154 Estados, incluyendo a Honduras que lo ratificó en 1995).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) (ratificada por 151 Estados, incluyendo a Honduras que lo ratificó en 1980).
- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989) (ratificada por 192 Estados, incluyendo Honduras con su ratificación en 1990).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965) (ratificada por 170 Estados, incluyendo a Honduras que lo ratificó en el 2002).
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952) (ratificada por Honduras en 1979).

- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963).

Además de estos instrumentos, Honduras ha ratificado dos protocolos de las Naciones Unidas:

- El Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (2000).
- El Protocolo para Prevenir, Suprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños (2000).

Entre otros instrumentos firmados y ratificados por Honduras, destacan:

- La Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (1990);<sup>8</sup>
- La Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984),
- La Convención contra la Tortura, y otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes (1984) (ratificada por 139 Estados, Honduras la ratificó en 1996),
- y La Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores, firmada en 1994, e incorporada en la normatividad nacional por Honduras.

Otro acuerdo emitido, relativo a la migración, es el aprobado en el año 2006, en el que se establece un convenio de cuatro países (Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua), para la creación de una visa única centroamericana, que permite a la persona circular libremente o movilizarse entre los países que la suscriben (CA-4).

En Honduras el tema de migración y extranjería se ha introducido en los sistemas jurídicos nacionales. En el país rige la Ley de Migración y Extranjería y su reglamento, aprobada en el año 2004. También se han suscrito acuerdos ministeriales, uno de los cuales es el emitido por la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, que tiene por objeto:

- Establecer las condiciones fundamentales para el reclutamiento y contratación de trabajadores hondureños en la prestación de servicios o ejecución de obras en el extranjero.
- Regular, supervisar y controlar a las personas naturales o jurídicas que

---

<sup>8</sup> Esta Convención, en su artículo 7, expresa: “Los Estados Partes se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.”

recluten y/o contraten mano de obra para laborar en el exterior.

- Facilitar la documentación necesaria para los extranjeros con residencia que deseen trabajar, para lo cual se crea la Ley del Carné de Trabajo para extranjeros, puesta en práctica desde 1966.

Al mismo tiempo, existen legislaciones que reconocen y protegen en cierta medida a la población migrante; entre éstas la Constitución de la República, el Código del Trabajo y el Código de la Familia y la Niñez. Sin embargo, es problemático que no sean aplicadas en el momento en que se requieren.<sup>9</sup>

Entre otras legislaciones hondureñas aún en debate se encuentra la Ley de Protección del Migrante Hondureño y sus Familias en cuyo artículo 2 inciso q, se expresa que se van a promover ante otros países acuerdos de empleo temporal de mano de obra. Recientemente (mayo 2012) se aprobó la Ley sobre Trata de Personas.

Otras leyes están dirigidas básicamente a proteger a los hondureños en el exterior, como la ley de Servicio Exterior de Honduras, la cual busca - entre otras acciones - proteger los derechos e intereses del país y los de sus nacionales en el estado receptor, dentro de los límites permitidos por las leyes, los tratados, usos y costumbres internacionales. También existe la Ley del Arancel Consular, Ética y Procedimientos Consulares, cuyo objetivo es regular la prestación de servicios y la realización de actuaciones consulares para los ciudadanos hondureños y sus familiares cuando éstos los soliciten.

#### **4.1. Revisión y análisis de los marcos jurídicos migratorios actuales relacionados con las migraciones laborales en Honduras**

Los marcos jurídicos referidos a la migración buscan regular la funcionalidad del sistema judicial para las personas que se encuentren en calidad de inmigrantes. Estas leyes tienen como fin principal el respeto de los derechos humanos (principalmente laborales) de las personas, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad u otra característica.

<sup>9</sup> Según Velásquez, (CONADEH), En Honduras en el marco jurídico de los derechos humanos no se encuentran debilidades, éstas están en su aplicación. No se cumplen en su totalidad los tratados internacionales de los que Honduras es parte. Hay negligencia por parte de los funcionarios, en omitir y no aplicar lo que corresponde y esto se debe a que no prestan la atención necesaria, no se apropian de la normatividad a seguir para la mejor resolución del problema.

En Honduras, a los inmigrantes se garantizan algunos derechos, tipificados en la Ley de Migración y Extranjería en su artículo 11, que reza:

*Los extranjeros están sujetos a los mismos derechos y obligaciones que los hondureños y hondureñas, con las restricciones que por razones calificadas de orden público, seguridad nacional interés o conveniencia social establezcan la Constitución y las leyes.*

Todo inmigrante que ingrese a Honduras recibe un permiso hasta por 90 días, que se puede prorrogar según sea el caso; durante este lapso se le considera residente temporal, y puede realizar actividades turísticas, de negocios, misiones oficiales, actividades de salud, espectáculos públicos y otras actividades lícitas.

B. Martínez, Jefe de Departamento de Migración Laboral de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, expresa que “Honduras no ha tenido convenios de empleo con otros países para traer trabajadores a empresas hondureñas, pero otros países lo han practicado, como Nicaragua con Costa Rica y han tenido buenos resultados.” Al igual que Valenzuela, señala que los centroamericanos de Guatemala, Nicaragua y El Salvador deciden trabajar en Honduras sin importar su situación migratoria; una buena parte de ellos lo hacen de manera irregular, toda vez que el trabajo que realizaran es temporal. Ellos participan en actividades de trabajo temporal como la zafra, el corte de café u otra actividad de temporada. Las autoridades de migración no tienen - ni han podido - tener control estadístico de esta población, como tampoco la Secretaría de Trabajo.

Todos los ciudadanos de otros países, incluyendo a los centroamericanos, que ingresen a trabajar a Honduras tienen que registrarse por la Ley del Carné de Trabajo. Por tanto el CA-4 sólo es de utilidad para la simple, pero no para otra actividad, como el trabajo<sup>10</sup> en caso de que una persona que trabaja en una empresa de manera irregular, desee obtener su carné, en primer lugar tiene que obtener su residencia legal, por lo que tiene que presentarse a la Dirección de Migración y Extranjería con el fin de conocer los requisitos de dicho trámite.

La Ley de Migración y Extranjería (artículo 18), señala que se clasifican todos los inmigrantes de acuerdo a la actividad por la que entran a Honduras. Se les puede denominar de las siguientes maneras: turistas, viajeros en tránsito, delegados o representantes comerciales y agentes viajeros, viajeros en vías de deportes, misión oficial, salud, convenciones, conferencias o eventos especiales, artistas de espectáculos

---

10 El artículo 16 de la ley de Migración y Extranjería señala que “Los extranjeros no residentes no podrán realizar tareas o actividades lucrativas por cuenta propia o en relación de dependencia, excepto aquellos que por circunstancias especiales hayan sido autorizados por la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, como ser artistas, deportistas, integrantes de espectáculos públicos trabajadores temporales y personas de negocios. Tratándose de trabajadores migrantes, la autorización se concederá en consulta con la Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social”

públicos, visitantes especiales, tripulantes de transporte internacional, trabajadores migrantes y/o trabajadores transfronterizos.

Algunos inmigrantes pueden convertirse en residentes: es el caso de los rentistas, los pensionados y los inversionistas. También se incluyen a los inmigrantes casados con hondureños por nacimiento, los extranjeros que sean padres de hijos hondureños, los hermanos menores o mayores y los abuelos de estos últimos. Los extranjeros adquieren derecho de radicación definitiva en el país después de haber permanecido como residentes legales o con permiso especial de permanencia por un período mínimo de cinco años y haber cumplido con las leyes de Honduras. También entrarían casos autorizados por la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia.

La Secretaría de Gobernación puede autorizar la realización de inversiones en proyectos industriales, agroindustriales, agropecuarios, artesanales, turísticos de vivienda, comerciales, de servicios y otros de interés nacional, con la condición de pagar los tributos que la ley mande y cumplir con el resto de las leyes hondureñas que le incumban. También se residir en el país como pensionado, siempre y cuando la pensión sea permanente y estable, y no menor a 1,500 dólares americanos mensuales.

La Dirección General de Migración y Extranjería extiende un permiso de residencia en los siguientes casos: estudiantes, refugiados y apátridas, asilados, trabajadores migrantes, extranjeros en servicio social, religiosos, extranjeros que presten voluntariamente servicios humanitarios y de beneficencia para el país, extranjeros en actividades comerciales o de espectáculos públicos, extranjeros contratados como empleados temporales, científicos, profesionales, deportistas y personal técnico o especializado, empresarios y personal directivo de sociedades mercantiles.

Además, una persona que no sea hondureña y desee trabajar en Honduras de manera regular se puede convertir en trabajador migrante y/o trabajador transfronterizo, según la Ley de Migración y Extranjería de Honduras. Un trabajador migrante es aquel que, con el permiso correspondiente, ingresa al país temporalmente con el propósito de realizar actividades remuneradas permitidas por la Ley. Por su parte, un trabajador transfronterizo es aquel trabajador de países vecinos que, con el permiso correspondiente, cruza la frontera para desarrollar actividades remuneradas, ya sean temporales o permanentes permitidas por la Ley.

Un gran número de personas llega a Honduras para trabajar de manera irregular o utiliza el país como tránsito, y se queda trabajando durante un tiempo para obtener fondos y seguir su camino. Según indagaciones en la parte sur de Honduras - más precisamente en la carretera panamericana - existen violaciones a los derechos hu-

manos de los migrantes de tránsito. No hay datos exactos de estas denuncias, debido al temor de las víctimas. Algunas se han obtenido gracias a las informaciones que brindan las iglesias y los albergues para migrantes.

Todas las personas extranjeras que llegan Honduras en situación regular con la intención de trabajar tienen que portar o tramitar el carné de trabajo; éste es expedido por la Secretaría de Trabajo y en él se incluyen los datos de la persona que lo porta, tales como número de carné (único para cada persona), nombre completo, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y profesión u oficio. El carné tiene una vigencia de dos años, con posibilidad de renovarlo. El número de personas que recibe un permiso para trabajar en Honduras anualmente oscila entre 225 y 240 en promedio en los últimos cinco años.

Muchas empresas contratan a personas en situación irregular, ya sea porque constituyen mano de obra barata o por problemas burocráticos. Según el decreto ley, los trabajadores que no porten el carné pueden ser sancionados por la Secretaría de Trabajo, con una multa que oscila entre 1.27 y 25.44 dólares. Si bien se sabe que hay inmigrantes en situación irregular que trabajan sin el documento, es difícil tener información acerca de estos casos, debido a que la Secretaría de Trabajo sólo tiene el control de los casos que se conocen o que llegan a reportarse.

La Constitución reconoce a todo extranjero en situación regular radicado en Honduras el derecho al trabajo sin discriminación; sin embargo, en la realidad existen preferencias para los nacionales respecto a los extranjeros. B. Martínez, Jefe de Departamento de Migración Laboral de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, manifiesta que la legislación internacional que protege a los trabajadores migrantes y sus familiares en Honduras es la Convención Internacional, aprobada en el año 1990. En Honduras es la Constitución de la República, la que describe los parámetros de contratación de las personas. Ella se determina que en una empresa el 90% de los empleados debe ser nacional y solamente un 10% de origen extranjero.

Lo anterior está estipulado en la Constitución de la República de Honduras, en su artículo 137, el cual expresa:

*En igualdad de condiciones, los trabajadores hondureños tendrán la preferencia sobre los trabajadores extranjeros. Se prohíbe a los patronos emplear menos de un noventa por ciento de trabajadores hondureños y pagar a éstos menos del ochenta y cinco por ciento del total de los salarios que se devenguen en sus respectivas empresas.*



## 4.2. Caracterización general de la institucionalidad de gobierno relacionada con el tema laboral

Los países de la región han buscado los mecanismos para determinar quien ingresa, sale o permanece en su territorio, con lo cual se pretende ejercer el supuesto derecho soberano.

Según la OIM (2003), los Estados han mantenido postulados relacionados con la soberanía nacional según los cuales tienen el poder para determinar a los no nacionales que admite en su territorio, y para expulsarlos bajo ciertas circunstancias y con la intención de controlar sus fronteras. Sin embargo, el poder para gestionar la migración debe ser ejercido con el pleno respeto de los derechos humanos fundamentales y libertades de los migrantes, que se les deben reconocer según los instrumentos internacionales de derechos humanos.<sup>11</sup>

Hablar de soberanía del Estado y migración es en alguna medida complejo, debido a que los flujos y modalidades de migración han modificado su modo tradicional de actuar, ya que unos migrantes lo hacen con toda su documentación reglamentaria, otros lo hacen ingresando por “puntos ciegos” (un porcentaje significativo) y una minoría lo hace con documentación falsa.

Los gobiernos, en su afán por lograr la soberanía y la seguridad, han concebido y aplicado medidas para evitar la entrada de población principalmente en situación irregular; por ejemplo, por medio de la construcción de muros y la formulación de leyes en contra de los migrantes. (Sepulveda & Romo, 2011:4)

El temor en el que viven los inmigrantes en situación irregular es un problema que afecta el buen desenvolvimiento y desarrollo personal; en muchos casos evitan recurrir a los servicios públicos por temor de ser tratados indebidamente o ser detenidos y expulsados. En muchas ocasiones acuden a centros de atención alternos, como instituciones religiosas, organizaciones no gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil.

La Directora de Educación del Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH), Elia Velásquez, relata que cuando una persona en Honduras se encuentra en estado irregular y ha sido detenida por la policía de migración, es llevada a la Casa de Atención al Migrante. CONADEH visita periódicamente todos los centros del país para brindarles la ayuda humana necesaria y disponible, y sobre todo para asegurarles el respeto de sus derechos como seres humanos.

<sup>11</sup> Esta cita se puede encontrar en la dirección electrónica: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/migration-management-foundations/authority-responsibility-states/lang/es>

Si una persona incurre en irregularidad en su permanencia, procede la deportación, la cual se describe en los artículos 88 y 89 de la ley de Migración y Extranjería.<sup>12</sup> Si una persona es deportada, se le prohíbe reingresar durante los siguientes tres años; si desea regresar al país deberá esperar el tiempo previsto, tras el cual debe solicitar disculpas al Estado. En el caso de los expulsados el plazo es de 5 años, y si estas personas reingresan al país pasando por puntos no autorizados, se procede a una nueva expulsión o incluso se les puede poner a la orden del Ministerio Público para que se le haga el requerimiento penal correspondiente. En casos extremos se llega a emitir una orden de cárcel de 6 meses a 5 años.

### 4.3. Análisis de las principales violaciones de derechos laborales en Honduras con base en los preceptos de la Convención de 1990

La migración es principalmente el resultado de situaciones ligadas con problemas económicos, sociales, políticos y naturales que se han producido en los países de origen. Esto propicia que hombres, mujeres y niños migren, y se enfrenten a diversos escenarios que los ponen en peligro, haciendo un recorrido que se alimenta con sueños y esperanzas de una mejor vida. La intención de una persona que viaja de un país a otro en situación regular o irregular nace de su deseo de mejorar su condición de vida, accediendo a un empleo que le permita tener los recursos para el sustento personal y familiar.

Según las Naciones Unidas, “La pobreza y la incapacidad para ganar o producir lo suficiente para la propia subsistencia o la de la familia son las principales razones detrás del movimiento de personas de un Estado a otro en busca de trabajo. Estas razones no sólo caracterizan la migración de Estados pobres a ricos; la pobreza alimenta también los movimientos de países en desarrollo hacia otros países donde las perspectivas de trabajo parecen, al menos desde la distancia, mejores” (ONU, 1990).

---

<sup>12</sup> “Artículo 88. La Dirección General de Migración y Extranjería procederá a deportar a todo extranjero que se encuentren en cualquiera de las circunstancias siguientes: cuando ingrese o permanezca en el país con documentos falsos sin perjuicio de la acción penal correspondiente, cuando después de habersele cancelado la residencia permanece en el país, cuando haya ingresado al país clandestinamente o sin cumplir las normas de esta Ley o su Reglamento sobre admisión de extranjeros, cuando se extralimite en el tiempo de permanencia autorizado sin abandonar el país, sin embargo, en estos casos la Dirección General de Migración y Extranjería. Artículo 89. La Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia ordenará la expulsión de los extranjeros, cuando se hallen comprendidos en los casos siguientes: los condenados por delitos, después de cumplida la condena o de haber obtenido indulto, los que se dediquen a actividades ilícitas o actividades no autorizadas en su permiso de ingreso o residencia, los que atenten contra la salud, la economía, el medio ambiente, la paz internacional y las buenas relaciones internacionales de Honduras con otros países amigos, los que tomen parte en movimientos de cualquier naturaleza que utilicen o estimulen la violencia para el logro de sus objetivos, en motines, en reuniones disociadoras o favorezcan o impulsen de cualquier modo conflictos armados de carácter nacional e internacional, inestabilidad social, los que hubieren obtenido residencia o naturalización en forma fraudulenta o los que se dediquen a actividades distintas a la que han sido autorizados o ejerzan fraudulentamente profesión u oficio”.

Cuando los migrantes llegan al país de destino en busca de un empleo, un fuerte porcentaje enfrenta dificultades para insertarse en el mercado laboral. Una vez encontrado el empleo, muy probablemente en algunos casos se presenten situaciones de precariedad o de irrespeto, propiciadas por la ausencia de una verdadera protección de los derechos laborales, lo cual se complica aún más cuando la persona se encuentra en condición de irregularidad. En estos casos, el empleador le paga lo que quiere, las condiciones de trabajo son insatisfactorias y se ejerce sobre el inmigrante discriminación e intimidación, con graves limitaciones de sus derechos; entre ellas, destaca el caso de la organización sindical.

Una situación similar enfrentan también aquellos que se insertan en programas de trabajo: la mayoría de los mexicanos y centroamericanos, contratados en programas de trabajo de otros países desempeñan trabajos de los descritos como 3D: dirty, dangerous y demanding.<sup>13</sup>

Diversos estudios han determinado que en las viviendas que habitan, los migrantes sufren de hacinamiento, falta de camas, carencia de utensilios para hacer la comida, falta o escasez de agua potable, Aunado a esto la poca protección social laboral los conduce a sufrir enfermedades y accidentes continuos, como consecuencia de las condiciones laborales. (Trigueros, 2007: 19-21, citado por Paris, Furlong, Álvarez, 2010: 25).

Estas condiciones se consideran violaciones a los derechos humanos, según lo pactado en la Convención de los Derechos del Migrante y sus familiares en su Artículo 27:

*Los trabajadores migratorios y sus familiares gozarán en el Estado de empleo, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que los nacionales..., y en el Artículo 28: Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida o para evitar daños irreparables a su salud.*

El respeto de los derechos laborales de los migrantes también está incluido en los postulados de las distintas organizaciones nacionales en cada país. Son varias las instituciones que trabajan en este tema, entre las cuales se encuentran los observatorios laborales, universidades, institutos de investigación y organizaciones de derechos humanos.

---

13 International Labour Office (2004), Towards a fair deal for migrant workers in the global economy, OIT, First edition, Geneva, Switzerland.

En el caso de Honduras, el Observatorio de Mercado Laboral, dirigido por la Secretaría del Trabajo, en su informe anual no toma en consideración la variable migración en su apartado de mercado de trabajo. Sin embargo, expresa que el mercado de trabajo en Honduras impone un estilo campesino, mayormente por su actividad económica tradicional - la agricultura - con una productividad muy baja, y con algún grado de modernidad en ciertas áreas. La fuerza laboral de Honduras recibe ingresos inferiores al salario mínimo, el cual en promedio por rama de actividad es de \$153.94 por mes (Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, 2009, p. 33).

**Cuadro No. 2: Honduras, tabla del salario mínimo fijado para el 2012 (en dólares)**

Sector de actividad	Rango en el número de empleados			
	1-10	11-50	51-150	151 y más
Explotación minas y canteras	320.70	330.32	345.28	348.56
Industria manufacturera	314.58	334.38	350	353.38
Regionalizado	176.28	-----	-----	-----
Electricidad, gas y agua	331	340.97	356.68	359.81
Construcción	325.12	334.88	344.96	353.38
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	329.10	337.93	353.23	356.58
Establecimientos financieros, bienes y muebles	334	344.02	390.14	363.02
Servicios comunales, sociales y personales	319.21	328.79	343.69	346.96
Actividades de investigación y seguridad, actividades de limpieza de edificios	330.94	344.02	357.43	357.43
Actividades de hospitales	319.21	328.79	341.62	341.62
Empresas acogidas a la ley de zonas libres	236.30	-----	-----	-----

**Fuente:** Diario Oficial La Gaceta N° 32,723 del 17 de Enero del 2012. Secretaria de Trabajo y Seguridad Social. Honduras.

Muchos trabajadores hondureños reciben un salario menor al estipulado como salario mínimo; desde esta perspectiva cabría interrogarse acerca de la condición, en este ámbito, de los inmigrantes, principalmente los temporales, y más aún los que se encuentran en condiciones de migración irregular. Los inmigrantes, según la ley constitucional de Honduras, pueden recibir menos salario que los trabajadores nacionales, con una diferencia del 85% respecto al 100%. Esto significa que si un trabajador migrante trabaja en la industria manufacturera de una empresa con más de 150 trabajadores, debería ganar \$353.38 (según la tabla de salario mínimo), al igual que un trabajador nacional, pero sólo por el hecho de ser migrante, ganaría \$300, a menos que el empleador desee pagarle al igual que un trabajador nacional.

Algunas autoridades de Migración y Extranjería y de la Secretaría de Trabajo al ser interrogadas al respecto, y en relación a los inmigrantes irregulares incluyendo los temporales, manifestaron que a menudo existen acuerdos con el empleador en cuanto a los pagos, que en la mayoría de las ocasiones están ligados a situaciones establecidas por jornadas llamadas también por jornal o la producción diaria según sea el sector de actividad donde este inserta el migrante. Por lo tanto, con frecuencia el inmigrante irregular y temporal ni siquiera recibe lo estipulado como salario mínimo por sector de actividad.

Así, a menudo estas personas (en su mayoría procedentes de El Salvador, Nicaragua y Guatemala) son objeto de violaciones laborales, e incluso el pago que se les ha ofrecido no se convierte en efectivo, por el simple hecho de pertenecer a otra nacionalidad o por encontrarse en situación migratoria irregular,

En las fronteras terrestres con El Salvador, Nicaragua Guatemala colinda algunos municipios donde destaca la migración temporal. Según algunos investigadores, como Baumeister (2008:54), estas migraciones de temporada son realizadas por hombres - y en menor escala mujeres - en actividades diferentes: “los varones se van temporalmente (un mes) a los cortes de café; pocas mujeres emigran para trabajar como cocineras.” En la primera década de este siglo se han dado inmigraciones en Honduras, tanto por occidente, para el cultivo y producción del tabaco como por el oriente (Olancho), para dedicarse a labores ganaderas. También hay que destacar las actividades de corte de caña en los municipios orientales, básicamente en el departamento de El Paraíso.

**Cuadro No. 3: Municipios fronterizos de Honduras con Nicaragua, El Salvador y Guatemala**

<b>Municipios fronterizos con Nicaragua</b>	
<b>Departamento</b>	<b>Municipios</b>
Choluteca Olancho El Paraíso Gracias a Dios	Duyure, San Marcos de Colón, Concepción de María, El Triunfo Catacamas, Dulce Nombre de Culmí Liure, Vado Ancho, San Antonio de Flores, Alauca, El Paraíso, Danlí, Trojes Wumpusirpi, Puerto Lempira, Ramón Villeda Morales
<b>Municipios fronterizos con El Salvador</b>	
Valle La Paz  Intibucá Lempira Ocotepeque	Caridad, Aramecina, Alianza, Goascorán San Antonio del Norte, Opatoro, Mercedes de Oriente, Santa Ana, Cabañas, Marcala, Yarula, Santa Elena San Antonio, Santa Lucía, Magdalena, Colomoncagua Piraera, Virginia, Mapulaca, La Virtud, Valladolid, San Juan Guarita, Cololaca Ocotepeque, Mercedes, Santa Fe (también con Guatemala)

<b>Municipios fronterizos con El Salvador</b>	
Ocotepeque	Santa Fe (También con El Salvador), Concepción, Dolores Merendón, San Jorge
Copán	Copán Ruinas, El Paraíso, Florida
Santa Bárbara	Nueva Frontera, Azacualpa, Quimistán
Cortés	San Pedro Sula, Omoa

**Fuente:** Elaboración propia.

C. Sánchez, Jefe de Migraciones Internacionales de la Dirección de Migración y Extranjería señala: “En Honduras, se tiene establecido cuales son los puntos de entrada y salida oficiales para personas u otras mercancías, siendo las delegaciones fronterizas, las aéreas y las marítimas, las que mantienen el control en el país; estas se encuentran en las ciudades más importantes del país, todas ellas en representación de la Dirección Nacional de Migración y Extranjería; por lo tanto toda persona que ingresa al país por los puntos no autorizados inmediatamente cae en una causal migratoria penalizada y esto se sanciona con la deportación.”

La Coordinadora de la Pastoral de Movilidad Humana en Honduras Lidia Souza, manifiesta que “en Honduras y en la mayoría de los países de la región la situación en relación al empleo va en decaimiento, hay mucho desempleo y existe el desinterés de los gobiernos a solventar este problema, por lo que muchas personas optan por marcharse de sus países ya sea a Norte América, Europa o a un país de la región.”

También es importante destacar que el respeto del acceso al trabajo fortalece y promueve el desarrollo y la eficiencia de los derechos humanos de todas las personas migrantes de la región. En este sentido, en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración realizada en 1996, se alcanzó una serie de logros, entre los que sobresale la promoción de un diálogo multilateral que abre la discusión, la reflexión y la coordinación de políticas de todos los países participantes y sus organizaciones afines, como las organizaciones civiles y la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones. Éstos han desarrollado proyectos que tienen como centro la defensa de los derechos humanos de los migrantes de la región, en lo referente a recepción, aseguramiento, detención, deportación y expulsión.

Entre los proyectos internacionales de defensa de derechos humanos de los migrantes destaca la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias. Esta legislación parte del hecho de que las personas inmigrantes no calificados son más vulnerables a la explotación laboral, y más aún cuando se encuentran en situación irregular, por lo que con esta legislación se busca superar las diferencias entre migrantes regulares e irregulares con base en los derechos humanos.

Según lo reportado por especialistas en la temática y centros de atención de migrantes en Honduras, los mismos migrantes han expresado que algunos empleadores han cometido violaciones de sus derechos laborales y humanos. De acuerdo a lo expresado, a menudo y con mayor preponderancia se violan en Honduras los artículos 10, 11 y 25 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias.<sup>14</sup>

Entre las violaciones de los derechos laborales de los inmigrantes, y principalmente los que se encuentran en condición irregular, se encuentran tratos inhumanos o degradantes, realización de trabajos forzosos obligatorios, no gozar del mismo trato que los nacionales en remuneración, horas extraordinarias sin pago, jornadas extensas de trabajo, ausencia de descansos semanales y vacaciones, e inexistente seguridad social.

Como se ha explicado anteriormente, un inmigrante en situación irregular enfrenta grandes posibilidades de que se violen sus derechos humanos en los países de Es aún más grave que en algunos países receptores se haya desarrollado un sentimiento anti migrante, que se manifiesta en comportamientos y ediciones de libros como el de Peter Brimelow, editado en 1996.<sup>15</sup>

Según este escritor “Los recién llegados compiten con la población natural por empleos, generan costos indebidos para los servicios sociales y la infraestructura en los lugares de destino, y constituyen una amenaza permanente para la estabilidad social y política de la región donde se radican.” (Martine, 2000: 178).

El sentimiento antimigrante se expresa en el trato discriminatorio hacia las personas de otra nacionalidad. En Honduras, este sentimiento se refleja en forma de violación de los derechos laborales de los inmigrantes, tanto regulares como irregulares, y las mujeres no están exentas situación: por el contrario, sufren también de violaciones de sus derechos, y además se encuentran invisibilizadas, en trabajos de tipo doméstico y en maquilas textiles, donde no pueden organizarse en sindicatos porque les es

---

14 Artículo 10: *Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.* Artículo 11: 1. *Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será sometido a esclavitud ni servidumbre.* 2. *No se exigirá a los trabajadores migratorios ni a sus familiares que realicen trabajos forzosos u obligatorios.* Artículo 25: 1. *Los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y de: a) Otras condiciones de trabajo, es decir, horas extraordinarias, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad, salud, fin de la relación de empleo y cualesquiera otras condiciones de trabajo que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, estén comprendidas en este término”.*

15 Brimelow, Peter (2006), “Alien nation: common sense about America’s immigration disaster”, Harper Perennial Library, New York.

prohibido. Esto ha limitado sus posibilidades de actuar para denunciar las violaciones que sufren en el trabajo, de modo que carecen muchas veces de la protección por maternidad, salarios justos, condiciones de trabajo adecuadas y seguridad social.

Según E. Velázquez, cuando un inmigrante presenta quejas o problemas ante el CONADEH acerca de una empresa que viola sus derechos humanos, ésta solicita toda la información del caso, y si ésta es exclusivamente de tipo laboral, se remite la queja a la Secretaría de Trabajo.

Según Berna Martínez, en esta última se reciben las quejas o denuncias de irrespeto a los derechos del empleado inmigrante. Las inspecciones de trabajo, al recibir una denuncia, se presentan a la empresa para dar el seguimiento legal a la imputación. Para su efectividad ponen en conocimiento de quien corresponda las faltas que se cometen, para ser sancionadas por el ente competente. Uno de los papeles de la Secretaría de Trabajo consiste en levantar actas en los lugares que visita, y sus informes tienen plena validez mientras no se demuestre su falsedad o parcialidad.

Actualmente en las inspecciones se utiliza una ficha (ver Anexo 1) llenada por el trabajador, en la que se registra la información referente a las funciones que realiza, los beneficios que recibe por su trabajo y el respeto de sus derechos. Las denuncias de irrespeto laboral en su mayoría provienen de los trabajadores nacionales - que están más organizados - pero aun así no reciben solución; cabe preguntarse cual es la suerte de los trabajadores inmigrantes en este ámbito. Berna Martínez expresó que muchos de los inmigrantes de la región prefieren someterse a la violación de sus derechos laborales en lugar de interponer una denuncia de abuso laboral.

## **5. CONCLUSIONES ESPECÍFICAS SOBRE LOS TEMAS EXPUESTOS**

La migración es en parte auspiciada por factores como la falta de trabajo y los salarios paupérrimos en los países de origen. Esto obliga a las personas a desplazarse hacia otros países para mejorar su situación personal y familiar. En los países del área mesoamericana se están presentando migraciones intrarregionales, ocasionadas por las precarias condiciones económicas de las personas en sus países de origen, en donde sus oportunidades de trabajo y salarios dignos son limitadas. Aunado a lo anterior, propiamente en Honduras se presenta un incremento a las violaciones de los derechos humanos de la población en general, incluyendo en este contexto a los trabajadores inmigrantes.



El proceso de migración intrarregional del que Honduras es participe lamentablemente ha traído consigo violaciones de los derechos de las personas que deciden venir al país a trabajar o que simplemente transitan por el territorio, y las personas en situación irregular se encuentran en mayores grados de vulnerabilidad.

La migración intrarregional en Honduras se dirige a la participación en actividades laborales de temporada. Una parte de la población de los países vecinos viene a Honduras con la intención de trabajar temporalmente en actividades relacionadas con el café, caña de azúcar y el tabaco. Estas personas llegan solas o acompañadas por algunos familiares o amigos, para luego retornar a su lugar de origen. Sin embargo, también ocurre que algunas no retornan, sino se instalan en el país con sus familias, dejando sus lugares de origen de manera permanente.

Las actividades laborales en el país se caracterizan por ser vulnerables, en parte debido a las condiciones de desarrollo en que se desenvuelve el país, y de lo cual también son víctimas los inmigrantes. Los problemas encontrados en Honduras respecto de la inmigración laboral – y principalmente la irregular - son múltiples. Entre ellos destacan largas jornadas trabajo sin remuneración extraordinaria, salarios reducidos en comparación a los nacionales, incumplimientos en la seguridad social, discriminación por parte de los empleadores o patrones, designación a actividades de mayor desgaste físico. Consideramos sin embargo que no es suficiente describirlos, sino es necesario crear las plataformas delineadoras que permitan mejorar la condición social, económica y laboral de los inmigrantes.

Debido a estas situaciones la Organización Internacional del Trabajo expresa, en su Informe global del año 2007, que la condición de los trabajadores migrantes en situación irregular es especialmente preocupante cuando los empleadores incumplen las legislaciones nacionales, ya que estos trabajadores pueden tener dificultades en reivindicar el respeto de sus derechos. Es más alarmante aún cuando en algunos países no se contempla para los trabajadores irregulares el derecho a procedimientos legales. (OIT, 2007: 36)

Como se mencionó en el segundo apartado de este documento, una de las organizaciones no estatales que trabaja a fondo el tema de la migración en el país es el Foro Nacional de las Migraciones en Honduras (FONAMIH), el cual en 2009 se propuso varios objetivos de política de protección y apoyo a los migrantes; entre ellos propiciar alianzas con el propósito de diseñar una política de desarrollo para evitar la emigración. Además, esta organización impulsa un programa de regularización de las personas migrantes en situación irregular y coordina la gestión e implementación de convenios de migración laboral.

En Honduras todavía existen carencias y debilidades en cuanto a procesos o marcos jurídicos para la protección de la población inmigrante, y a la vez incumplimientos en convenios, convenciones y tratados internacionales referidos a la temática; sin embargo, hay que destacar el compromiso y trabajo de organizaciones de la sociedad civil e instituciones gubernamentales comprometidas con los derechos de los inmigrantes.

En cuanto a la población regional residente en Honduras con situación regularizada, cabe mencionar que recibe mejores condiciones para su desarrollo en el país, principalmente si poseen altos niveles de escolaridad, gracias a los cual tienen la posibilidad de obtener cargos gerenciales en distintas instituciones o formar sus propias empresas. Las personas que presentan su documentación en regla en el país han ido insertándose en su mayoría en sectores de actividad vinculados con el comercio, turismo, restaurantes y hoteles.

## **5.1. Formulación de propuestas específicas de armonización legislativa**

### ***5.1.1 Necesidades de adecuación para la protección de los derechos de las y los trabajadores inmigratorios actuales en Honduras***

En los temas relacionados con migración, derechos humanos y mercado laboral, se hace necesaria la construcción y alimentación de bases de datos (administrativas y judiciales, desagregadas por sexo, edad, nacionalidad, actividad laboral, salarios y otros indicadores) que permitan tener fuentes de información sobre la situación laboral de los migrantes. La misma información se podría sistematizar con objeto de determinar tendencias y patrones y, asimismo, generar mecanismos o estrategias para intervenir en situaciones de violación de los derechos laborales de los inmigrantes.

Esta información facilitaría en cierta forma el proceso de supervisión e investigación en caso de presentarse problemas en cuanto al trabajo o violación de derechos de algún inmigrante. Esto también requiere que los encargados de la legislación en los países de destino (jueces, magistrados y otros pertinentes) se capaciten en temas afines, para una mayor efectividad del proceso legal. Al respecto, en Honduras hasta el momento los resultados han sido muy deficientes, pese a las iniciativas tomadas principalmente por algunos legisladores, instituciones defensoras de derechos humanos, organizaciones estatales y de la sociedad civil.

Para determinar la relación entre justicia laboral y migración en Honduras y en los países de la región, es necesario que se construyan modelos que permitan distinguir las estrategias, resultados e impactos en cuanto a la defensa y promoción de los derechos de los migrantes. Es esencial la preparación y ejecución de programas de

desarrollo y sensibilización (acciones y estrategias), que busquen la implementación de campañas de comunicación relacionadas con los derechos laborales y la regulación de los movimientos y flujos migratorios.

En el contexto de cada país, la población migrante - principalmente la que se encuentra en condiciones irregulares - se halla en desventaja ante la población nacional. En este sentido se necesita realizar acciones conjuntas que busquen mejorar la atención a las necesidades de las personas trabajadoras migrantes. Hay que controlar la persecución y la deportación, regularizando la situación legal del migrante, para lo cual es necesario un Plan de Regularización Migratorio, herramienta que en la mayoría de los países no existe, y Honduras no es la excepción.

A lo anterior está ligada la creación o el establecimiento de políticas migratorias referidas al mercado laboral, que podrían ser enmarcadas en parámetros bien definidos, con el fin de que tengan efectividad en el contexto de la realidad. Con estos parámetros se crearían políticas que podrían optimizar los beneficios de la migración laboral, con el apoyo de los acuerdos y convenciones sobre derechos humanos y migración.

### ***5.1.2. Planteamiento de cambios urgentes***

Los estudios sobre la temática migratoria han contribuido a lograr una mayor atención hacia el problema de la migración, y esto ha permitido que los gobiernos a nivel regional y mundial hayan propuesto, en sus agendas, algunas estrategias que se han plasmado en tratados, acuerdos y convenios internacionales, que buscan analizar el problema de una forma más amplia e integral, debido a que la migración no es sólo una problemática de país, sino también regional y mundial.

Entre los cambios que se han manifestado en los patrones migratorios regionales, se registra una tendencia de moderada intensidad, y se visualizan otros grupos poblacionales que se han insertado en esta dinámica, como las mujeres, jóvenes y niños.

Las nuevas dinámicas de la migración intrarregional nos llevan a reflexionar sobre las acciones que podrían iniciar los países involucrados, para hacer frente y buscar posibles soluciones para los problemas que se presentan en lo referente a los derechos humanos y mercado laboral. A la vez, hay que tomar en cuenta que la liberalización del comercio, la integración económica y la modernización de redes de comunicación y transporte han generado posibilidades de atracción hacia la migración regional de personas en situación regular e irregular.

Muchos de los migrantes que se encuentran en los países de la región se hallan en situación irregular. Este grupo poblacional está expuesto a la violación de sus

derechos, debido a que son víctimas de la explotación y el abuso. En este contexto, los Estados deben buscar los mecanismos de impulsar el respeto de los derechos de los migrantes, ya que es una preocupación creciente. Un mecanismo útil para estos fines es gestionar ante los gobiernos o empresas empleadoras de mano de obra migrante programas que permitan la regularización de esta población, lo que tendría como resultado erradicar el irrespeto de los derechos laborales de estas personas.

A la vez, para lograr un mayor éxito en el respeto de los derechos laborales de los migrantes, se podrían crear o establecer formas de difusión y concientización entre los pobladores de cada país (actores interesados—inmigrantes trabajadores, organizaciones civiles/académicas, empresas, representantes del Estado, sindicatos y otros). Una forma de hacerlo es realizar conversaciones, foros y debates sobre el tema, en los que se logren establecer diálogos sociales que lleven a reflexiones que contribuyan a promover cambios en cuanto a los derechos humanos de los trabajadores.

Otra forma de controlar la problemática de irrespeto y violación de los derechos humanos es que se facilite a los inmigrantes, que deseen trabajar en determinado país de destino, un documento para que regularicen su estatus. Para ello se requiere que los países generen un plan de regularización migratoria, o la generación de políticas migratorias que sirvan como un eje de perspectiva de gestión de la migración laboral.<sup>16</sup>

Otro aspecto a tomar en cuenta es la dinámica de la migración internacional, que antes era en una sola dirección y se hacía con la intención de radicar en el lugar de destino, y que actualmente se ha convertido en temporal y de tránsito. Este cambio se produce porque los migrantes van de un sitio a otro, siguiendo las ofertas o atractivos que se presenten. Según la OIM, “En el siglo veintiuno, la migración ya no es de naturaleza principalmente unidireccional y permanente. Es cada vez más temporal y circular. Los cambiantes panoramas geopolíticos y geoeconómicos, así como la economía del conocimiento, están cambiando fundamentalmente los procesos de migración y globalización ocasionando el surgimiento de nuevas estrategias y formas de pensar con respecto al desarrollo.”<sup>17</sup>

Un punto fundamental de estos cambios es constituido por la atracción de algunas situaciones laborales y de ingreso, que han crecido considerablemente, lo cual podría considerarse como uno de los principales desafíos en la formulación de políticas migratorias. Las acciones podrían estar diseñadas de acuerdo a las dinámicas de las

---

16 Para la implementación de una política integral de migración se requiere de un diagnóstico previo de las leyes y reglamentos inherentes, y que durante el desarrollo de políticas se tomen en cuenta características de coherencia con el plan nacional de desarrollo, protección de trabajadoras y trabajadores migrantes, integridad, transparencia, equidad, eficacia, eficiencia y perspectiva de género (OIM, 2010: 9).

17 Se puede ampliar esta información en el sitio web: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/developing-migration-policy/migration-dvlpment/lang/es>

actividades económicas en los países de destino, de manera que se expresen tanto las demandas como las ofertas en las múltiples actividades, y en las cuales puede necesitarse o no la mano de obra migrante. Esto evitaría en gran medida procesos de movilidad poblacional desordenados.

Es de hacer notar que el Segundo Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo determinó que la migración es una parte esencial y una consecuencia de la globalización y de las características de la economía mundial; por lo tanto, deben tenerse plenamente en cuenta las necesidades e intereses de los migrantes (CELADE, 2010: 36).

### ***5.1.3. Recomendaciones de estrategia de gestión de armonización legislativa de corto, mediano y largo plazo***

La migración es un proceso de impacto económico, político, social, demográfico, ecológico y cultural. Ha producido transformaciones en las formas de pensar y actuar de las poblaciones, que a su vez han provocado efectos positivos y negativos. Para el análisis de estos últimos, se realizó “El Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo”, que tuvo lugar en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, en septiembre del 2006. En este evento se propuso como objetivo examinar los aspectos multidimensionales de la migración internacional y su relación con el desarrollo, a fin de determinar los medios adecuados para aprovechar al máximo sus ventajas para el desarrollo y reducir al mínimo sus efectos negativos.

Considerando los efectos ocasionados por el fenómeno de la migración, es necesario el establecimiento de líneas de acción encaminadas a valorizarla y a fomentar el respeto de los derechos humanos y laborales. Se podrían promover acuerdos para la elaboración de indicadores que reflejen la medida en que se respetan o irrespetan los derechos laborales de los migrantes, y cuyos resultados servirían para la formulación y elaboración de políticas públicas referentes al tema de migración.

Adicionalmente a lo anterior, conviene realizar supervisiones conjuntas de parte de los países integrantes de la región, para visualizar de mejor forma la violación de derechos humanos y laborales de los que son objeto los migrantes. A la vez, se podría consensar una política regional unitaria, que establezca el libre tránsito de las personas que deseen trabajar. Los Estados podrían comprometerse a facilitar a los migrantes documentos de regularización, para disminuir las dificultades en cuanto a su identificación. Para llevar a cabo lo anterior es primordial también la construcción de bases de datos regionales con variables estandarizadas, para tener un conocimiento pleno en la temática migratoria y su multidimensionalidad.

Asimismo, es necesaria la elaboración de una agenda sobre las violaciones de derechos humanos, para la cual hay que tomar en consideración tres fuentes: las nacionales, las de la sociedad civil y las del sistema internacional:

**Cuadro 4. Fuentes para elaborar una agenda de derechos humanos**

Fuentes nacionales	Fuentes de la sociedad civil	Sistema Internacional
<p>Los informes y las declaraciones sobre violaciones de derechos humanos se han elaborado con datos subestimados, porque no hay un registro riguroso de las denuncias que se reciben. Ello hace que su contenido no sea claro. Si bien los Estados poseen información estadística sobre migración, su interpretación debe hacerse con cuidado.</p>	<p>Las organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales y algunas instituciones religiosas han luchado por la defensa y asistencia de las personas migrantes sin distinción de ninguna clase. Estas organizaciones recogen las denuncias y testimonios de estas personas, y a la vez exigen el cumplimiento de los acuerdos y obligaciones de los Estados.</p>	<p>Como resultado del trabajo, de los informes y de las recomendaciones de la ONU y de la CIDH, se ha consensado la instauración de una agenda de derechos humanos de los migrantes.</p>
<p><b>Fuente:</b> Elaboración propia.</p>		

Es importante mencionar que en 1996 se dio una iniciativa regional, con la creación del Foro Migratorio Permanente, exteriorizado a través de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), que constituye un foro regional multilateral sobre las migraciones internacionales, en donde participan países de la región que comparten experiencias referentes a esta problemática. Las principales entidades de la Conferencia Regional sobre Migración comprenden: la Reunión de Viceministros(as), el Grupo Regional de Consulta sobre Migración, la Red de Funcionarios de Enlace para el Combate a la Trata de Personas y al Tráfico Ilícito de Migrantes, y la Red de Funcionarios de Enlace de Protección Consular.

Muchos de los esfuerzos en el tema migratorio se han dirigido hacia la formulación de políticas en el ámbito regional,<sup>18</sup> con enfoque en el respeto de los derechos humanos y principalmente de los derechos laborales de todas las personas inmigrantes, sin importar su condición. Queda claro que la formulación de nuevas políticas implica que los gobiernos tendrían que reformar sus leyes vigentes, para que los procedimientos de acceso laboral de los migrantes sean simplificados y accesibles.

18 Según Gratius (2005), “Las políticas de inmigración de EEUU y de España son el reflejo de la diferente percepción de los latinoamericanos en los dos países receptores. En España, debido a la afinidad cultural, idiomática y religiosa, los problemas de integración son menores y los costes de asimilación relativamente bajos en relación a EEUU”.

Una reforma factible para los gobiernos involucrados, es la posibilidad, para la persona migrante interesada en trabajar, de representarse a sí misma, sin necesidad de un intermediario. Esto le permitiría realizar procesos legales y así poder acceder al mercado laboral sin ninguna limitación o restricción de sus derechos. La Secretaría de Estado en el Despacho de Trabajo podría seleccionar personal capacitado e instalarlo como procurador laboral con acreditación del gobierno.

La formulación de las políticas migratorias responde a intereses amplios de los Estados o de grupos económicos influyentes, favorecidos o perjudicados por las migraciones. Sólo en las últimas décadas se puede observar que el tema de los derechos humanos de los migrantes ha formado parte de la discusión de las políticas migratorias que implantan los diferentes Estados. Por tanto, es importante - como manifiesta la OIM, 2003: 11 - que en el acto migratorio surja una serie de derechos como la libre movilidad de los individuos, los derechos económicos, sociales y políticos; para ello es clave la implementación de una política migratoria que contenga principios de derecho a la igualdad social, política, laboral y de identidad cultural.

La formulación de políticas migratorias requiere la participación de los diferentes actores interinstitucionales para promover la justicia laboral y el respeto de los derechos humanos de los migrantes. Se podrían considerar actores como órganos judiciales, secretarías del gobierno de trabajo, educación, planificación y migración, así como organizaciones defensoras de los derechos humanos, empresas privadas, instituciones académicas y de la sociedad civil y otras afines. Estas instituciones, además de promover políticas relacionadas con la migración, a la vez podrían ejecutar conjuntamente programas y proyectos de capacitación dirigidos tanto a los empleadores de migrantes como a los empleados migrantes, con el fin de generar conciencia en cuanto al cumplimiento de los derechos laborales.

En Honduras, las discusiones para llevar a cabo estos procesos se han quedado sólo en la discusión. Según el Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (FONAMIH), se debe crear un marco de políticas encaminadas a garantizar el respeto de los derechos humanos y laborales de los inmigrantes, y además plantea que se debe considerar en este marco a Honduras como país de distintas características de migración, en el cual promover el fortalecimiento de las organizaciones migrantes, la difusión de la cultura, la creación de nuevas instituciones y la aprobación de presupuestos relacionados con la migración. Para que se den estos logros fundamentales es necesario plantear objetivos tales como:

- Diseñar una política migratoria integral de país y regional, en cuyo marco los diferentes actores ejecuten sus iniciativas y proyectos de manera correspondiente a sus competencias.

- Crear un equipo de trabajo interinstitucional que dé rápida y efectiva respuesta a las necesidades planteadas, logrando a la vez una planificación a mediano y largo plazo de las acciones.
- Gestionar de forma eficiente la ayuda técnica y financiera tanto de los organismos de cooperación internacional como los correspondientes a recursos nacionales, de manera tal que los proyectos derivados de una política sean sostenibles y ejecutados en tiempo y forma.
- Consolidar una figura, en el seno de la Secretaría de Relaciones Exteriores, responsable de la coordinación de los proyectos ya existentes, así como de la formulación de propuestas e iniciativas no desarrolladas y de los planes operativos anuales y presupuestos de ejecución relativos a la temática migratoria y en el marco general de ejecución establecido en determinada política.
- Crear un fondo especial para el financiamiento de programas, proyectos y actividades relacionadas con la protección de los inmigrantes, migrantes nacionales y sus familiares (Merino, 2008: 43. Citado por Zabala, 2008: 10).

Ligado a lo anterior debemos recalcar que uno de los grandes problemas que enfrenta el migrante en situación irregular en Honduras es la falta de justicia laboral e irrespeto y de respeto de sus derechos humanos. Para atender esta problemática en el país podría facilitarse una documentación regulatoria, para que el inmigrante pueda tener un mejor acceso a la justicia laboral y, por consiguiente, al respeto de sus derechos humanos. Sería conveniente que esta iniciativa sea planteada por las diferentes organizaciones internacionales y regionales que tienen entre sus ejes de trabajo la migración.

Otra forma de hacer frente a la violación laboral de los migrantes es que se les permita organizarse en sindicatos o asociaciones, que hagan valer sus derechos como seres humanos. Esto permitiría también que en sus lugares de trabajo tengan las condiciones adecuadas para laborar. Estas organizaciones tendrían asimismo la facultad de inspeccionar los lugares de trabajo, jornadas, salarios, tratos físicos y psicológicos.

En el aspecto legal, los representantes de la ley podrían dar la importancia y el seguimiento respectivo a cualquier denuncia que haga una persona sin importar su status (principalmente migratorio). Por consiguiente, si una persona en condición de irregularidad decide trabajar en Honduras, debería ofrecérsele la garantía del cumplimiento de sus derechos humanos y laborales.

Debido al impacto producido por la migración en los países de la región, es esencial formular legislaciones en común, que construyan políticas públicas destinadas a la defensa de la población migrante y sus derechos. Para lo anterior es clave una mayor



generación de conocimiento en cuanto a la dinámica de la migración laboral en la región, pues hasta el momento una de las principales falencias es la reducida información estadística, al grado que, como en el caso de Honduras, ni siquiera existe una encuesta donde se halle un apartado sobre población laboral inmigrante.

Una encuesta llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística solamente ha manejado de forma inconsistente un número reducido de preguntas, dirigidas básicamente a la recepción de remesas por parte de la población nacional. Por tanto, es fundamental la formulación de acuerdos regionales para la construcción de estadísticas propias y actualizadas en donde se incluyan diversas variables relacionadas con la migración.

## 6. MATRIZ DE SISTEMATIZACIÓN DE PROPUESTAS

Entrevistados	Del Investigador
<p>Mejorar la estadística de entrada y permanencia de los extranjeros en Honduras y así lograr un mejor respeto de los derechos humanos de estas personas.</p> <p>Se debe actualizar el carné de trabajo temporal, en el que se consideren permisos para diferentes actividades y no sólo para los residentes.</p> <p>Procurar que las personas que vienen a trabajar a Honduras temporalmente reciban un trato humano y justo en lo referente a salarios (no menos del salario mínimo), jornadas de trabajo (duración no excesiva) y seguridad social.</p> <p>Se deben mejorar las inspecciones para contar con más controles en cuanto al respeto de los derechos de los trabajadores migrantes, tanto regulares como irregulares.</p> <p>El tema de la gestión migratoria en Honduras se puede evaluar a partir de la falta de voluntad política. Hay muchas deficiencias en la</p>	<p>Los Estados y las organizaciones internacionales que protegen los derechos de los migrantes deben identificar los compromisos compartidos y generar propuestas o mecanismos que conlleven a mejorar el respeto de los derechos de las personas que migran.</p> <p>Se deben coordinar acciones sobre migración laboral con los gobiernos de los países de origen, tránsito y destino.</p> <p>El gobierno de Honduras debe apoyar a las organizaciones del país que tratan temas migratorios en lo referente al respeto de sus derechos, facilitando mayores recursos económicos y logísticos.</p> <p>Capacitar constantemente al personal gubernamental responsable de los temas migratorios.</p> <p>Sistematizar la información estadística y documental acerca de la migración y facilitarla a las personas que la requieran; se debe crear un centro de documentación público y accesible.</p>

<p>ejecución y puesta en práctica de programas y proyectos dirigidos a la población migrante.</p> <p>Se requiere que la Secretaria de Trabajo reciba más recursos económicos, pues ésta es la entidad especializada en Honduras en asuntos laborales en relación a los trabajadores inmigrantes.</p> <p>Orientar a la población hondureña para evitar el rechazo de la población inmigrante.</p>	<p>Educar a la población fomentando la cultura de denuncia ante el irrespeto a los derechos humanos, sean éstos de personas nacionales o inmigrantes.</p> <p>Elaboración de una política pública sobre migración y sus variables relacionadas, identificando sus distintas dinámicas.</p>
<p><b>Fuente:</b> Elaboración propia.</p>	

## 7. ANEXOS

*SECRETARIA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE  
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL  
Inspección General del Trabajo  
DATOS SUMINISTRADOS POR EL TRABAJADOR*

*Nombre y Apellidos:* \_\_\_\_\_ *Edad:* \_\_\_\_\_  
*Nacionalidad:* \_\_\_\_\_ *Puesto que desempeña:* \_\_\_\_\_  
*Fecha de Ingreso:* \_\_\_\_\_ *Salario que devenga:* \_\_\_\_\_  
*Mensual:* \_\_\_\_\_ *Quincenal:* \_\_\_\_\_  
*Semanal:* \_\_\_\_\_ *Diario:* \_\_\_\_\_

*Tiene día de descanso SI ( ) NO ( ), Cual es su día de descanso:* \_\_\_\_\_  
*Disfruta de feriados SI ( ) NO ( ) al laborarlos le pagan doble si ( ) no ( )*  
*Cuál es su horario de trabajo:* \_\_\_\_\_ *que jornada Labora:* \_\_\_\_\_  
*Trabaja Horas Extras Si ( ) No ( ), Cuanto recibió de por este concepto L:* \_\_\_\_\_  
*Le pagaron aguinaldo el año anterior SI ( ) NO ( ), Que la cantidad recibió por dicho concepto:* \_\_\_\_\_ *le pagaron décimo cuarto mes SI ( ) NO ( ), Que la cantidad recibió por dicho concepto:* \_\_\_\_\_ *otros derechos pendientes de pago SI ( ) NO ( ), Le adeudan vacaciones SI ( ) NO ( ), de que periodo* \_\_\_\_\_ *Recibe malos tratos de obra o palabra NO ( ) SI ( ), de parte de quien exprese:* \_\_\_\_\_  
*Se le pago el Bono:* \_\_\_\_\_ *Observaciones:* \_\_\_\_\_

*FIRMA O HUELLA DIGITAL:* \_\_\_\_\_

## ANEXO 2

### Personas entrevistadas

Berna Martínez. *Jefe de Departamento de Migración Laboral de la Secretaria de Trabajo y Seguridad Social.* Este departamento regula la mano de obra extranjera en el país mediante un carné de trabajo, en cumplimiento de los parámetros del Código de Trabajo y la Constitución de la República

Carlos Amílcar Sánchez Colindres. *Jefe de Migraciones Internacionales de la Dirección de Migración y Extranjería.* En esta dependencia se da asesoramiento en materia migratoria y servicio de extranjería y documentos de viaje de los delegados, a jefes de departamentos, asesor del director general de migración y extranjería en políticas migratorias, manejo de áreas especiales como los refugiados, razones humanitarias, elaboración de materiales técnicos en materias migratorias y servicio de extranjería, representante de la dirección de migración, y dirige las 33 delegaciones a nivel nacional, coparticipe de la responsabilidad del ingreso y salida de personas nacionales y extranjeras por todos los puertos migratorios.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional Constituyente (1982), Constitución de la República de Honduras, Tegucigalpa.

Banco Mundial (2011), "Ingreso Nacional Bruto Per Cápita Método Atlas", Washington, DC, USA.

Baumeister E., Fernández, E., Acuña, G. (2008), *"Estudios sobre las migraciones regionales de los nicaragüenses"*, Editorial de Ciencias Sociales, INCEDES, Guatemala.

Brimelow, Peter (2006), *"Alien nation: common sense about America's immigration disaster"*, Harper Perennial Library, New York.

Camacho, Gloria, (2007), *"Migraciones y políticas: una mirada desde el sur"*, The Chicago Council on Global Affairs Real Instituto Elcano, Atlantic Conference, Migration and migrant integration in the atlantic region places.

Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, CASEDE (2009), *"Disminuye migración"*  
<http://www.seguridadcondemocracia.org/migracion-y-seguridad/boletines/disminuye-migracion.html>

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE (2010), *"Impactos de la crisis económica en la migración y el desarrollo: respuestas de política y programas en Iberoamérica"*. Segundo Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo. División de Población de la CEPAL. San Salvador, El Salvador.

Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, CEMLA (2011), *"El perfil de la población de origen centroamericano y del Caribe en Estados Unidos, México"*.

Cid, Jose Rafael del (1997), *"Los pobres cuentan: pobreza y gobernabilidad en Honduras"*, FLACSO, San José, Costa Rica.

Dirección General de Estadística y Censos DGEC (1988), "Censo de población y vivienda", Tegucigalpa, Honduras.

Durand, Jorge (2011), *"Migración internacional y políticas públicas: inercias y desafíos"*, Migrantes y fronteras, IBERO, Revista de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, junio-julio, año III, núm 14. pp 4-5.

Figuroa, David (2011), *"Diagnóstico nacional de Honduras, Construcción de espacios y estrategias de dialogo y comunicación entorno a la problemática de migración y seguridad en Centroamérica y México"*, INCEDES-INEDIM, México, pp. 289-371.

Flores, Pablo (2008), *“Determinantes del crecimiento económico: una revisión de los hechos”*, Centro de Investigaciones y Propuestas Económicas y Sociales, Tegucigalpa, Honduras.

Gratius, S. (2005), *“El factor hispano: los efectos de la inmigración latinoamericana a EEUU y España”*, Área América Latina, documento de trabajo No. 49. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, España.

Hernández, Alcides (1994), *“La Integración de Centroamérica: desde la federación hasta nuestros días”*, Departamento Ecuménico de Investigaciones, San José, Costa Rica.

Instituto Nacional de Estadística INE (2012), *“Problemas de empleo”* Tegucigalpa, Honduras. <http://www.ine.gob.hn/drupal/node/174>.

Instituto Nacional de Estadística INE, (2004), *“Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI)”*, Tegucigalpa, Honduras.

INE Instituto Nacional de Estadística (2001), *“Censo de población y vivienda”*, Tegucigalpa, Honduras.

Lundahl Mats; Pelupessy Win (1989), *“Crisis económica en Centroamérica y el Caribe”*, Departamento Ecuménico de Investigaciones, San José, Costa Rica.

Martine, G., Hakeert, R., Guzmán, J. (2000), *“Aspectos sociales de la migración internacional: consideraciones preliminares”*, Documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas organizado CELADE y la OIM, San José, Costa Rica.

Mejía, Joaquín (2005), *“La Migración a la luz de los derechos humanos: el caso de Honduras”*, Foro Nacional para las migraciones en Honduras FONAMIH, Tegucigalpa, Honduras.

Meza, M. (2006), *“Migración, mercado de trabajo y pobreza en Honduras”*, Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Tegucigalpa, Honduras.

Monzón, L. (2004), *“Dinámica de las políticas migratorias”*, Secretaría Técnica de la Conferencia Regional sobre Migración, San José, Costa Rica.

Morales, Abelardo (2008), *“Centroamérica: los territorios de la migración y la exclusión en el nuevo siglo”*, Foreign Affairs en español, abril-junio, pp 1-6.

Organización de las Naciones Unidas ONU (2000), *“Protocolo para prevenir, suprimir y sancionar la trata de personas”*, New York.

Organización de las Naciones Unidas ONU (2000), *“Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire”*, New York.

Organización de las Naciones Unidas ONU (1990), *“Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias”*, Asamblea General, Resolución 45/158.

Organización Internacional del Trabajo OIT (2007), *“La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo”*, Conferencia Internacional del Trabajo. 96ª reunión. Informe I (B). Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

Organización Internacional para las Migraciones OIM (2010), *“Políticas públicas sobre migración laboral: herramientas y buenas prácticas”*, México DF.

Organización Internacional para las Migraciones OIM (2003), *“Las Migraciones Internacionales: análisis y perspectivas para una política migratoria”*, Documento de trabajo No. 2, Santiago de Chile.

Paris, M., Furlong, A., Álvarez, R. (2010), *“Migraciones laborales, rutas e identidades”*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla México, Universidad de los Andes Venezuela.

Pellegrino, Adela (2001), *“¿Drenaje o éxodo? Reflexiones sobre la migración calificada”*, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Programa Población, Montevideo, Uruguay.

Poitevin, Rene (2002), *“Los desafíos de la democracia en Centroamérica”*, FLACSO, Guatemala.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2009), *“Superando barreras: movilidad y desarrollo humano”*, Informe sobre Desarrollo Humano, New York.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2006), *“Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras”*, Tegucigalpa.

Santibáñez, Jorge (2011), *“Migración internacional y crimen organizado”*, Ibero, Revista de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, junio-julio, año III, núm 14.pp 8-11.

Sassen, Saskia (1998), *“Globalization & its Discontents”*, Essays on the New Mobility of People & Money. New Press. New York.

Sassen, Saskia (2003), *“Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos”*. Traficantes de sueños, Madrid.

Secretaría de Gobernación y Justicia de Honduras (2004), *“Ley de Migración y Extranjería Honduras”*, Tegucigalpa.

Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Empleo, Observatorio del Mercado Laboral (2009), *Informe del mercado de trabajo*. Tegucigalpa, Honduras.

Secretaría del Interior y Población SEIP (2012), *Datos Migraciones Internacionales, Sección de Deportados*, Dirección General de Migración y Extranjería, Tegucigalpa.

Sepulveda, I., Romo, E (2011), *Utilización de remesas de migrantes legales mexicanos desde Canadá*, <http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/09/GT21-IbisSep%C3%BAIveda-Gonz%C3%A1lez.pdf>.

Trejos, Juan; Gindling, Thomas (2004), *La desigualdad en Centroamérica durante el decenio de 1990*, Revista CEPAL 84, diciembre, Santiago de Chile, pp 177-198.

U.S. Census Bureau (2010), *Census Interactive Population* Silver Hill Road Washington, D.C.

Zavala, Edith. (2008), *Balance Migratorio: Honduras 2008, Foro Nacional para las Migraciones en Honduras* (FONAMIH), Secretaría Técnica de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), Tegucigalpa.

Zavala, Edith. (2007), *Informe Situación Migratoria Honduras. Monitoreo de violación de derechos humanos a emigrantes hondureños*, Foro Nacional para las Migraciones en Honduras, Tegucigalpa.

Dennis Roberto Velásquez. *Segundo Adjunto del Comisionado General de los Derechos Humanos en Honduras*. Se encarga de la administración y coordinación en aspectos de queja de la ciudadanía.

Elia Ruth Velásquez. *Directora de Educación del Comisionado Nacional de Derechos Humanos*. Se encarga de velar por el respeto, protección y vigencia de los derechos humanos.

José Roberto Valenzuela. *Director de Extensión de la Academia Diplomática de la Cancillería de Relaciones Exteriores*. Encargado de elaborar programas cursos, seminarios, diplomados y posgrados que impartan a los funcionarios de carrera de Servicio Exterior Hondureño.

Lidia Souza. *Coordinadora de la Pastoral de Movilidad Humana en Honduras*. Encargada de atender a los migrantes deportados de Estados Unidos.

Noelia Canizales. *Gestora de Migración Laboral Internacional*. Maneja dos programas: extender la boleta por embarque para trabajadores que se van a embarcar, gestionar los programas de migración temporal a través del gobierno de Honduras con el apoyo interinstitucional.

Sandra Reyes. *Directora de Asuntos Consulares en Protección Consular de la Cancillería de Relaciones Exteriores*. Dentro de sus funciones sirve de enlace con todos los hondureños que se encuentran en el extranjero, especialmente brindando asistencia a grupos vulnerables, protecciones de fallecidos, atención a los hondureños que son retornados de México, EUA y otros países, enfermos, niños víctimas de trata, Encargada de todo la gestión de pasaportes en el exterior, salvoconductos y otras gestiones.



---

## V. ESTUDIO MIGRATORIO DE MÉXICO

Por *Carolina Rivera Farfán\**



---

\*Mexicana, antropóloga social, maestra por El Colegio de Michoacán y doctora por el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM. Es Profesora e Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha estudiado la religiosidad de grupos sociales en el sureste mexicano, con aportaciones en el análisis del catolicismo popular y el carismático y de expresiones cristianas no católicas. Durante los últimos años ha incursionado en los temas de las migraciones laborales actuales en la frontera sur de México, con énfasis en el estudio de la inserción laboral y condiciones de vida y sociales de niñez y adolescencia proveniente de países centroamericanos y que trabajan en la región del Soconusco, Chiapas. Coordinadora de la obra *Trabajo, empleo y vida cotidiana de centroamericanos en la frontera sur de México*. México, CIESAS (en prensa). [crivera@ciesas.edu.mx](mailto:crivera@ciesas.edu.mx)

## 1. INTRODUCCIÓN

Este apartado aporta información y examina la dinámica migratoria de México a partir de las transformaciones de la economía global y su impacto en los mercados laborales. Se propone entender los cambios en la estructura económica y las características vigentes del mercado de trabajo, y su relación con la oferta y demanda de empleo entre Guatemala y México. La problemática ubica el flujo de personas en tres aspectos básicos: origen, destino y tránsito. En primer lugar, se sitúan a los migrantes que trabajan o buscan empleo más allá de las fronteras nacionales (con México como país de origen), y también los flujos migratorios desde Guatemala y otros países centroamericanos, que convierten a México en un lugar de destino.

Más específicamente, se explora la migración transfronteriza Guatemala-México de personas cuya finalidad es trabajar o buscar empleo en algunos estados de frontera sur de México, y que no necesariamente tienen intención de viajar más allá de esa franja fronteriza. De especial interés es identificar algunas políticas migratorias en materia laboral y los marcos normativos para la generación de instrumentos de regularización migratoria de los trabajadores y la protección de sus derechos laborales.

Para su exposición el apartado se estructura en cuatro secciones: la primera parte refiere al contexto migratorio de México y sus expresiones de origen, tránsito y destino. Posteriormente analiza la frontera sur de México-Guatemala y la especificidad del flujo temporal de trabajadores centroamericanos, y principalmente guatemaltecos. Se incorpora una rápida revisión de la migración forzada, debido a su relevancia actual en México. Se aborda también el mercado y empleo en los distintos sectores de la economía y se ofrece un acercamiento a la caracterización sociodemográfica de las migraciones laborales, los trabajadores y el trabajo. Sucesivamente se presentan algunos marcos jurídicos migratorios relacionados con las migraciones laborales distinguiendo los de carácter internacional que México ha firmado y/o ratificado, o ambos; los acuerdos binacionales Guatemala-México; los pertenecientes al plano nacional y la política migratoria del gobierno del estado de Chiapas, México. A partir de lo analizado se formulan propuestas específicas con relación a los marcos jurídicos mencionados. Por último, se plantean recomendaciones puntuales de armonización legislativa a partir de dos aspectos: los cambios urgentes y las recomendaciones de estrategia de gestión para la armonización legislativa a corto, mediano y largo plazos.

## 2. CONTEXTO MIGRATORIO

La reestructuración de la economía mundial contemporánea, definida más abiertamente en la década de los '90, promueve un nuevo orden económico mundial que ha impactado sin excepción el mercado laboral. Su expresión más acentuada es el abaratamiento de los costos laborales, debido a la sobreoferta masiva de fuerza de trabajo, particularmente de los países del sur – África, Asia, América Latina y el ex bloque soviético – que opera en la internacionalización del capital. Las consecuencias derivan en la transnacionalización, diferenciación y precarización de los mercados laborales, de modo que dan lugar a otras maneras de organización, mediante la introducción de jerarquías laborales, nacionales, raciales y culturales esto posibilita a las corporaciones disponer de fuerza de trabajo barata y flexible (Harvey, 2007; Schierup, Hansen y Castles, 2006 citados en Delgado 2010:6).

El actual modelo de acumulación mundial se inclina a la concentración de poder, capital y riqueza en beneficio de una élite social transnacional propiedad de las corporaciones multinacionales. Por lo tanto, la expansión del capital está dirigida a reinsertar en la economía global a los países periféricos - que disponen de recursos naturales y humanos abundantes y baratos - mediante la instauración de emergentes plataformas de exportación, bajo la modalidad de enclaves.

En esa lógica la nueva división internacional del trabajo impulsa a los países periféricos, como los de Centroamérica y México, a desestructurar y debilitar sus propias cadenas productivas y mercados internos para fortalecer el suministro de fuerza de trabajo abundante y barata, y de recursos naturales. Esto estimula la expansión o profundización de los mecanismos de transferencia de excedentes y recursos de la periferia al centro (o los centros), en detrimento de las posibilidades de desarrollo de las regiones y países subdesarrollados (Márquez y Delgado, 2011:7). En la mayoría de los casos, la mano de obra se involucra en escenarios de precariedad laboral y sobreexplotación: baja remuneración, alta intensidad laboral, prolongadas jornadas y expectativa permanente de desempleo, enmarcados en una situación de migración laboral irregular – interna o internacional.

Lo anterior se acompaña de otros problemas ligados con inseguridad, discriminación, estigmatización de la migración y violencia: los migrantes son trabajadores requeridos productivamente, pero no deseados social y culturalmente. La reestructuración ha moldeado o intensificado emergentes flujos migratorios de fuerza de trabajo, que se desplazan hacia donde el mercado lo requiere, convirtiéndose en la clave y motor del proceso de reestructuración del capital.

Los países del sur son expulsores de personas, ante el débil desarrollo interno y la disminución y precarización de su propio mercado laboral, que presiona a un mayor número de miembros de los grupos domésticos - ya no sólo hombres adultos - a la búsqueda de empleo. La presencia más acentuada de las mujeres, así como de adolescentes y niños, es cada vez más notoria en los flujos internacionales, así como en las migraciones internas e intrarregionales, reconfigurando el mercado de trabajo y el trabajo mismo.

Informes del BID indican que, desde 1980 hasta el presente, más de 70 millones de mujeres han ingresado a la fuerza laboral de América Latina y el Caribe.

En este marco no hay que descartar las recientes expresiones de las crisis de los centros mundiales del capital, pues tienen un efecto inmediato en los mercados laborales y en los flujos migratorios de la mano de obra. La crisis de EU en 2007, que tuvo su mayor expresión en 2009, ha repercutido directamente en distintas esferas de la economía, entre las cuales destaca la financiera, que ha llevado a una depresión de la economía global (Foster y Magdof, 2009; Bello, 2006 cit. en Delgado, 2010).

Por igual, se registra la inestabilidad de sobreproducción, creciente desigualdad social estimulada por la decreciente oferta de trabajo, desempleo, precariedad laboral, depreciación del salario, deterioro de los ingresos y disminución o eliminación de la seguridad social de la población. Por otra parte, en el corto plazo se observa una leve mejoría del sistema-capital, debida a las medidas tomadas, tales como el rescate de corporaciones financieras, flexibilización laboral y ajuste fiscal, toda vez que en el mediano plazo no se prevé un horizonte halagador. Pese a la adversidad, no se ha suscitado un retorno masivo de trabajadores del norte hacia el sur, como se pensó inicialmente, pero sí una disminución del flujo migratorio y de remesas dirigidos hacia los países de origen.

Un reciente informe del BID indica que, respecto a la crisis económica global de 2007, el mercado laboral estadounidense en el primer trimestre de 2012 presenta una leve mejora. La Reserva Federal indica que, aunque la recuperación es lenta y “aún está lejos de ser normal”, beneficiaría, en primera instancia, a algunos de los 23.5 millones de estadounidenses sin trabajo o subempleados.

En su informe de 2011, la OIM reconoce que aunque es difícil evaluar las consecuencias de la recuperación económica en las oportunidades laborales de los trabajadores migrantes - al menos para EU - el número de nuevas llegadas en 2010 fue más alta

a las registradas en 2009 y 2008 - 476,049 en comparación con 463,042 y 466,558 respectivamente.<sup>1</sup> Esto es relevante debido a que Estados Unidos, hasta 2010, daba acogida a 43 millones de extranjeros, que representan 13.5% de la población total del país (Banco Mundial, 2011 citado en el Informe OIM). De ese total, los hispanos representan 16.3%, y su número aumentó de 35.3 millones en 2000 a 50.5 millones en 2010. Alrededor de 11.6 millones de inmigrantes provienen de México, lo que significa que uno de cada tres inmigrantes es mexicano (Pew Hispanic Center, 2011 citado en el Informe OIM, 2011). El número estimado de migrantes irregulares en 2010 se mantuvo en 11.2 millones, tras un descenso de dos años a partir un máximo de 12 millones en 2007. Esto probablemente se deba a la disminución general de la migración en México desde 2007 (Ibid)

El reporte sobre el estado del mercado laboral en Estados Unidos (Departamento de Trabajo de los Estados Unidos) observa que, a pesar de que la economía ha empezado una lenta recuperación, al revisar las cifras de empleos desde 2008 hasta el momento actual, el país sigue expresando un balance negativo en cuanto al número neto de nuevos puestos de trabajo en lo que va de 2012 (3,558,000). Si a ese dato “se le suma el hecho que la sociedad de EU genera entre 100,000 y 150,000 nuevos trabajadores por mes, esto nos lleva a concluir que hay un número muy alto de personas (entre 8 y 11 millones) en EU aptas para trabajar y que no tienen trabajo”. Esta situación repercute, por supuesto, en la situación de los inmigrantes laborales y la política de inmigración. El mayor efecto negativo sobre la inmigración laboral está sobre el mercado de trabajo y su reflejo en la depreciación del nivel de vida social. A la par, las políticas de inmigración se reflejan en una mayor deportación, xenofobia y racismo; las consecuencias se manifiestan en retornos voluntarios y disminución de remesas de los trabajadores.

En ese sentido, el escenario de la crisis económica en Estados Unidos, principal receptor de la migración laboral de la región, trasciende actualmente en los patrones migratorios y su gestión en los países de Centroamérica y México en al menos cinco tipos de repercusiones distintas:<sup>2</sup>

- a) Varios miles de migrantes perdieron su empleo o no lograron renovar sus permisos de trabajo, debido a las altas pérdidas de puestos de empleo en los mercados laborales de los países de destino. Hacia fines de 2009, en EU se perdieron más de 7 millones de puestos de trabajo, principalmente en los sectores de la construcción y la manufactura, en los cuales los niveles de desempleo se reflejaron más rápidamente entre los trabajadores extranjeros que entre los

1 Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América, citado en OIM, 2011

2 Informe Sobre las Migraciones en el Mundo 2010 y OIM/Proceso de la Haya titulada *The Global Economy Crisis and Migration: Where do we go from here?* (Ghosh, 2011 citado en OIM, 2011)

nacionales. Esto fue así porque se afectó uno de los sectores más vulnerables de la recesión, como el de la construcción, y también porque los trabajadores extranjeros están menos favorecidos por la seguridad laboral.

b) Si bien esa situación presupuso un decrecimiento de la migración laboral, ésta no disminuyó drásticamente, ya que los migrantes decidieron no retornar, considerando que la situación económica del país de origen era aún peor que en el país de destino.

c) Un endurecimiento de la actitud del público hacia el trabajador inmigrante, y una disminución de tolerancia hacia los extranjeros, lo que contribuye aún más a la vulnerabilidad de los migrantes ante la discriminación y xenofobia.

d) Una reducción de los flujos de la inmigración irregular.

e) Pese a una disminución en el envío de remesas, ocasionada tal vez por el aumento del desempleo entre los trabajadores inmigrantes, éstas han continuado firmes, en muchos casos porque la migración de retorno no fue tan grande como se pronosticaba, y también por la estabilización y el renovado crecimiento de la economía norteamericana desde comienzos de 2011(OIM, 2011).

Se estima que en el 2010 el aumento de las remesas fue de 6% en comparación con las remesas registradas en 2009. De seguir la tendencia de mejora relativa de la crisis, se esperan, entre 2011 y 2013, tasas entre 7% y 8% que se destinarán a los países en desarrollo (Banco Mundial 2011, citado en OIM, 2011:87). El informe del BM observa que, si bien esta crisis ha sido relativamente de corta duración, ha impactado en los cambios en los mercados laborales y en los patrones migratorios. Cabría preguntarse de que modo la lenta recuperación económica general afectará las posibilidades de empleo de los trabajadores inmigrantes, pues hasta hoy en día no se observa ninguna medida de estímulo económico que incluya a los migrantes, aplicada por los gobiernos en los países de destino (Ibid: 87).

Este escenario ha producido que, por primera vez en la época actual, para el caso de México el último informe de Pew Hispanic (en el mes de mayo 2012) indique que la migración mexicana no sólo se ha detenido, sino que se ha revertido en términos estadísticos. Lo anterior significa que “se ha llegado a un saldo migratorio cero, es decir, se siguen yendo mexicanos a Estados Unidos, unos 150,000 cada año, pero regresan otros tantos, por lo que el saldo es prácticamente cero. Algunos retornan voluntariamente pero sobre todo la migra se encarga de retornar a los demás. Por otra parte, no sólo han vuelto mexicanos nacidos en México, se estima que en el pasado lustro

han ingresado 300,000 niños nacidos en el otro lado. Que son mexicanos con plenos derechos pero que técnicamente figuran como inmigrantes” (Durand, 2012).<sup>3</sup>

La situación para muchos trabajadores migrantes de América Latina y el Caribe en EU, si bien ha tenido efectos positivos, éstos han sido casi imperceptibles en las remesas. El informe del Fondo Multilateral de Inversiones del BID sugiere que las perspectivas macroeconómicas para EU, de donde provienen las tres cuartas partes de las remesas enviadas a la región, impactarán de manera positiva al flujo de envíos sobre todo a México y a algunos países centroamericanos.

En su informe anual *Las remesas a América Latina y el Caribe en 2011* reporta que los emigrados de la región enviaron 61,000 millones de dólares a sus países de origen, es decir 6% más que los 57,600 millones enviados en 2010. México es el país que recibe más remesas, cuyo aumento, con relación al 2010, tuvo un crecimiento de 6.9%; es por tanto el país latinoamericano que recibió la mayor parte de esos recursos, con 37.2% del total.

## 2.1. México, país de origen

La migración de mexicanos hacia EU ha sido continua desde finales del siglo XIX, sólo interrumpida durante la Gran Depresión de 1929. Tiene un carácter eminentemente económico, y responde a la interrelación de factores estructurales determinada por las disparidades económicas y salariales, una complementariedad demográfica y una creciente integración económica entre ambos países.

Lo anterior se enmarca en tres características: la colindancia; la historicidad, que se expresa en una tradición migratoria de mexicanos hacia EU, que ha convertido a México en el principal exportador de migrantes del mundo hacia ese país, y la masividad (Durand y Massey, 2003). Según Durand y Massey, durante los últimos años del siglo XX se distinguen cinco etapas o fases de la emigración mexicana hacia EU, con una duración de entre 20-22 años cada una. Se trató, por un lado, de un movimiento pendular de apertura de la frontera y reclutamiento de trabajadores, por otro, del cierre parcial de la frontera, control fronterizo y deportación. Ambos momentos, respondieron a la política migratoria estadounidense que, de manera unilateral, abre o cierra su frontera de acuerdo a sus necesidades (su participación en la 1ª y 2ª Guerra Mundial y a su momento económico -auge o crisis -) sin dejar de lado el ambiente político nacional y los requerimientos de mano de obra en el mercado de trabajo secundario, estacional y flexible. Estas cinco etapas son:

---

<sup>3</sup> Durand, Jorge, “La remesa sistémica”, Periódico La Jornada, México, mayo 6 de 2012.

1. La fase de “enganche” (1900-1920) que surgió por la combinación de tres elementos: un sistema de contratación de mano de obra privado y semiforzado, (conocido como “enganche”), la Revolución mexicana - que produjo el desplazamiento de miles de refugiados – y el ingreso de EU en la Primera Guerra Mundial, que limitó el ingreso de nuevos inmigrantes europeos a aquel país y demandó mano de obra barata, joven y trabajadora, proveniente de México.
2. La fase de las “deportaciones”, en que se identifican tres ciclos de retorno masivo y uno de deportaciones cotidianas realizados por la Patrulla Fronteriza (1924). Todas se justificaron por las crisis económicas recurrentes. La deportación masiva de 1939 fue amortiguada por los proyectos de colonización agrícola implementados durante la administración del presidente Cárdenas.
3. El Programa Bracero (1942-1964), que surge en la apremiante demanda de mano de obra en EU, debida a su ingreso a la 2ª Guerra Mundial. El Programa se prolongó por dos décadas más, gracias al auge económico de la posguerra.
4. La era de los “indocumentados”, (1965-1986) cuando, de manera unilateral, EU concluyó los convenios braceros y optó por el control del flujo migratorio expresado en tres medidas complementarias: la legalización de un sector de la población trabajadora bajo el sistema de cuotas por país, la institucionalización de la frontera para limitar el cruce y libre tránsito, y la deportación sistemática de los trabajadores migrantes sin documentos en regla. 5) La última etapa inició en 1987, con la instauración de la Immigration Reform and Control Act (IRCA), catalogada como la etapa de la legalización y la migración clandestina (Ibid p. 48).

Como se puede ver, la política migratoria de EU, de respuesta coyuntural, no necesariamente funciona en armonía con México, a pesar de las relaciones sociales establecidas por generaciones, y de una contigüidad de carácter histórico estructural. La oferta y demanda de mano de obra, en codependencia, se dinamiza en medio de dificultades para detener la migración con medidas de control fronterizo y decretos. Sin embargo, por más sofisticados que éstos sean, justamente la oferta y demanda laboral da vida al mercado de trabajo binacional, aunque en una relación asimétrica (Durand y Massey, 2003).

En relación con el patrón y flujos migratorios, durante la década de 1960 la población mexicana residente en los Estados Unidos aumentó sostenidamente, hasta llegar a sumar 800,000 personas en 1970. Esta década fue caracterizada por la emigración de



las zonas rurales de los estados del occidente y del norte de México, con rasgos particulares: migración temporal e indocumentada dirigida hacia California, Texas e Illinois, compuesta por hombres de baja escolaridad y de origen rural (CONAPO, 2010).

A partir de 1980 ocurre un cambio en el patrón migratorio, vigorizado por dos realidades coyunturales: por un lado, internamente la crisis económica mexicana de los años '80 incorporó a nuevos actores en los flujos migratorios hacia EU, a saber personas de clase media, con mayores niveles educativos, de origen urbano y provenientes de estados de México de poca tradición migratoria hacia el norte. Por otro lado, en coincidencia, en EU se realizaron las modificaciones a la Ley de Inmigración de 1986, conocida como Ley Simpson-Rodino (o IRCA por sus siglas en inglés), que pretendió reducir la inmigración ilegal; así como se estableció el programa especial de trabajadores agrícolas, Special Agricultural Workers (SAWs), que ha promovido un asentamiento más regular y permanente de trabajadores mexicanos en EU. También se impulsó la Propuesta de Ley 187 de California, y las restricciones aprobadas en la Ley Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA) de 1996, que provocaron reacciones en México.

A partir de una situación enmarcada en la transformación de la economía global, la migración incrementó en su intensidad y magnitud. Entre 1980 y 1990 la población nacida en México residente en EU se duplicó, al pasar de 2.2 millones de personas en 1980 a 4.4 millones en 1990. A la par, de la acentuación de los clásicos flujos a diversos estados de la nación americana, aparecieron otros originados por el fortalecimiento y expansión de las redes familiares y sociales, hacia estados como Colorado, Florida, Georgia y Carolina del Norte. De este modo, para el año 2000 el número de mexicanos que vivía en EU era de 8.1 millones.

En otras palabras, en tan sólo tres décadas el número de mexicanos en EU aumentó en poco más de siete millones de personas (CONAPO, 2010). El último censo (2010) reportó que en ese país radican alrededor de 11.9 millones de individuos nacidos en México pero residentes en el país del norte: "Aunque si a esa cifra le sumamos la población de origen mexicano, su monto aumenta a poco más de 33 millones. De éstos últimos, 21.2 millones nacieron en EU -11.2 millones de segunda generación y 9.9 millones de tercera generación." (Ibid) La migración hacia EU es posible porque se requieren trabajadores para ciertos sectores de la economía y por la atracción de las perceptibles mejoras salariales.

Es posible afirmar que las transformaciones presentadas en la temporalidad y unidireccionalidad se ajustan al capital global, que ha favorecido procesos de movilidad transnacional. La migración laboral se adecúa de distintos modos a ese proceso, moldeando patrones, direcciones y formas; también promueve transformaciones so-

ciales en las sociedades de origen y las de destino, constituyéndose así como parte integral de los procesos de globalización y transformación social. Entre los factores que explican el comportamiento y la rapidez de crecimiento de población migrante, y sobre todo del cambio de patrón migratorio - de temporal a uno caracterizado por el establecimiento de los migrantes en el país de destino - destaca la nueva organización del mercado binacional de trabajo. Ésta se traduce en una demanda de trabajo migrante a lo largo del todo el año, y no sólo de manera temporal, así como la implantación de políticas migratorias de contención y control fronterizo (Lozano, 2006:416).

En síntesis, los cambios más significativos de la migración México-Estados Unidos en las décadas más recientes son:

1. Incremento en la magnitud e intensidad de la migración mexicana hacia EU. El flujo migratorio registra un crecimiento de 173,000 personas entre 1970 y 1980, mientras que, entre 2000 y 2005, aumenta hasta 500,000 personas por año (documentadas e indocumentadas). La tendencia reciente, en cambio, indica una disminución de los flujos migratorios, lo cual se explica por la crisis económica de 2008 en EU, que afectó sectores económicos de inserción laboral de migrantes. La política estadounidense se ha vuelto más restrictiva, al volver más rígidos y generalizados los proyectos de control y militarización de la frontera con México, así como las redadas al interior de aquel país.
2. Aumento de los flujos migratorios femeninos; se trata de mujeres solas o en contextos familiares que van a trabajar o a buscar trabajo. Hacia la mitad de 1990 su participación se mantuvo estable (entre 5 y 10%) toda vez que entre 2007 y 2010 aumentó, al pasar del 12 al 26%. En 2010 la tasa de participación de la mujer en el mercado laboral de EU fue de 51%, una cantidad superior a la registrada por la población femenina no migrante; sin embargo, mucho menor a la registrada por las nativas blancas no hispanas y otras mujeres inmigrantes en EU.
3. Una creciente diversificación de los lugares de origen y destino de los migrantes mexicanos. Actualmente los flujos migratorios están conformados por personas provenientes de casi todos los estados de México, y se dirigen a diferentes estados, condados y zonas metropolitanas de EU, por lo que se asumen un carácter nacional en ambos países.
4. Una presencia cada vez más notoria de emigrantes procedentes de ciudades y centros urbanos. Esto podría explicarse por el proceso de urbanización experimentado en México desde hace varias décadas, pues ello propició que la proporción de población urbana haya superado la participación de la población rural en el total. Datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera (EMIF) Norte indican la progresiva presencia de personas procedentes de localidades urbanas (mayores de 15,000 habitantes) en el flujo migratorio. En el periodo 2000-2010

- este flujo pasó de 50% en el primer año de ese lapso, a 63% del flujo total en el último. Las ciudades grandes e intermedias, además de absorber a los migrantes internos procedentes de diversas regiones y entidades del país, se han convertido en expulsoras de población migrante a EU.
5. Incremento de los riesgos y costos de la migración indocumentada. El endurecimiento del control en los puntos tradicionales de internación de los migrantes a EU (Tijuana, Ciudad Juárez y Nuevo Laredo) ha provocado la utilización de puntos de cruce más inhóspitos y distantes de localidades y ciudades fronterizas, donde las probabilidades de detención por la patrulla fronteriza son relativamente menores, como Agua Prieta, El Sásabe, Sonoyta, Saric, Naco y Cananea. Estos hechos provocan el aumento de la vulnerabilidad y muerte de personas mexicanas y de otras nacionalidades, al intentar cruzar la línea.
  6. Disminución de la migración indocumentada. Las estimaciones de Pew Hispanic Center (citadas por CONAPO, 2010) apuntan que el número de mexicanos indocumentados en EU disminuyó entre 2007 y 2010, al caer de 7 millones a 6.5 millones de personas. Los migrantes dan una mayor importancia al hecho de contar con documentos para migrar a EU, por los riesgos crecientes por cruzar irregularmente la frontera y las mayores dificultades para permanecer de forma indocumentada en el país del norte.
  7. Incremento en el volumen de la población nacida en México residente en Estados Unidos. El aumento, hasta el primer quinquenio (2000-2005), de la población mexicana que reside en EU ha llegado a 11 millones de personas, con un crecimiento estable, y aumentó de 11.1 millones en 2006 a 11.9 en 2010. Esta cifra representa un aumento acumulado leve (de 6.7%) en los últimos cuatro años, en comparación de lo ocurrido entre 2000 y 2005, cuando fue de alrededor de 37%.
  8. Inclinación cada vez mayor de los migrantes a prolongar su estancia o establecer su residencia en EU, lo que disminuye la circularidad. La estancia, que en 2007 era de 12 meses, aumentó a 17 meses en 2010, lo cual quizá se deba a las fuertes medidas de la vigilancia fronteriza, asociada al riesgo para cruzar como indocumentado (EMIF Norte citada en CONAPO, 2010). La ampliación de la estancia en EU ha hecho migrar también a las familias, lo que produce un mayor asentamiento en el país.
  9. Los efectos de los cambios provocan que el carácter de la migración mexicana en EU sea más familiar, y permanente, mediante el establecimiento de familias y su reproducción en el país. El CONAPO indica que el número de hogares familiares encabezados por mexicanos fue de 4.1 millones en 2007. De esa cifra, sólo 33% estaba formado exclusivamente por nativos de México mientras que el resto participaba de individuos de otras nacionalidades - principalmente estadounidenses - lo que permite suponer que se trata de los hijos de los migrantes mexicanos nacidos en EU.
  10. Creciente diversificación ocupacional y de sector de actividad de los inmigran-

tes mexicanos, lo cual se explica a partir de los cambios en la estructura y organización productiva en EU. Esto posibilita la inserción de los trabajadores mexicanos en la rama agrícola, en la industria manufacturera, de servicios y de construcción. Estos dos últimos sectores económicos concentran una alta proporción de la PEA. El CONAPO (2010) destaca una concentración de trabajadores mexicanos en ocupaciones poco calificadas, de bajos salarios y, en su mayoría, sin prestaciones laborales.

## 2.2. México, país de tránsito

Durante las últimas dos décadas México ha destacado como territorio de paso, utilizado por diversos flujos migratorios para transitar y conseguir ingresar a Estados Unidos de manera irregular. Debido a su ubicación geográfica, la frontera sur del país es hoy día receptora de grandes flujos de migrantes provenientes de países centroamericanos, sudamericanos y extracontinentales. Los migrantes originarios de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua conformaron, durante los años 2005-2010, entre 92% y 95% del flujo de migrantes en tránsito retenidos (alojados) en las distintas estaciones migratorias ubicadas en el territorio nacional para su devolución (deportación).

Los datos del Instituto Nacional de Migración (INM) y de la Encuesta sobre Migración en la Frontera (EMIF) Sur indican que ese flujo representa la mayor parte de la migración en tránsito irregular, cuyo objetivo es llegar a los Estados Unidos en el menor tiempo posible (Rodríguez, 2011). Los puntos de internación se ubican en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo. Entre ellos, el estado de Chiapas es el que mayormente recibe la migración en tránsito indocumentado, ya que seis de sus municipios colindan con los departamentos de San Marcos y Quetzaltenango, Guatemala. Esa situación convierte a esta parte de la frontera en el centro de confluencia de Norteamérica con el resto del continente, y podría considerarse como el “puente natural” entre Estados Unidos y los países latinoamericanos. Los migrantes se internan a través de los distintos cruces fronterizos ubicados en el estado de Chiapas, de los cuales se reconocen 43 informales y más de 1,000 peatonales. Otros, oficialmente identificados, están en Ciudad Hidalgo-Tecún Umán, Talismán-El Carmen, Frontera Comalapa-La Mesilla, Benemérito de las Américas-Bella Linda-San Pedro Yutnotic y La Libertad.

En las últimas décadas los procesos de guerra interna fueron determinantes para que algunos habitantes de El Salvador, Nicaragua y Guatemala se desplazaran hacia los países vecinos en busca de refugio o protección. Una vez concluidos los conflictos, estas personas buscaron oportunidades, dadas las dificultades para la reactivación

de las respectivas economías nacionales, como consecuencias de la guerra, procesos de ajuste estructural, efectos de diversas crisis y de los desastres socioambientales.

Desde los años '80 se observa un incremento del flujo migratorio irregular de centroamericanos hacia EU y actualmente también de la población residente regular en ese país, procedente de El Salvador, Guatemala y Honduras; en menor proporción de Panamá, Costa Rica y Belice. (Castillo, 2008)

No se cuenta con datos sobre el número de los que ingresan, sino sólo sobre quienes son retenidos y devueltos por México y EU. Lo metodológicamente complejo de cuantificar o estimar los movimientos de personas se debe a la amplia gama de variables a considerar, como origen-destino, la repetición de los movimientos, los eventos vs. personas, tiempos de estancia en los espacios de referencia, y sobre todo la multiplicidad de tipos de migración. (Corona, 2008)

Cuadro 1. Comparativo de migrantes centroamericanos retenidos <sup>4</sup> y devueltos <sup>5</sup> por México, 2005-2010							
Nacionalidad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variación 2005-2010
<b>Retenidos por México</b>	<b>226,539</b>	<b>179,609</b>	<b>113,442</b>	<b>88,679</b>	<b>65,057</b>	<b>64,469</b>	<b>-72%</b>
Guatemala	100,948	86,709	56,222	42,689	29,604	29,154	-71%
Honduras	78,326	60,679	38,584	30,696	24,040	23,788	-70%
El Salvador	42,674	28,080	17,201	13,576	10,355	10,573	-75%
Resto de CA(a)	4,591	4,141	1,435	1,718	1,058	954	-79%
<b>Devueltos por México</b>	<b>223,497</b>	<b>174,511</b>	<b>109,758</b>	<b>84,645</b>	<b>62,773</b>	<b>63,608</b>	<b>-72%</b>
Guatemala	99,315	84,657	53,598	41,069	28,924	28,706	-71%
Honduras	77,730	59,013	37,344	28,990	22,946	23,580	-70%
El Salvador	42,282	26,930	16,364	12,992	9,963	10,502	-75%
Resto de CA(a)	4,170	3,911	2,452	1,594	940	820	-80%
<b>Participación porcentual</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>Promedio para el periodo</b>
Guatemala	44.4%	48.5%	48.8%	48.5%	46.1%	45.1%	46.8%
Honduras	34.8%	33.8%	34.0%	34.2%	36.6%	37.1%	34.7%
El Salvador	18.9%	15.4%	14.9%	15.3%	15.9%	16.5%	16.6%
Resto de CAa	1.9%	2.2%	2.2%	1.9%	1.5%	1.3%	1.9%
a) Incluye Belice, Costa Rica, Nicaragua y Panamá. Fuente: Rodríguez (2011) con base en datos del Centro de Estudios Migratorios del INM, información registrada por estaciones migratorias, oficinas locales y regionales, 2005-2010, México, Secretaría de Gobernación, INM.							

4 Retenido es el migrante que no porta documentación migratoria regular y que es alojado en las oficinas del INM, en tanto se gestiona su devolución al país de origen

5 Devuelto es el migrante sin documentación migratoria regular que permanece en un país ajeno al suyo y que es enviado, transportado (por vía terrestre, aérea o marítima) a su país de origen

El INM revela que el flujo de migrantes centroamericanos irregulares devueltos por México se compone en su mayoría de hombres, toda vez que en 2007 y 2008 la presencia de mujeres y menores de 18 años de edad acompañados y no acompañados fue notoria; sin embargo, esta última ha disminuido gradualmente, en términos absolutos y relativos. El decrecimiento de la presencia de mujeres entre 2007-2010 fue de 22.9% a 13.8% respectivamente; probablemente esto se deba al incremento de los riesgos, peligros y costos que implica transitar por el territorio mexicano y el posterior cruce a EU.

De los 62,788 centroamericanos devueltos por México en 2010, 8,663 fueron mujeres. Las deportaciones (Programa de Repatriación Ordenada y Segura, Digna y Humana) se han convertido en acciones contundentes de repatriación, y en uno de los programas prioritarios de la política migratoria de México en su vínculo con los países vecinos, Estados Unidos y algunos de Centroamérica. En ese marco, el gobierno mexicano lleva a cabo la interceptación, el aseguramiento y el proceso de deportación o repatriación sistemática e inmediata. El Programa tiene sus antecedentes en los primeros acuerdos signados con Guatemala en 1989, y actualmente está vigente el último firmado en 2005, que incluye además de Guatemala, los convenios con El Salvador y Honduras. Su objetivo es agilizar las deportaciones, desde el momento en que una persona migrante sin documentos legales, es asegurada por los agentes migratorios. Ésta es trasladada a la Estación Migratoria Siglo XXI, en Tapachula, Chiapas, desde donde se notifica al consulado correspondiente el cual, junto con las autoridades mexicanas, procede a los trámites que reconducirán a los migrantes a sus países de origen. Esto significa que las autoridades mexicanas regulan la deportación con las autoridades consulares de Guatemala, El Salvador y Honduras, con sedes en Tapachula, pero es el gobierno mexicano el que subsidia el transporte en que son trasladados los migrantes irregulares a su país de origen.

Por su parte, si la persona es menor de 12 años, es transferida al Albergue Temporal para el Menor Migrante del DIF/IDH (ubicado en las afueras de la ciudad fronteriza de Tapachula, Chiapas) y permanece allí en tanto el consulado de su país se coordina con el personal de la Estación Migratoria Siglo XXI para iniciar el trámite correspondiente. Hasta hace pocos años los menores de edad eran tratados igual que los adultos, su registro era similar al de aquellos y, en general, no existían mecanismos adecuados para su detección y canalización.

Actualmente, y pese a varias deficiencias, el procedimiento ha mejorado, desde que es asegurado, canalizado a la estación migratoria, atendido por el consulado y autoridades migratorias mexicanas correspondientes, trasladado y repatriado. Un diagnóstico realizado por la oficina del ACNUR (México, 2008) señala que el tratamiento en este proceso tiene serias deficiencias en dos áreas principales: en la detección y

la canalización particularmente de niños, niñas y adolescentes (NNA) que viajan sin compañía o separados. Éstas se relacionan con la documentación que se debe hacer para cada individuo, que recaba la información básica antes de repatriar al niño: identidad, identificación de la familia en su país de origen, o bien aquella institución temporal que los acogerá en el país de origen (cuyos sistemas de recepción son insuficientes y no siempre adecuados).

Del lado de los países de origen también se ha visto que no siempre hay una identificación adecuada de la persona que los recibirá o no se encuentra a un adulto que pueda responder por el menor; esto provoca que una y otra vez, estos niños y jovencitos vuelvan a comenzar el intento de viaje hacia el norte, y que en cada uno enfrenten más riesgos, al colocarse en una situación de vulnerabilidad que los expone al abuso y la explotación.

### **2.3. Maltrato a transmigrantes**

En los últimos años, el territorio mexicano se ha convertido en el espacio más peligroso para los migrantes que se desplazan hacia EU. La Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) informó que el incremento de riesgos en la transmigración, sumado a la violación sistemática de sus derechos elementales y la inseguridad son realidades crecientes. Asimismo, Amnistía Internacional (A.I., 2010) subraya los graves riesgos que enfrentan los migrantes irregulares en su tránsito por México: destacan secuestros, extorsión, tortura, violación sexual – especialmente de mujeres y niñas -, asaltos, agresiones, lanzamientos de trenes en marcha por miembros de bandas delictivas y asesinatos – especialmente vulnerables son mujeres, niños y niñas.

Amnistía Internacional indica que el gobierno federal y los estatales no han emprendido ninguna iniciativa para reunir y sistematizar información sobre los abusos que sufren estos migrantes. Son los defensores de los derechos humanos, especialmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), sacerdotes locales y laicos, y los gestores de una red de refugio en los que se ofrece ayuda humanitaria son quienes se mantienen como la “espinas dorsal del apoyo que reciben los migrantes en tránsito.” (A.I., 2010) Si bien el gobierno mexicano denuncia las infracciones y promueve los derechos de los migrantes mexicanos irregulares en Estados Unidos (destacan en este ámbito los temas de la discriminación y la negación de los derechos económicos y sociales contra los connacionales), sólo recientemente ha puesto interés en los migrantes en tránsito por México - la gran mayoría centroamericanos - debido al crecimiento sin precedente de agresiones y violaciones sistemáticas a sus derechos elementales.

México, en estos últimos años, reconoció oficialmente que los migrantes irregulares en tránsito también deben gozar de los derechos que se exigen al gobierno estadounidense en bien de los migrantes mexicanos en aquel país. Una de las acciones es el reconocimiento de que la inmigración irregular ya no es considerada un delito que se castigue con cárcel; asimismo, ha impulsado la mejora de algunos centros de detención de migrantes y de las estaciones migratorias y ha acortado el tiempo de retención en espera de la devolución (repatriación).

Adicionalmente, se promulgó la legislación que penaliza la trata de personas y se han tomado medidas para la protección de menores no acompañados y las mujeres. La nueva Ley de Migración (2011), en espera de su reglamentación, también contempla diversas acciones; sin embargo, aún falta mucho por hacer y, pese a estas medidas, los abusos contra migrantes irregulares siguen siendo un elemento con poca o nula prioridad ante diversas autoridades de los tres niveles de gobierno. El reto del gobierno de México para enfrentar el problema del crimen organizado ligado al abuso contra migrantes irregulares en tránsito, es enorme y complejo, y más aún cuando las instancias encargadas de la seguridad pública están infiltradas por redes de la delincuencia organizada, como ha sido reiteradamente denunciado por diversas organizaciones y medios de comunicación.<sup>6</sup> El efecto de las cuantiosas deportaciones, los múltiples peligros que enfrentan los transmigrantes y la sistemática violación de sus derechos humanos en su paso por México no han dado lugar a la disminución de flujos migratorios hacia los Estados Unidos. Contrariamente a la tendencia de la migración de mexicanos hacia el país del norte, que en meses recientes alcanzó una tasa cero, el número de migrantes centroamericanos que cruzan México hacia el territorio estadounidense no se detiene.

#### **2.4. Migración forzada o desplazamiento forzoso**

Esta categoría se utiliza para describir la migración involuntaria y, desde la óptica de los derechos humanos, se refiere a exilio y desplazamiento forzoso. Representa una violación de derechos humanos, ya que despoja a las víctimas no sólo de un sustento material, sino de su territorio, donde habita cotidianamente y desarrolla libremente sus planes de vida. Es una acción arbitraria contra la libertad. Es posible definir dos tipos de desplazamiento forzoso de acuerdo a sus causas: 1) Catástrofes y cambios medioambientales; conflictos sociopolíticos y culturales; criminalidad y narcotráfico; tráfico de personas; despojo de medios de producción y subsistencia; 2) Exclusión social, desempleo estructural y pobreza, así como sobrecalificación laboral relativa (Márquez y Delgado, 2011:2025).

---

<sup>6</sup> Como ha sido fundamentado por diversas instancias de DDHH; reconocido por el INM (Rodríguez, 2011) y documentado en las Observaciones Preliminares de la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH a México. Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, OEA, agosto de 2011.



El derecho que se establece en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU, sustentado en los pactos internacionales de derechos humanos, es a no ser desplazado contra la voluntad del sujeto de derecho. Las causas, según los Principios Rectores, se centran en cinco escenarios: los desastres naturales, los conflictos violentos, los proyectos de desarrollo, las políticas de limpieza étnica (*apartheid*) o similares, o como castigo colectivo. Actualmente, en México podemos agregar otra causal: el desplazamiento forzado de personas que huyen de los enfrentamientos del crimen organizado. El gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012) ha emprendido una lucha contra el crimen organizado y, como consecuencia de su política, miles de personas se han visto forzadas a huir de su lugar de residencia habitual, como resultado de una lucha incontrolable, o para evitar sus efectos.<sup>7</sup> Este caso se refiere a desplazamientos forzados por acción del Estado; sin embargo existen otros que, por omisión e impunidad, han sido posibles (v.g. expulsados por motivos religiosos en los estados de Chiapas e Hidalgo).

La legislación vigente no contempla mecanismos de prevención y atención a este tipo de fenómenos. La reciente emisión de la Ley de Refugiados y Protección Complementaria y su Reglamento alude a desplazamientos de carácter internacional pero no existe algo equivalente para desplazamientos internos hasta ahora, como en cierta forma ha ocurrido con los instrumentos internacionales de protección. En sentido estricto, las obligaciones del Estado deberán ceñirse a evitarlos en dos sentidos: como prevención y como abstención. Es decir, la obligación de tomar medidas para eliminar los riesgos de que sucedan (incluyendo la acción de terceros) y de no realizarlos por sí mismo (Chamberlin, 2010).

En el mundo existen más de 25 millones de personas desplazadas internamente y, al igual que en Europa, Asia y África, en América Latina las guerras civiles han sido la causa principal del desplazamiento. Los años '80 representaron, para el continente, el mayor número de migrantes forzados: las guerras civiles de Centroamérica provocaron la huida de más de un millón de personas desde Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras; en Perú la insurgencia maoísta, junto con la contrainsurgencia, produjeron la huida de 600,000 individuos; en Haití los disturbios políticos de finales de los '80 y principios de los '90, desplazaron a cerca de 250,000 personas. Hacia finales de la década de los '80, miles de guatemaltecos de los departamentos de El Quiché, El Petén y Alta Verapaz sufrieron desplazamientos forzosos, y buscaron refugio en territorio mexicano, como efecto del conflicto armado en el país, suceso

---

<sup>7</sup> La CNDH estima que entre los años 2006 y 2011 se han registrado 134,000 desplazamientos forzados causados por el clima de violencia. Advirtió que, a pesar de la gravedad del tema, todavía no hay un diagnóstico nacional sobre el mismo, debido a la falta de registro de la cantidad de personas que han debido salir de sus lugares de origen para evitar la violencia por los enfrentamientos entre bandas del crimen organizado, o entre éstas y las autoridades (Periódico La Jornada, México, 4 de julio de 2012)

que marcó una etapa importante del flujo migratorio. Más de 40,000 guatemaltecos cruzaron la frontera y se internaron en municipios fronterizos chiapanecos en busca de refugio, como consecuencia de la violencia (Kauffer, 2002).

Sin embargo, en América Latina, Colombia destaca por tener actualmente más de dos millones de desplazados en su propio territorio (aunque las cifras son difíciles de precisar); le sigue el estado de Chiapas, México, con 25,000 personas desplazadas internamente como consecuencia del levantamiento armado del EZLN en 1994, la acción del ejército y de grupos paramilitares (UNDP, Oficina Chiapas, 2012).

En la región la mayoría de los desplazados es pobre, rural e indígena. El informe del Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los Desplazados Internos incluye también a la población negra que, junto con los indígenas, es “especialmente vulnerables al desplazamiento forzoso”. En casi todos los casos, el desplazado forzoso por conflicto interno es víctima de desprecio, y es estigmatizado como “subversivo”, “de izquierda” o “contra” que huye, por lo que el desplazado interno se convierte en desterrado; el conjunto de mujeres, niños y adultos mayores en esta situación es el grupo más numeroso y vulnerable (Cohen y Sánchez-Garzoli, 2001).

Uno de los primeros efectos negativos de la migración forzada es que los grupos o individuos huyen con escasos bienes, si es que hay oportunidad de hacerlo; además, el vacío de la documentación (la destruyen, la olvidan, o la pierden) los deja sin identidad, con pocas posibilidades de ejercer sus derechos. Normalmente no tienen acceso a los servicios básicos ni a ciertos apoyos gubernamentales, por no mencionar la pérdida de sus bienes. El desarraigo, el sentimiento de frustración, desarticulación familiar, pocas posibilidades para la reparación de daños o indemnizaciones se suman a las dificultades para acceder a la justicia (Torrens, 2012). Hasta hoy sólo un estado subnacional - Chiapas en el sureste mexicano, con el apoyo y asesoría del PNUD<sup>8</sup> en la entidad - logró articular una propuesta de ley sobre desplazamiento interno forzado, aprobada por el Congreso del Estado en febrero de 2012: se trata de la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el estado de Chiapas, que recoge observaciones, sugerencias y recomendaciones emitidas por Naciones Unidas, sociedad civil y academia.

---

8 A través del Programa Conjunto OPAS-1969 “Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazadas en Chiapas, México 2009-2012”.

En una segunda vertiente, la migración forzada se liga a los desplazamientos relacionados con un nuevo papel en la división del trabajo. En este sentido, la migración también es forzada cuando es provocada por el desarrollo desigual: despojo, exclusión y desempleo obligan a las personas a desplazarse interna o externamente debido a la pérdida de sus medios de subsistencia, o bien porque sus ingresos son tan bajos que no permiten la reproducción familiar. En este ámbito se puede incluir la mal llamada “fuga de cerebros”, que expresa la expulsión de personas sobrecalificadas que – aún así - no encuentran empleo y oportunidades locales.

Estos desplazamientos tienen cuatro características en común:

- a) se producen en los planos nacional e internacional, sobre todo desde las regiones deprimidas de las periferias, con destino a regiones relativamente más avanzadas, tanto de las periferias como de los centros;
- b) afectan principalmente a los sectores más vulnerables, pobres y excluidos, que no disponen de recursos materiales y subjetivos básicos para garantizar la supervivencia o sostener una expectativa de vida decorosa;
- c) producen una sobreoferta de mano de obra barata y desorganizada, que es aprovechada por los empleadores, corporaciones y empresas, interesados en abaratar costos;
- d) alimentan los mecanismos de exportación directa e indirecta de fuerza de trabajo, tanto poco calificada como de alta calificación (Márquez y Delgado, 2011:20-21)

## **2.5. México, país de destino**

Identificar cuantitativamente a la población extranjera residente en México no es tarea fácil debido a la complejidad de registrar los distintos flujos migratorios que ingresan y salen del país. Esto se acentúa cuando el extranjero lo hace de manera irregular, si su permanencia en el flujo en tránsito se prolonga y ésta es registrada, o si es intermitente, entre otros aspectos. El Censo del 2000 registró que de las casi 500,000 personas nacidas en el extranjero contabilizadas como residentes en el país, 87.5% proviene de algún país del continente americano. De esa cifra, ocho de cada 10 nacieron en EU y uno de cada 10 nació en Europa. España es el país de donde provienen europeos que residen en México. Así aporta sólo 2.3% del total.

En términos porcentuales, el Censo indicó que 69.7% es originario de EU, de Centroamérica destaca Guatemala con 4.8% del total de extranjeros en México, Honduras con 0.8%, Nicaragua con 0.5%, Costa Rica 0.4%, y Panamá 0.3%.<sup>9</sup> Para 2010 el Instituto Nacional de Estadística (INEGI) indica que en tan sólo 10 años esta cifra se duplicó, de modo que se cuentan 961,121 personas que nacieron en otro país y residen en México, entre los cuales destacan nuevamente EU y Guatemala como los dos principales países de origen: 76.8% de EU y 3.7% de Guatemala. Del total de la población centroamericana residente el 78.4% se concentra en la ciudad de Tapachula, Chiapas.<sup>10</sup>

Estas cifras generales, sin embargo, no identifican al trabajador migratorio; para el caso que nos ocupa, y en correspondencia con los objetivos generales del presente proyecto, en este apartado sólo se estudia la población extranjera que ingresa por la frontera sur de México con la finalidad de trabajar o buscar trabajo en esa franja fronteriza, y que reside por temporadas, cortas o largas, en el país. Se distingue la migración guatemalteca por ser la más numerosa.

La construcción social de la región transfronteriza compuesta por México, Guatemala y Belice es de gran profundidad histórica. Este espacio comparte historia y territorio, y sus relaciones han variado en el tiempo, dependiendo de los momentos políticos de ambos lados de la franja limítrofe. La creación de los Estados-nación en el siglo XIX implicó una delimitación geográfica que modificó paulatinamente las formas de relacionarse entre las localidades asentadas de un lado y otro de las líneas fronterizas. La mayoría de los vínculos actuales son resultado de los movimientos poblacionales contemporáneos, desde finales del siglo XIX, caracterizados por desplazamientos humanos que han propiciado la generación de eventuales políticas y campañas de regularización y nacionalización. Esto ha contribuido así a la configuración fronteriza cultural y demográfica.

La frontera sur de México comprende los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco, que comparten fronteras: 16 municipios de Chiapas colindan con Guatemala; dos en Campeche y en Quintana Roo uno limita con Belice. De un total de 244 municipios pertenecientes a los cuatro estados limítrofes del sureste mexicano, 19 colindan con Centroamérica. Actualmente estos estados son habitados por 11,138,779 personas, que en conjunto representan 9% de los 112'336,538 millones de habitantes que conforman la población nacional. Entre 1950 y 1980 las tasas de

---

9 INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda. México, 2000, citada en *Los extranjeros en México*, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

10 INEGI, *Informativo Oportuno. Conociéndonos a todos*. Censo General de Población y Vivienda, México, 2010. Vol. 1, Núm. 2, mayo 2011.

crecimiento medio anual de su población se mantuvieron superiores a 3%, pero en la década de 1980 esas tendencias manifestaron un aumento a 4.2%, en tanto la tasa nacional disminuyó a 1.9% (Nazar, 2005:35).

Lo anterior, manifiesto de manera más clara en los '80, se debió, sobre todo para Quintana Roo y Campeche, a los procesos de colonización dirigida, al desarrollo de la industria petrolera y a la creación de centros turísticos de atracción internacional. Esto ha permitido a Quintana Roo desarrollar el sector terciario, con 71.1% de la población ocupada, incluso más alto que el promedio nacional (53.4%) y regional (47.2%), como resultado de la actividad turística. Del lado opuesto, en Chiapas predomina el sector primario, donde cerca de 60% de la población habita en las áreas rurales, y 47.7% se dedica a las actividades agropecuarias. Campeche y Tabasco se encuentran en medio de esta composición extrema (Ibid).

El crecimiento demográfico de Quintana Roo se debe al repunte económico y desarrollo turístico de sus costas caribeñas (Cancún, Cozumel e Isla Mujeres), que forman parte de la Riviera Maya. Durante las últimas décadas esta zona generó los mercados de trabajo derivados de la infraestructura de impulso al sector turístico, tanto en la rama de la construcción como la de servicios. La demanda de mano de obra de trabajadores, tanto de la región como de Guatemala, es hasta hoy día una constante.

Los permanentes desplazamientos, en el marco de las colectividades territoriales inmediatamente adyacentes, indican que se trata de una frontera permeable, que posibilita desplazamientos de larga tradición: los de trabajadores migratorios temporales, residentes fronterizos, visitantes temporales locales y transmigrantes, todos ellos y en distintas proporciones de flujos autorizados y no autorizados (Castillo, 2001).

Los trabajadores migrantes temporales provenientes de Centroamérica, y de manera más acentuada de Guatemala, tienen distintos destinos y nichos laborales donde insertarse. En el caso de Chiapas - que, como vimos, comparte la frontera más extensa con Centroamérica - la agricultura produce oferta laboral en más de 70 municipios. Destaca la región del Soconusco, donde se cultiva café, plátano, papaya, caña de azúcar y otros productos de ciclo corto, de demanda nacional e internacional. Mosquera (1990) demuestra que, a partir de 1960, los jornaleros guatemaltecos se convierten, en forma creciente, en la principal fuerza de trabajo, hasta constituirse en el componente principal de los trabajadores en el Soconusco. En los años recientes otras fuentes de trabajo procedieron de la rama de la construcción y la prestación de servicios en distintos rubros de la economía, sobre todo en la informal, en ciudades como Tapachula, Tuxtla Gutiérrez, Comitán, Huixtla y otras de menor tamaño.

En Tabasco y Quintana Roo la oferta laboral para centroamericanos es menor, por lo que su presencia es más reducida que en Chiapas y se centra igualmente en los cultivos de la caña de azúcar y plátano en los municipios de Balancán, Teapa, Tenosique en el estado de Tabasco. En Quintana Roo el destino principal son las costas de la Riviera Maya donde se insertan trabajadores mexicanos y guatemaltecos principalmente (y en menor medida hondureños y salvadoreños). La construcción y los servicios en ciudades como Cancún, Cozumel, Puerto Morelos y Tulum es hoy día un mercado laboral de gran atracción. Incluso campesinos chiapanecos tienen como destino principal el estado de Quintana Roo, con una importancia de casi igual importancia que la migración hacia Estados Unidos, que ha visto incrementar sus flujos migratorios en las dos últimas décadas. En Campeche se ha registrado la llegada de trabajadores temporales guatemaltecos, provenientes del departamento del Petén, atraídos por familiares exrefugiados que aún viven en las localidades de Santo Domingo Kesté, Quetzal Edzná, Maya Tecún y Los Laureles (Cortez , 2005).

Datos recientes del INM indican que entre 2007-2010, por la frontera sur de México se produjeron 1.9 millones de entradas de extranjeros en promedio, sin considerar los movimientos locales. De estos eventos, 83% fueron entradas documentadas - como visitantes locales, turistas, trabajadores fronterizos u otros visitantes -. El 17% fueron ingresos irregulares de migrantes centroamericanos, de los cuales 9% se dirigían hacia Estados Unidos y 8% son visitantes o trabajadores que van a Chiapas u otro estado del sur de México.

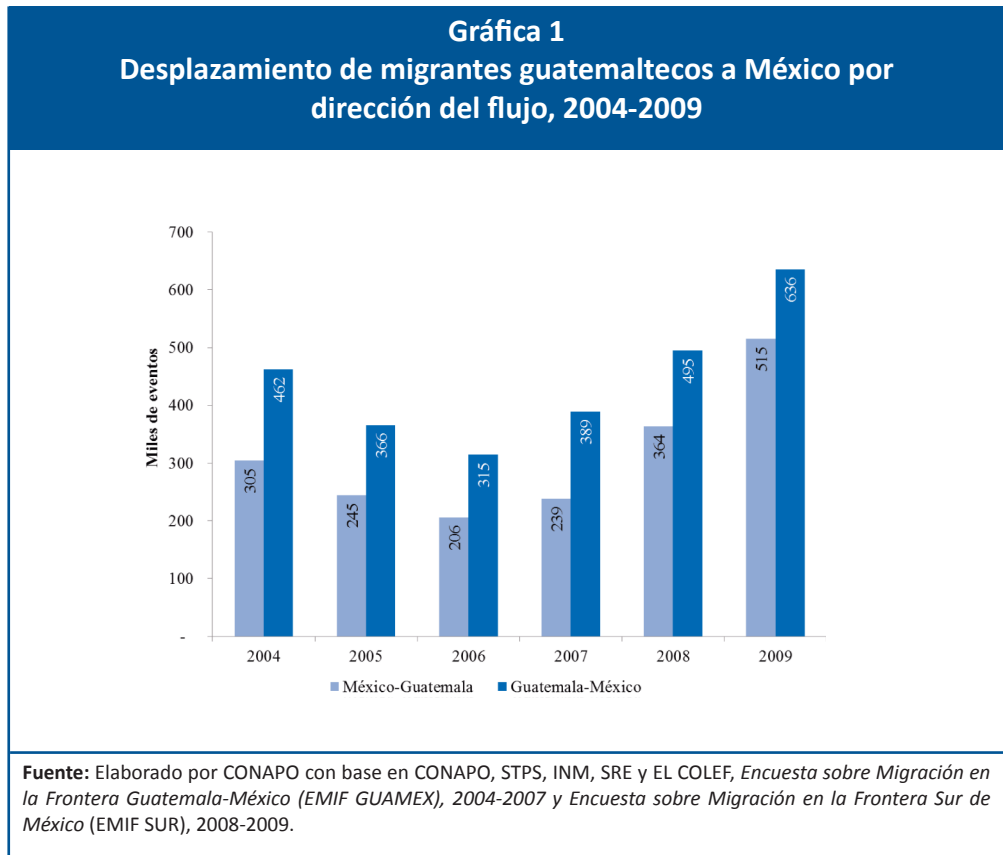
Sin embargo, las cifras varían si nos centramos en la frontera Chiapas-Guatemala, por donde se produce la mayor cantidad de cruces irregulares de migrantes en tránsito hacia EU, y en el cual ese rubro llega al 14% del total de entradas a México por la frontera sur (Rodríguez , 2011). De los estados limítrofes, Chiapas es el que tiene la mayor colindancia internacional; su frontera con Guatemala es de 654 Km (68% de la frontera sur de México) y es el estado con el mayor número de habitantes de los estados del sur-sureste mexicano.

Durante los últimos años se ha observado la llegada de hondureños<sup>11</sup> y salvadoreños a la región del Soconusco, que se la ha convertido en una región de destino. Sobresale el asentamiento irregular de estos migrantes en el municipio de Tapachula, donde se insertan en la economía informal, trabajando en condiciones inestables y con bajos salarios. Los hombres se ubican principalmente en el sector de la construcción, y las mujeres en los negocios de fondas y bares; en el comercio y servicio participan ambos sexos. (Fernández, 2012)

---

11 La migración internacional hondureña es relativamente nueva. Tiene su origen en la crisis económica y política, así como en el desastre socioambiental a partir del huracán Mitch en 1998 (Cedoh, 2005 citado en Fernández-Casanueva, 2012).

Considerando que la mayor dinámica migratoria se registra en la frontera de Guatemala-Chiapas, el presente apartado se concentra en los desplazamientos de migrantes guatemaltecos con destino a México, y que han aumentado en los últimos años, como vemos en la siguiente gráfica.



Las características sociodemográficas del flujo de migrantes que proceden de Guatemala con destino a México, durante las mismas décadas, se observan a continuación:

<b>Cuadro 2. Flujo de migrantes guatemaltecos procedentes de Guatemala con destino a México por características sociodemográficas, 2004-2009</b>						
<b>Año</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Absolutos</b>	462,057	365,917	314,882	389,433	494,851	636,012
<b>Hombres</b>	82.1	77.2	74.8	73.3	72.8	71.9
<b>Mujeres</b>	17.9	22.8	25.2	26.7	27.2	28.1
<b>Grupos de edad</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
15 a 19 años	18.9	13.4	16.8	12.8	11.1	12.4
20 a 24 años	16.4	20.9	18.4	20.8	19.3	17.8
25 a 29 años	14.0	18.7	15.2	19.5	18.5	16.5
30 a 34 años	11.5	12.4	11.6	11.7	14.9	13.3
35 a 39 años	12.3	14.5	13.1	13.7	11.8	13.0
40 a 44 años	8.3	8.6	8.9	9.7	10.9	10.2
45 a 49 años	6.5	5.4	7.6	5.0	5.9	6.6
50 a 54 años	5.5	3.1	3.8	3.2	3.7	4.8
55 a 59 años	4.2	1.3	1.8	1.2	1.2	3.2
60 años y más	2.5	1.8	2.7	2.4	2.6	2.3
Edad promedio (años)	32.1	30.8	31.6	31.2	31.9	32.6
<b>Condición de alfabetismo</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Alfabetos	69.5	80.1	77.0	81.7	83.2	76.1
Analfabetos	30.5	19.9	23.0	18.3	16.8	23.9
<b>Nivel educativo</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sin escolaridad	31.0	20.3	23.8	18.4	17.1	23.9
Primaria incompleta	43.8	42.1	40.2	36.0	37.9	32.3
Primaria completa	16.6	26.9	26.4	33.5	36.1	33.8
Secundaria incompleta	2.6	5.3	4.5	5.0	3.1	3.8
Secundaria completa	4.1	4.2	3.1	5.5	4.0	4.3
Bachillerato incompleta	0.8	0.2	0.8	0.4	0.7	0.9
Bachillerato completo o más	1.1	1.0	1.2	1.3	1.1	1.0
Escolaridad promedio (grados)	3.1	3.9	3.7	4.2	4.3	4.0
<b>Condición de habla de lengua indígena</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hablante	10.3	5.1	4.6	10.7	12.0	12.3
No hablante	89.7	94.9	95.4	89.3	88.0	87.7
<b>Situación conyugal</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Unido	59.7	59.8	58.8	63.9	63.5	64.4
No unido	40.3	40.2	41.2	36.1	36.5	35.6
<b>Condición de jefatura de hogar</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Jefe	58.8	49.6	47.2	49.3	50.4	51.1
No jefe	42.0	50.4	52.8	50.7	49.6	48.9

**Fuente:** Estimaciones de CONAPO con base en STPS, CONAPO, INM, SRE y El Colef, *Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México (EMIF GUA-MEX) 2004-2007* y *Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF SUR) 2008-2009* ([www.CONAPO.gob.mx](http://www.CONAPO.gob.mx))



La misma fuente indica que ciertos departamentos destacan y mantienen un constante flujo de migrantes procedentes de Guatemala que se dirigen a México como lugar de destino, en estas seis décadas. En primer lugar se ubica San Marcos que, entre 2004 y 2006, representó un promedio de 74.8% del total del flujo, toda vez que en las siguientes décadas éste disminuye levemente: en 2007 representó 68.4%, en 2008 fue de 69.4% y para 2009 significó 68.4%. Le sigue Quetzaltenango, que en 2004 representó 18.4% del flujo de migrantes hacia México y cuya disminución, a diferencia de San Marcos, en las siguientes décadas es más marcada: 2005 (15.2%); 2006 (14.7%); 2007 (12.2%); el mayor descenso se da entre 2008 y 2009: 7.5% y 7.0% respectivamente. Cabría preguntarse las causas de la disminución del flujo de migrantes residentes de Quetzaltenango en esas décadas. Sigue Retalhuleu, que mantiene un promedio de 4.8% en el flujo de migrantes que se dirigen hacia México en esas seis décadas.

La mayor proporción de estas personas realiza el cruce de fronteras sin compañía (entre 84 y 94%), y sólo una minoría lo realiza con compañía. En relación con el lugar del cruce hacia México, se ubican a Tecún Umán, El Carmen y La Mesilla. En el siguiente cuadro se observa la condición y tipo de documentos utilizados para cruzar la frontera sur de México, incluyendo a quienes manifestaron que tramitarían algún registro para cruzar legalmente al país.

**Cuadro 3. Flujo de migrantes guatemaltecos procedentes de Guatemala con destino a México por características del cruce, 2004-2009**

Características del cruce	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Posesión de documentos para cruzar a México</b>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Con documentos	69.8	83.0	76.6	79.3	81.7	86.3
Sin documentos	30.2	17.0	23.4	20.7	18.3	13.7
<b>Tipo de documento de cruce a México</b>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Pase local	80.7	90.9	74.3	12.4	5.6	0.1
FMVA	11.2	6.9	16.1	56.7	63.4	10.9
FMVL	6.7	2.0	8.5	29.6	26.9	85.6
FMTF	NA	NA	NA	NA	0.1	1.4
Otro documento	1.4	0.2	1.1	1.3	4.0	2.1

**Fuente:** Estimaciones de CONAPO con base en STPS, CONAPO, INM, SRE y El Colef. *Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México (EMIF GUA-MEX) 2004-2007 y Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF SUR) 2008-2009.*

Llama la atención que durante los años 2008 y 2009 el porcentaje de migrantes documentados con la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF) sea bajo, a pesar de que ésta sustituyó a la Forma Migratoria de Visitante Agrícola (FMVA), y que predomina la Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL). La FMVA estaba vigente desde 1997 y fue sustituida por la FMTF en marzo de 2008, la cual da autorización a los guatemaltecos y beliceños que pretenden emplearse como trabajadores fronterizos temporales en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo. Ambos documentos migratorios son los más utilizados por los visitantes fronterizos, tienen vigencia por un año a partir de su expedición y permiten solicitar el ingreso del cónyuge e hijos como dependientes económicos.

El Pase Local, en cambio, es un documento expedido por la institución migratoria de Guatemala y es sellado por la autoridad mexicana una vez que la persona interesada se presenta en el punto de internación en México, y es válido para una sola entrada. Por su lado, la FMVL, otorgada por el Instituto Nacional de Migración de México en formato de credencial, es válida para múltiples ingresos. Tanto el Pase Local como la FMVL permitían, hasta antes de 2008, una estancia en México hasta por 72 horas para guatemaltecos que residen en los departamentos de la zona fronteriza (San Marcos, Quetzaltenango y Huehuetenango); sin embargo, a partir del acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 marzo de 2008, los beneficios se ampliaron a los radicados en Quiché, Petén, Alta Verapaz y Retalhuleu. Además reconoce el tránsito local, para los visitantes, en los municipios adyacentes, en una franja de 100 km del lado de mexicano, en los estados de Chiapas, Tabasco y Campeche.

Cabe señalar que estos dos documentos (Pase Local y FMVL), en teoría, no autorizan para trabajar en México; sin embargo, la observación en campo indica que algunos empleadores, sobre todo en el comercio informal, y en menor medida en el sector agrícola, los toman como válidos, para legitimar la regularidad del trabajador guatemalteco fronterizo (EMIF, 2011:32-33), e incluso como un eventual contrato laboral. La EMIF destaca la elevada intensidad de cruces que se registra en ambas direcciones, que supera el millón anual, según la estadística del INM.

Una síntesis de los tres últimos años, tomada de la EMIF Sur de México, permite conocer la dinámica de la migración regional Guatemala-México.

**Cuadro 4. Total de migrantes laborales (en miles) por procedencia y uso de documentos. Años 2009, 2010 y tres primeros trimestres de 2011<sup>12</sup>**

Año	Procedentes de Guatemala	Procedentes de México	Con documentos	Sin documentos
2009	636,000	515,400	320,000	80,000
2010	576,000	429,400	344,000	56,000
2011	466,000	352,700	258,000	42,000

**Fuente:** Indicadores Trimestrales de Coyuntura de la EMIF Sur, México.

La fuente indica el monto total estimado de migrantes que proceden de Guatemala y que manifiestan la intención de cruzar hacia México para trabajar, y por los migrantes guatemaltecos que trabajaron en México y se dirigen a su país de origen. También registra el uso de documentos necesarios para ingresar a México de manera regular, en el viaje durante el último cruce a México por los migrantes guatemaltecos que trabajaron en México y volvieron a Guatemala.

En cuanto a la escolaridad promedio de los migrantes guatemaltecos que regresan a su país después de trabajar en México, destaca que en 2009 fue de 3.8 años de escolaridad aprobados; en 2010 fue de 3.75, y para los tres primeros trimestres del 2011 (enero-septiembre) fue de 4.2 años de escolaridad promedio.

En relación con el sector de actividad, la información se refiere a la distribución porcentual de los migrantes guatemaltecos del flujo procedente de México, que señalaron haber trabajado en el país en su última estancia, según el sector de actividad económica en el cual desarrolló su trabajo. Destaca, como se ha mencionado, el trabajo en el sector agropecuario, al que le sigue la ocupación en el comercio y, de muy cerca, en el de servicios.

Ligado con la actividad desarrollada y la distancia entre el lugar de residencia y el punto donde realiza su trabajo, la información siguiente se refiere a la distribución porcentual de los migrantes guatemaltecos procedentes de México que señalaron haber trabajado en este país y que se dirigen a Guatemala, según la duración de su estancia en México en el último viaje.

<sup>12</sup> Las cifras fueron tomadas directamente de la fuente indicada. Llama la atención que todas estén redondeadas, para lo cual no se encuentra una explicación

**Cuadro 5. Sector de actividad en México de los migrantes guatemaltecos que regresan a su país después de trabajar en el país. Años 2009, 2010 y tres primeros trimestres de 2011 (en proporciones)**

	Agropecuario (%)	Manufactura (%)	Construcción (%)	Comercio (%)	Servicios (%)
2009 I	47	2	17	19	16
2009 II	41	2	15	20	21
2009 III	35	1	19	23	22
2009 IV	46	2	12	20	20
2010 I	42	1	18	22	17
2010 II	38	1	17	24	21
2010 III	55	1	10	20	14
2010 IV	41	4	14	21	20
2011 I	55	2	10	21	12
2011 II	48	4	11	19	18
2011 III	52	2	13	19	15

Fuente: Indicadores Trimestrales de Coyuntura de la EMIF Sur, México, 2011.

**Cuadro 6. Tiempo de estancia en México de migrantes guatemaltecos que regresan a su país después de trabajar en México**

	Hasta 24 horas (%)	De 2 a 15 días (%)	De 16 días a un mes (%)	Mas de un mes (%)
2009 I	34	20	31	15
2009 II	40	14	28	18
2009 III	44	16	26	14
2009 IV	31	19	38	12
2010 I	39	17	32	11
2010 II	44	17	21	18
2010 III	27	15	26	31
2010 IV	44	12	28	17
2011 I	34	9	17	39
2011 II	33	17	14	26
2011 III	35	14	17	34

Fuente: Indicadores Trimestrales de Coyuntura de la EMIF Sur, México, 2011.

## 2.6. Flujo temporal de trabajadores agrícolas en la frontera Guatemala - Chiapas, México

En las migraciones de trabajadores que llegan a la frontera sur de México destacan los flujos procedentes de Guatemala, sobre todo desde que el café se convirtió en un cultivo estratégico, que acompañó el proceso de poblamiento y desarrollo de la región del Soconusco. Su historia contemporánea remite al auge y expansión de capital extranjero - y posteriormente nacional - que imprimió un carácter particular a la economía cafetalera, que requirió de una gran cantidad de mano de obra de campesinos indígenas guatemaltecos y tzotziles de los Altos de Chiapas. La demanda de trabajadores para la economía finquera y de plantación en el Soconusco desde entonces ha sido constante, particularmente de localidades que conforman la franja transfronteriza, que mantienen flujos migratorios temporales, y más recientemente de las más alejadas de la zona.

Se reconoce que hay un *continuum* cultural previo a la implantación de los Estados-nación, pero éste no se puede entender sin la referencia a la modernidad político-administrativa, que transformó las relaciones identitarias de los grupos mayenses y de mestizos durante el periodo colonial y durante la república.

En la década de los '80 del siglo XX, el patrón de migración internacional de los países de Centroamérica se trastocó debido al acentuado desplazamiento, tanto dentro como fuera de la región, de las poblaciones que se identificaron como refugiadas. En los '90, al retorno de los refugiados, surgió otra modificación en las lógicas migratorias al acentuarse en algunos países (o inaugurarse en otros) la migración de carácter laboral hacia los Estados Unidos, o, por otra parte, de nicaragüenses que se desplazan hacia Costa Rica (Castillo, 2010:189).

Si bien los trabajadores temporales han sido los de mayor tradición en el flujo laboral de guatemaltecos hacia México, las características actuales de la economía regional posibilitan los flujos de trabajadores no agrícolas, como aquellos que se dirigen al sector servicios, a la construcción y al comercio, que se concentran principalmente en Tapachula, el lugar central del Soconusco, y en otras ciudades de menor tamaño.<sup>13</sup> La ciudad concentra cerca del 50% de la población regional y se caracteriza por proveer diversos bienes y servicios, así como productos especializados, a los municipios situados en su entorno, incluyendo los del lado guatemalteco. Además de

13 En años recientes la llegada de migrantes de El Salvador y Honduras, y de otras nacionalidades fuera de Centroamérica, han hecho de la región un lugar de destino. Sin que haya cifras oficiales, se presume que aproximadamente medio millar de hondureños y un similar número de salvadoreños radican, de manera irregular, en distintas localidades de México, y de forma acentuada en el Soconusco. (Comunicación personal C. Fernández, J. Rivas)

los servicios médicos de segundo nivel, existen instituciones públicas y privadas de educación superior, así como un volumen importante de transacciones comerciales y establecimientos comerciales ubicados en plazas, lo que posibilita oferta de trabajo, más allá de la estrictamente agrícola, para los habitantes de la región de ambos lados de la línea fronteriza. Tapachula y los centros urbanos en los municipios colindantes conforman el complejo comercial y agrícola más importante en las inmediaciones de la frontera con Guatemala, lo que promueve oportunidades laborales, formales e informales, que atraen una gran cantidad de trabajadores temporales para desempeñarse en las plantaciones agrícolas, en la rama de servicios, la construcción y el comercio. A esto se agregan actividades que no producen bienes ni servicios para el mercado, por ejemplo de los adolescentes que trabajan en la calle ofreciendo servicios como el del aseo del calzado (bolero), vendiendo dulces y cigarrillos (*canguro*), flores, bocadillos, globos, agua, diarios, entre otros productos.

El Soconusco comprende un amplio territorio, compuesto por 16 municipios; el crecimiento de la economía y de la PEA ha sido más dinámico en algunos de ellos, como Tapachula y sus municipios aledaños: Suchiate, Mazatán, y Huixtla, en los que se ha registrado mayor posibilidad de creación de empleo y demanda de mano de obra. En otras palabras, no se observa un proceso homogéneo, sino desigual, lo que se relaciona con la composición de las actividades económicas, de los procesos productivos, y con la integración de la economía a la de la región, así como a la de la nación y a los nichos de la economía internacional.

Desde el punto de vista de la economía, a decir de Ordóñez (1994), es importante considerar la correlación entre la actividad de esos sectores y la evolución de las relaciones de generación de empleo salario, como indicadores que contribuyen a proporcionar ideas referentes al desarrollo del capitalismo: durante los años '80 y '90, "ocurrió casi un estancamiento del número de unidades de producción pero, a la vez, un importante crecimiento del número de asalariados en el conjunto de las empresas" (Ibid). Esto refleja que, al momento, el crecimiento de la economía y de los asalariados formales ha sido mayor en el Soconusco que en el resto de Chiapas, por lo que se percibe a la región como una de las más importantes en la economía de la entidad.

Sin embargo, el desarrollo regional, vinculado en gran medida al modelo agroexportador (café, papaya, plátano, mango, soya, por mencionar algunos productos de demanda nacional e internacional) y con gran demanda de mano de obra temporal de departamentos vecinos de Guatemala, no se ve reflejado en la mejoría de la población de los municipios de la región fronteriza. Para el caso del Soconusco esta economía se entendía, hasta hace unos años, por la mentalidad del tradicional empresario agroexportador de enclave, que se relaciona con el propósito de obtener las

mayores ganancias en la región (tanto de la mano de obra chiapaneca y guatemalteca abundante y barata, así como de los recursos locales) pero no de reinvertirlas en la misma y, más bien, dirigirlas a la adquisición de bienes extralocales o colocarlas en la intermediación financiera (Ordóñez, p. 53).

El declive temporal de los precios del café durante las últimas décadas del siglo XX y la disminución de la producción algodonera (en la década de los '80) impactó de manera negativa la economía regional y, desde entonces, otros cultivos como el tabaco, cacao, mango, papaya, palma africana, soya y, en menor medida, la ganadería bovina determinaron el rumbo de una economía de vocación agroindustrial, con altibajos. Según Mosquera (1990:47), la bonanza del petróleo en México posibilitó a los propietarios de plantaciones en el Soconusco incrementar las contrataciones de guatemaltecos, cuya disponibilidad era mayor en Guatemala que en México, entre 1960 y 1980. A esto se agrega la complejidad de los procesos político-sociales (guerra interna), que terminó por convertir a los jornaleros guatemaltecos en el principal componente de los trabajadores en las regiones chiapanecas del Soconusco y Sierra (p. 49), tendencia que hoy permanece.

## 2.7. Trabajadores guatemaltecos en la frontera sur de México

Es interesante destacar los desplazamientos laborales, compuestos por migrantes guatemaltecos que llegan al Soconusco, a otras regiones de Chiapas y a otros estados de México, para trabajar o buscar trabajo, con el propósito de mejorar sus ingresos y las condiciones de vida de sus familias.<sup>14</sup>

Estos migrantes permanecen en México horas, días, semanas o incluso meses, de acuerdo a la distancia entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo en México, así como el tipo de trabajo que desempeñan. La mayoría se inserta en el sector agrícola y servicios. Los trabajadores agrícolas permanecen más tiempo en México, toda vez que los meses de mayores desplazamientos se producen entre octubre y enero; cabe señalar la participación del grupo familiar, en el que la esposa, hijas e hijos del trabajador participan en las labores agrícolas y también en los servicios (empleo doméstico, comercio informal en las ciudades próximas a las plantaciones), como una estrategia de reproducción familiar.

---

14 Se destaca la población guatemalteca debido a su mayor presencia en México. Miles de trabajadores guatemaltecos se insertan cada año en el mercado laboral del sureste mexicano

El INM hasta 2008 registra la entrada de trabajadores fronterizos, llamados “visitan-tes agrícolas”, a quienes define como “Guatemaltecos y beliceños mayores de 16 años de edad que, en teoría, cuentan con una oferta de trabajo lícita y honesta de un empleador mexicano; que no tienen malos antecedentes en el extranjero y no hayan violado las leyes nacionales”; éstos se internan en México para desempeñarse como trabajadores fronterizos temporales en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo.

**Cuadro 7. Entradas de trabajadores fronterizos documentados a México 1999-2010**

<b>Año Trabajadores fronterizos</b>	
1999	64, 691
2000	69, 036
2001	42, 475
2002	39, 321
2003	45, 055
2004	41, 894
2005	45, 518
2006	40, 244
2007	27, 840
2008	23, 526
2009	46, 477
2010	84, 107

**Fuente:** CONAPO con base en el INM, CEM, información registrada en los puntos de internación.

Las cifras se refieren a eventos, lo que significa que una misma persona pudo haber entrado al país en más de una ocasión. Para su ingreso al territorio mexicano, los trabajadores deberán tramitar la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF). Para obtenerla, el solicitante deberá presentar la Cédula de vecindad o pasaporte vigente, la oferta de trabajo por escrito firmada por el empleador o su representante, en la que se especifique el salario que pagará al trabajador, y dos fotografías tamaño infantil. Si el pago que el trabajador recibirá en México es menor al salario mínimo no pagará derechos; en los demás casos deberá presentar el documento del recibo de pago por \$1,904.00 (USD 142.7 al 4/07/12), según la Ley Federal de Derechos vigentes en el 2008. En ningún caso el empleador deberá retener la FMTF del extranjero; asimismo, deberá pagar el mismo salario al extranjero que a un trabajador nacional por trabajo y desempeño iguales. Por último, toda persona física o moral que tengan bajo su responsabilidad o contrate personal extranjero deberá acudir a las oficinas del INM para integrar el expediente básico y tenerlo actualizado (INM, FMTF 2008-2012).



En el mes de enero de 2012 se registraron un total de 6,675 internaciones, de las cuales la mayoría procedían de Guatemala (país de residencia) para internarse por Chiapas, con un total de 5,648. Por Tabasco, el ingreso fue de 251 personas y el resto (776) se internó por el estado de Quintana Roo, procedentes de Belice. En Chiapas el mayor número de expediciones de la FMVR se dio en los puntos de Talismán (3,042), Ciudad Cuauhtémoc (1,283), Ciudad Hidalgo (839), Carmen Xhan (444) y Unión Juárez (40). En Chiapas los puntos de trámite se ubican en Ciudad Hidalgo, Suchiate II, Talismán Unión Juárez y Ciudad Cuauhtémoc. En Tabasco en El Ceibo; en Quintana Roo en Subteniente López y en Campeche próximamente funcionará en La Candelaria.

## 2.8. Inserción laboral en el sector primario. Agricultura en el Soconusco

Los cultivos que más contratación de mano de obra guatemalteca presentan son de café, plátano, papaya, mango, rambután y caña de azúcar. A excepción de los dos últimos, los demás son de exportación, y todos recurren a la contratación de la mano de obra guatemalteca (entre 60% y 70% del total) y de la región (30% y 40%). Es difícil conocer el número de trabajadores migrantes, ya que no todos registran su ingreso al país ni todos obtienen la FMTF y además, un número indeterminado se interna a México de manera irregular. Tampoco se cuenta con registros sobre los distintos flujos que se producen en determinadas épocas del año, y que varían dependiendo del tipo de las labores de cada cultivo o en el momento culminante de las cosechas que, para el café y la caña de azúcar, se da de octubre y a marzo del siguiente año; otros cultivos, como papaya y plátano, tienen cosechas durante todo el año, lo que implica una contratación de trabajadores permanente. Hay aproximaciones del porcentaje de trabajadores agrícolas documentados que migran hacia la región para insertarse en agricultura de exportación:

**Cuadro 8. Trabajadores agrícolas guatemaltecos documentados por tipo de cultivo en que laboran**

Cultivo	Santacruz et al. (%)	Empleadores (%) (1)
Café	63.5	60-70
Plátano	15.9	60-70
Caña de Azúcar	5.2	60
Otros	15.4	

**Fuente:** Santacruz et al. (2007) citados por OIT (Johnsson, 2012).

(1) Rivera, C. Información de empleadores recogida en trabajo de campo, mayo 2012.

Las cifras dadas por Santacruz no coinciden con las proporcionadas por los empleadores. La más contrastante es la de la caña de azúcar, pues el ingenio Huixtla de Grupo Porres contrata, para el corte de la caña, aproximadamente 60% de mano de obra guatemalteca documentada. Probablemente el porcentaje sea un poco más alto debido a que en el trabajo de campo (años 2010 y 2011) se halló un número indeterminado de trabajadores que había ingresado a México de manera irregular.

El café convencional y orgánico es la actividad agrícola comercial más importante de Chiapas, ya que 3.3% de la superficie total de la entidad y 19.3% de su superficie cultivable está destinada a este grano. Se estima que actualmente su producción es de 1.4 millones de quintales, y que genera más de 180 millones de dólares en divisas para el país y 29 millones de jornales anuales en la fase de producción (OIT, Johnsson, 2012). La mayoría de su producción es adquirida por países europeos (Alemania, Inglaterra) y EU, y también para el consumo interno. Los cafecultores privados del Soconusco están organizados en redes y grupos, como la Asociación Agrícola Local de Cafecultores del Soconusco.

Por otra parte, la acción gubernamental está dedicada a la organización de pequeños productores, mediante la cual el COMCAFÉ (Comisión para el Desarrollo y Fomento de Chiapas) desarrolla su política en lo relacionado con el cultivo y la comercialización del grano. La compañía Nestlé es otra de las empresas que promueve la mejora del cultivo y la adquisición del producto: actualmente impulsa un proceso de certificación a través del Código Común para la Comunidad Cafetalera (4C) en los estados de Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Puebla y Guerrero. En él, los productores adscritos se involucran en un proceso de asistencia técnica y siembra de árboles de alto rendimiento, que incluye algunos cambios en la producción, tales como cambio de plantas nuevas por viejas (semilla mejorada de alto rendimiento), mejoramiento del beneficiado húmedo para maximizar rendimiento, aplicación de prácticas agrícolas y administrativas responsables, entre otras.

El informe de la OIT (Johnsson, 2012) señala que la producción de café está a cargo de de trabajadores agrícolas temporales guatemaltecos en una proporción de 90%. Sin embargo, la información recabada en trabajo de campo, obtenida de productores directos y de una de las organizaciones más consolidadas de productores de plátano, la Asociación Agrícola de Productores de Plátano del Soconusco (AAPP), que es el segundo producto en importancia en la región, indica que la mano de obra para este cultivo, como para el plátano, es entre 60 y 70% de procedencia guatemalteca, mientras que el resto proviene de la región. Hay que subrayar que la contratación de mano de obra guatemalteca se da normalmente en las grandes extensiones, toda vez que no es así en la modalidad ejidal de agricultores campesinos enfocados a la subsistencia, en la cual el trabajo familiar predomina; en algunos casos, en la tempo-

rada de la cosecha, el productor ejidatario logra contratar entre dos o tres jornaleros guatemaltecos, los cuales se consideran una mano de obra más flexible y barata que la local.

La producción de plátano de la variedad *Williams*, comúnmente llamado plátano Tabasco, se da en extensas plantaciones (alrededor de 800 has.), medianas (220 has.), y pequeñas (promedio 30 has.), así como en pequeños terrenos ejidales, cuyas extensiones varían de 5 a 20 has. Por su parte, la papaya de la variedad maradol ha tenido un gran impulso, y durante la última década ha visto ampliar sus extensiones de cultivo año con año; sólo entre 2010 y 2011 la superficie dedicada a este cultivo creció en 200 has, por lo que para 2011 la superficie fue de 1,778 has. Sembradas, con una producción anual de 115,048 toneladas y un rendimiento de 66,58 toneladas por hectárea. El cultivo, que se siembra principalmente en el Soconusco, junto con otras regiones de la entidad, ha convertido a Chiapas en el principal productor a nivel nacional, y el destino principal del producto es el mercado de Estados Unidos y Canadá; le siguen los estados mexicanos de Nuevo León, Jalisco y el D.F. La Secretaría del Campo del Gobierno del estado de Chiapas indica que este cultivo genera 7,600 empleos directos y 15,200 empleos indirectos, de los cuales un porcentaje relevante (sin indicar cifras) está a cargo de trabajadores guatemaltecos.

Un rasgo importante a considerar es que el trabajador agrícola guatemalteco viaja tanto solo como también en grupo familiar, en la proporción de uno de cada cuatro trabajadores (26%). Los miembros de la familia no son considerados trabajadores adicionales en el permiso migratorio de internación a México, sino son registrados como acompañantes.

Particularmente en las labores del café, el trabajo familiar es altamente valorado por el agricultor, ya que en estas labores el pago es a destajo, esto es, se paga el jornal por la cantidad cosechada en forma grupal-familiar, a diferencia de la que se hace por individuo/jornal. Así, cuantos más kilos/bultos de café en cereza se cosechen por familia, mayor será el ingreso por jornal. En otras palabras, no existe un salario base, y éste se da en función de la capacidad del trabajador individual y del trabajador con apoyo de los miembros de su grupo familiar, en una jornada de entre 8 y 10 horas de trabajo, durante los meses de cosecha. Éstos varían según el tipo de grano, las condiciones climáticas y altitud sobre el nivel del mar: arábica de los meses septiembre a diciembre, y robusta (*canephora*) de octubre a febrero. Ejemplo de salario en la cosecha de café:

**Cuadro 9. Salario de jornaleros agrícolas en el corte manual de café durante meses de cosecha. Unidades agrícolas en la región conusco, Chiapas, 2012<sup>15</sup>**

Trabajadore/jornal	Producción en un día	Salario mínimo regional por día \$59.08 USD 4.43
Hombre adulto	2 cajas (\$70 por caja). Cada caja pesa 66 kg.	\$140 = 2.3 Salario mínimo = USD 10.5
Hombre adulto más dos miembros de su grupo familiar	5 cajas promedio	\$350 = 5.9 Salario mínimo = USD 26.2

**Fuente:** Elaboración propia con base en información de empleadores y funcionarios de COMCAFE, Comisión para el Desarrollo y Fomento del Café de Chiapas, Gobierno del estado de Chiapas. Tapachula, Chiapas, mayo 2012.

Fuera de los meses de cosecha se efectúan otras actividades propias del cultivo realizadas por el trabajador de manera individual: limpia, poda, deshije, desombre, chapeo (dos veces al año), fumigación y control de plagas. Durante estos meses el salario por día (jornada de 8 horas) es de \$70 (USD 5.25) y \$90 (USD 6.75), lo que equivale a una cantidad de 1.2 a 1.5 salarios mínimos, lo cual depende del acuerdo entre empleador y trabajador, en consideración de la distancia de su plantación, el declive del suelo, la edad de la planta, lo enmontado del terreno, así como la calidad y cantidad de la comida y alojamiento.

Esta situación es similar en el cultivo de la caña de azúcar del ingenio “Huixtla”, que contrata 60% de mano de obra de jornaleros agrícolas guatemaltecos para el corte manual de la caña durante el periodo de zafra. En el cuadro que sigue se reporta otro ejemplo de salarios para los cortadores de caña, relacionado con la habilidad y destreza de trabajo de la persona, en una jornada de 10-12 horas durante siete días de la semana.

**Cuadro 10. Salario de jornaleros agrícolas en el corte manual de caña de azúcar, ingenio “Huixtla” Grupo Porres, región Soconusco, Chiapas, México (2012)**

Tipo de trabajador	Corte manual en toneladas por día	Salario por día
Cortador “campeón”, el de mayor rendimiento	9 toneladas	\$242.85 = 4.1 salarios mínimo =USD 18.20
Cortador “medio”	6 toneladas	\$144.00 = 2.5 salarios mínimo =USD 10.8
Cortador “novato”	4 toneladas	\$ 96.00 = 1.6 salario mínimo = USD 7.2

**Fuente:** Wilson, Jania, 2012, “Juventud indígena guatemalteca en el corte de caña: situaciones de riesgo y tácticas de sobrevivencia frente al trabajo agrícola asalariado en la agroindustria cañera-azucarera de Huixtla, Chiapas”, Tesis de Maestría en Antropología Social, México, CIESAS, pp. 41-42.

<sup>15</sup> La conversión de los salarios de pesos a dólar fue al día 4 de julio de 2012

## 2.9. Formas de contratación en el sector agrícola

Han existido distintos procedimientos para que el trabajador sea contratado por el empleador. Actualmente las formas de contratación tienen un patrón general en el sector agrícola, cuando se trata de plantaciones de café, caña de azúcar y papaya, aunque hay especificidades.

En el caso de los trabajadores de la caña de azúcar, así como de las plantaciones de papaya, mango y café, éstas han sufrido modificaciones en los últimos años, ya que durante las últimas décadas el esquema del “enganchamiento” - ahora cada vez más llamado contratación - se ha expresado de distintas maneras. El procedimiento típico consiste en que una persona-contratista (mexicana o guatemalteca) se constituye en la figura intermediaria entre el trabajador y el empleador, registrado y autorizado por las autoridades laborales y migratorias (INM) de Guatemala y México. El contratista responde a la demanda de mano de obra de las unidades productivas en las plantaciones agrícolas a través de la búsqueda, identificación, contratación y traslado de los trabajadores guatemaltecos a las plantaciones, con las que hace los acuerdos y gestiones. Según un diagnóstico realizado por la Mesa Nacional para las Migraciones de Guatemala (MENAMIG) publicado en 2006, el 90% de trabajadores agrícolas temporales manifiesta ir a trabajar a México por medio de contratista, en tanto que 4% lo hacía por cuenta propia.

En general, los contratos son de forma verbal. Desde 2008 el INM instituyó la nueva Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo, que posibilita el registro tanto del empleador como del trabajador. El contratista, en acuerdo con el empleador en México, elabora un listado de los nombres y lugares de procedencia de quienes trabajarán en la plantación del empleador. Con ese documento el contratista - o el empleador directamente - acompaña a los trabajadores al momento del cruce migratorio donde, expedirán la FMTF. Esto, por supuesto, dista mucho de ser formalmente un contrato laboral en términos legales, aunque, como algunos empleadores informaron, esta forma migratoria, de hecho, es utilizada como una táctica de contratación.

Rojas y Ángeles (s/f) indican que la migración documentada de jornaleros agrícolas guatemaltecos a las plantaciones de café involucra a jóvenes con una edad media de 26.5 años, en su mayoría hombres (90%). Aproximadamente la tercera parte es analfabeta, y en esa misma proporción son hablantes de alguna lengua indígena (mayormente mam). En un estudio exploratorio, Rivera (2011) encontró que la oferta de mano de obra es cada vez más feminizada, y en muchas ocasiones la contratación se da en parejas (hombre y mujer). En el desempeño del trabajo también intervienen

los hijos pequeños. Asimismo, se observa un aumento de NNA que viajan solos, en compañía de alguno de sus padres o de un familiar cercano (hermano/a, tío, tía, primos) o de amigos procedentes de la misma localidad de origen.

Independientemente de los ingresos registrados por las autoridades migratorias, es común que los trabajadores - hombres, mujeres, niños, niñas y jóvenes, a veces solos o en compañía de parientes o grupos familiares - lleguen por sí solos a las plantaciones o fincas a solicitar empleo. Esto implica que, a la vez que se contratan trabajadores mediante acuerdos y arreglos con empleadores, contratistas y trabajadores, también existe una gran cantidad pero cuantificada precisamente, de jornaleros que se internan a territorio mexicano de forma autónoma.

Una vez que el trabajador, solo o en compañía de algunos miembros de su familia, ha hecho los arreglos con el empleador, tiene la facultad de concluirlo si las condiciones de trabajo no son las esperadas, si los pagos no son los concertados, o si las condiciones de alojamiento ofrecidas por el empleador no cubren las condiciones mínimas de bienestar. Es una queja constante de empleadores el que los jornaleros, en grupos o individuos, cambian de finca o plantación si no se sienten cómodos en la unidad agrícola en la cual fueron contratados inicialmente. También se refieren a la constancia de los “trabajadores fieles” que, año con año, acuden a la misma plantación, y que incluso se han creado relaciones de parentesco ritual con muchos de ellos (padrinazgos, compadrazgos). La información encontrada señala que los empleadores no siempre cumplen con lo ofrecido: ni con el salario, ni con las condiciones de alojamiento y alimentación; por ello los trabajadores acuden a otras plantaciones, donde creen podrán tener mejor situación de trabajo y estancia.

En la década de los ‘80 era común que en los puestos migratorios de ingreso a México se encontraran los empleadores, pues se les consideraban lugares de contratación (INM). El empleador, o su agente administrador de la finca o plantación, cerraba el trato, pactando el pago y otras condiciones de trabajo (Mosquera, 1990:65).

Para el caso de la zafra en Huixtla (Chiapas), el contratista “enganchador” cumple un papel fundamental para reclutar mano de obra guatemalteca, tanto de jornaleros de las tierras bajas como de las altas. La radio, la prensa, la difusión hablada y los templos cristianos son espacios clave para promover el trabajo en la cosecha de la caña de azúcar. Algunos contratistas que han construido grupos compactos de jornaleros para su viaje de trabajo a México, lo cual facilita su labor, al abordar directamente a “su gente”. Este personaje del contratista es clave, pues es quien tiene contacto directo con “el cabo” – persona responsable de coordinar las cuadrillas de jornaleros - que logra organizar al grupo de cortadores en un albergue determinado establecido previamente por los grupos de trabajo. También se ha observado que la capacidad

de agencia de este medianero le ha permitido abusar y obtener ganancias altas en su papel de intermediario.

## 2.10. Sector secundario

Sin que las ocupaciones tradicionales del sector agropecuario dejen de ocupar el lugar preponderante en el mercado de trabajo, y que continúe la contratación a gran escala de migrantes guatemaltecos, durante las últimas décadas han aumentado otras opciones laborales en los servicios urbanos, el comercio (formal e informal) y la construcción. Destaca, en este ámbito, el área urbana de Tapachula y otros municipios importantes del estado, como Huixtla, Comitán y Tuxtla Gutiérrez. Sobresale el trabajo doméstico, como una actividad de vieja data - al menos desde el siglo XIX - que se ha asociado al trabajo agrícola en una migración de tipo familiar: en tanto los hombres trabajaban en las fincas, las mujeres, esposa e hijas, se trasladaban a Tapachula para trabajar en el empleo doméstico (Fernández, 2006).

Actualmente, esto se ha tornado una experiencia de carácter más individual y las mujeres se apoyan en redes sociales, mayormente femeninas, para migrar y encontrar trabajo en Tapachula. Aunque inicialmente el salario de las empleadas domésticas es complementario a los ingresos familiares, con el tiempo también es una experiencia más independiente (Blanco, 2012). La búsqueda del empleo tiene más éxito cuando se cuenta con redes (una amiga o algún familiar, ya sea una prima, una tía o una hermana); también ofrecen su trabajo en la plaza central de Tapachula (Miguel Hidalgo) los domingos, casa por casa, o bien por medio de carteles y rótulos pegados en las paredes (Ibid).

La mayoría de mujeres guatemaltecas que ingresan a México para insertarse en el empleo doméstico, lo hacen de manera indocumentada o con un permiso de visitante (Rojas, 2002; Rojas et al., 2008; Casillas, 2006), y provienen de localidades indígenas de los departamentos de San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango y Retalhuleu. Por otra parte, pocas mujeres proceden de El Salvador y Honduras; éstas últimas casi siempre recurren al trabajo doméstico de manera temporal, mientras reúnen recursos para continuar su viaje hacia EU.

Las empleadas de Guatemala tienen un bajo nivel de escolaridad y, aunque hayan cursado uno o dos grados de la educación primaria, presentan muchas dificultades para leer y escribir. La mayoría tiene entre 14 y 35 años de edad y muchas de ellas son madres solteras que tuvieron su primer hijo en la ciudad, una vez que se independizaron de la casa paterna. Cuando estas mujeres tienen su primer hijo, éste es llevado a la casa paterna donde la abuela se hará cargo de la crianza, para que la empleada doméstica vuelva a la ciudad a continuar con su trabajo, que le permita enviar remesas para la manutención de su hijo.

Con relación a las formas de contratación, ésta es de manera verbal y se centra en la interlocución entre la potencial empleadora (“patrona”) y la trabajadora, sobre el tipo de trabajo a realizar, horarios, salarios y si el empleo será de planta. Se puntualizan las condiciones en que vivirá en el hogar de la empleadora, si tendrá una habitación o dormirá en espacios colectivos como la sala o garaje, o en la azotea; los tiempos de comidas y días de descanso. Las condiciones de trabajo y el salario dependerán del nivel socioeconómico de la empleadora. Un trabajo realizado por Médicos del Mundo y el Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdova” en 2011, obtuvo una muestra representativa de empleadas domésticas en Tapachula; en ella se observa que en ningún caso existe un contrato de trabajo escrito.

En cuanto al salario, como las otras actividades, varía de acuerdo a las modalidades de trabajo: por un lado, algunas empleadas son “de entrada por salida” o “por horas” en el que viven fuera del lugar del trabajo, y por el otro las que viven en la misma casa de la empleadora (“de planta” o “quedada”). El salario promedio (2011) para la mayoría de empleadas “de planta” es de \$1,500.00 mensuales (USD 112.5), lo cual representa un ingreso diario de \$50.00 (USD 3.7), o sea menos de un salario mínimo por día, que para la región es de \$59.08 (USD 4.43). Sin embargo, las que trabajan por horas o “de entrada por salida” suelen tener un ingreso más alto entre \$100.00 (USD 7.5) o \$150.00 (USD 11.2) diarios (entre 1.7 y 2.5 salarios mínimos), lo que equivale a un promedio salarial mensual entre \$2,000.00 (USD 149.3) y \$3,000.00 (USD 223.9); además, suelen tener un horario estipulado de trabajo y pueden laborar en varias casas a la vez (Blanco, 2012).

Otras actividades que realizan en las ciudades del Soconusco las mujeres guatemaltecas, y en menor medida hondureñas y salvadoreñas son: meseras, empleadas en restaurantes, fondas y puestos de comida en la calle; empleadas en bares (“centros botaneros” como les llaman localmente), donde las jóvenes, hijas o hermanas de las mujeres, atienden a los clientes sirviendo bebidas y botanas (Rivera, 2011). El servicio de alimentos y bebidas en restaurantes, fondas y bares señala que el género es un factor crucial en el trabajo de mujeres jóvenes; las niñas suelen trabajar más en el hogar que los varones, como consecuencia de la influencia de los papeles tradicionalmente asignados a cada género. En esa lógica, el servicio doméstico remunerado se considera una extensión de las tareas domésticas (incluido el cuidado de hermanos menores) y el adecuado para las niñas, y es la principal actividad económica de niñas menores de 16 años.



### 2.11. Comercio ambulante, trabajo ambulante, actividades por cuenta propia

Como observamos en la gráfica sobre Indicadores Trimestrales de Coyuntura de la EMIF Sur (México, 2011), los sectores de servicios y comercio ocupan un lugar preponderante del mercado laboral, en que se insertan cantidades significativas de guatemaltecos en la región del Soconusco. Mujeres y hombres se dedican al comercio ambulante. Por un lado, algunas mujeres viajan cada día desde su lugar de origen, se dedican principalmente a la venta de comida y ropa maquilada (en Guatemala, El Salvador o China) y se asientan en los mercados públicos o ambulantes.

Mujeres y hombres - sobre todo niños y adolescentes - se dedican a la venta ambulante de alimentos (tortas, bocadillos, pasteles, pan, galletas, helados, refrescos, agua fría), casi siempre en los pasillos de los mercados “San Juan” o el central, en las terminales de transporte colectivo, o en las terminales las rutas hacia los municipios cercanos de Tapachula (Rivera, 2011). Otro grupo numeroso es compuesto por niños y adolescentes que se dedican a la venta de flores y diarios, y que casi siempre se ubican en esquinas establecidas desde hora temprana. Se agregan los “canguros” (venta de chicles, caramelos y cigarros) y “boleros” (aseo de calzado) que trabajan en las calles céntricas de la ciudad, en las afueras de los centros comerciales, en las afueras de las universidades (públicas y privadas), y también en las centrales de transporte público colectivo. Por último, un grupo numeroso, de más de 350 niños y adolescentes, la mayoría procedente de Concepción Tutuapa del departamento de San Marcos, Guatemala (Rivera, *Ibid*) trabaja en las noches, y sus clientes son los que acuden a las cantinas, bares y prostíbulos en el horario de la noche/madrugada.

Las personas que se dedican a las ventas y dependen de un empleador son contratados verbalmente por los propietarios de los artículos en venta por las calles de la ciudad. Se les dota de cierta cantidad de mercancía, y por la tarde/noche deben entregar el dinero recabado o la mercancía sobrante. No existe un salario fijo, y sus ingresos dependen de la cantidad de mercancía vendida; en otras palabras es un trabajo a destajo, pagado por lo que se trabaja en jornadas largas, incluso de más de 10 horas diarias. Las mujeres que realizan actividades por cuenta propia (venta de ropa principalmente) se involucran en jornadas de más de 12 horas. Normalmente el ingreso diario oscila entre 1.5 y 2 salarios mínimos.

### 2.12. Condiciones de trabajo, alojamiento, alimentación y salud

La jornada laboral para las empleadas domésticas es larga - en ocasiones más de 10 horas -sobre todo para las que viven en casa de sus empleadores, cuyo trabajo inicia desde muy temprano, entre 5:30 y 6:00 de la mañana, para preparar el desayuno y realizar el aseo de la cocina. Continúa con la limpieza en habitaciones y casa en ge-

neral, así como el lavado de la ropa. Además de realizar mandados y demás trabajos a petición de sus empleadores, la empleada doméstica “debe estar a disposición” para cualquier diligencia requerida por la empleadora.

En cambio, para quienes trabajan en casa y duermen fuera de ella, la dinámica no varía, aunque gozan de “cierta libertad” una vez que han concluido el trabajo doméstico (Blanco, 2012). Su forma de contratación se relaciona con el tipo de redes sociales (familiares, amistad, vecindad) que han construido desde su lugar de procedencia en Guatemala. Muchas de estas mujeres migran a alguna ciudad del Soconusco, principalmente Tapachula, porque alguien les ha antecedido y facilitado información, datos, contactos con posibles empleadoras, casi siempre la mujer del hogar. Si carece de redes, la recién llegada a la ciudad acudirá el domingo a la plaza central de Tapachula, donde invariablemente acuden las empleadoras en busca de empleadas. Los contratos son verbales, informales, por lo que no se establecen convenios sobre las condiciones en que se desarrollará su trabajo. Similar situación experimentan los trabajadores dedicados al comercio informal.

Los trabajadores de los servicios y el comercio que radican en Tapachula, que no viajan cada día a su lugar de residencia en Guatemala o que no habitan la misma vivienda del empleador, recurren al alquiler. Normalmente éste se hace por grupos familiares o de paisanos, y casi siempre se trata de en cuartos rentados en condiciones de hacinamiento. Los recién llegados que no cuentan con redes se acogen en vecindades (“cuartería”), donde rentan habitaciones, y cuya administradora coloca en un cuarto a varias personas de todas las edades sin que necesariamente se conozcan entre sí.

El costo de las rentas, en el primer caso, en 2010 fluctuaba entre los \$400 (USD 30) y \$900 (USD 67.46). Este precio es prorrateado entre el número de personas que habitan la vivienda, que no rebasa los 25 m<sup>2</sup>, con escasa o nula ventilación; los baños y espacios para el lavado de ropa son colectivos. En promedio, una habitación de esa naturaleza alberga a tres o cuatro personas, sin embargo, en algunos casos es compartida hasta por seis o siete, sobre todo cuando algunos de los miembros son parientes. Sin espacio para una estufa o refrigerador, estas moradas son ocupadas casi exclusivamente para dormir, ya que las personas trabajan todo el día. Cerca de 80% de ellos duerme sobre cartón, y muy pocos logran comprar o heredar una colchoneta; es muy raro el caso de aquel que duerme en una cama con colchón. Adquieren los alimentos en la calle, comúnmente en fondas del mercado que, por 15 pesos (USD 1.12) ofrecen una comida y agua dulce; o bien se organizan cuatro o cinco personas para comprar un pollo asado y tortillas, que comen en las aceras o en la plaza central. Procuran casi siempre hacer dos tiempos de la comida y uno más por la noche a base de refrescos y galletas. Todo depende de las ganancias que obtienen a lo largo de la jornada (Rivera, *Ibid*).

En relación con el tema de la salud, en caso de enfermedad las empleadas domésticas, así como las que trabajan en restaurantes, fondas o bares, son apoyadas eventualmente por los empleadores, dependiendo del nivel económico del negocio o la vivienda; no están aseguradas en el servicio público de salud. Blanco (Ibid) destaca que, en diferente grado, las empleadoras manifiestan una “solidaridad de género” cuando sus empleadas domésticas enferman o cuando viven parte o la totalidad de sus embarazos en Tapachula, así como el parto y el post parto. El apoyo se expresa en la reducción de la jornada laboral, el permiso para quedarse en la casa tras el parto, y ayuda financiera para el mismo. La solidaridad mostrada por algunas empleadoras puede deberse a la coincidencia en la edad y el ciclo vital entre patrona y empleada, y en algunas excepciones debido a la similitud de origen humilde, pero en ningún caso existe un compromiso de inscribirla a la seguridad social.

Cabe señalar que en otros casos los trabajadores están en total desventaja, y cuando padecen alguna enfermedad (como infecciones respiratorias y gastrointestinales, las más comunes) se alivian compartiendo medicamentos recomendados por algún pariente o amigo, o por el dependiente de alguna farmacia de medicamentos económicos. Algunos malestares físicos de los vendedores ambulantes se asocian con la fatiga causada por las largas jornadas de trabajo, por cargar los productos en venta, la cajita de dulces o la de bolero: los dolores de espalda, de pies y el agotamiento son una queja generalizada. Un médico de “Farmacias Similares” asegura que los vendedores ambulantes presentan problemas de micosis en los pies porque caminan todo el día con temperaturas altas y calzando zapatos de material sintético, que favorecen esta afección. También presentan problemas de desnutrición, anemia y parasitosis, que se reflejan, entre otros síntomas, en manchas de la piel. Los embarazos - en edad temprana en su mayoría - de las mujeres que trabajan en las ventas ambulantes presentan mayores dificultades, pues tras éste, además de la mercancía, cargan en la espalda al niño de pocos meses de nacido. Muchas de ellas tienen como pareja a alguien que desempeña el mismo oficio, de modo que entre ambos organizan los horarios del jornal, y con el apoyo de la pareja las mujeres trabajan menos horas.

El gobierno federal ha implementado un programa de asistencia médica a los migrantes a través de la Cartilla de Salud del Migrante; sin embargo, casi nadie sabe de su existencia, y se muestra interés alguno cuando se les habla de esta posibilidad. En general, los migrantes afirman que no se enferman, aunque al profundizar en las entrevistas surgen los casos arriba mencionados; sin embargo, esto no es considerado por ellos como una enfermedad, porque vivían en Guatemala en esas mismas condiciones.

### 3. MARCOS JURÍDICOS MIGRATORIOS ACTUALES RELACIONADOS CON LAS MIGRACIONES LABORALES<sup>16</sup>

A continuación se examina el marco institucional y jurídico en que se inserta el tema de la migración laboral. Se retoma el ejercicio realizado por autores que han identificado los instrumentos jurídicos y las políticas migratorias internacionales. Éstos exponen una serie de limitaciones y desafíos que desembocan en la protección de los derechos humanos de los migrantes laborales.

En el presente documento se hace una aproximación, sin llegar a la meta propuesta por Castillo (2010:13) en el sentido de hacer “un examen de las instituciones y la capacidades instaladas en las esferas federal, estatal y municipal, que poseen competencias y jurisdicciones respecto del amplio tema de la gestión migratoria”, pues se requiere de más tiempo para ello. Este acercamiento ubica ciertos alcances de algunas instancias, y sobre todo se concluye, al igual que el autor mencionado, en la necesidad de avanzar, no sólo en una adecuación y actualización del marco jurídico de conformidad con los compromisos adquiridos por el Estado mexicano ante la comunidad internacional, sino también en la necesidad de formular una sólida política migratoria integral del Estado. (Ibid) Como menciona Artola (2006:13), “la visible intensificación y diversificación de los flujos migratorios es uno de los grandes temas de la actualidad, que plantea serios retos a las políticas públicas”. Para ello los gobiernos crean, desarrollan y ejecutan políticas públicas revestidas de una aparente “objetividad”; sin embargo, toda política pública está sustentada en juicios de valor y en un complejo entramado de intereses (Rodríguez y Ardid, 1996:425).

México no es ajeno a esta circunstancia y, frecuentemente, sus líneas de acción en materia migratoria son impuestas por la agenda estadounidense de seguridad, que ha repercutido en la nulificación de los esfuerzos de construcción de esquemas subregionales y regionales de cooperación. Por ello se ha insistido en que el país no cuenta con una política migratoria integral, pero efectivamente existen políticas emergentes manifiestas en acciones de asistencia y atención hacia los emigrados, y de contención hacia los inmigrantes.

---

<sup>16</sup> Para esta sección me apoyé en la asesoría y ayuda de Santiago Martínez Junco, conocedor de la problemática migratoria en el sureste mexicano. Asimismo me beneficié de las sugerencias de Melissa Vertiz del Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdova”, Ana Silvia Alfonso de ACNUR y Luis Flores de OIM, todos con sede en Tapachula, Chiapas, México. A ellos mi reconocimiento y gratitud.

Desde los años '70, cuando inicia la masificación de la emigración, los gobiernos mexicanos han omitido el diseño y la aplicación de una política migratoria que contemple los problemas, retos y oportunidades resultantes de la creciente emigración de trabajadores hacia EU, así como de la migración en tránsito y de destino.<sup>17</sup> Se carece, en otras palabras, de una política migratoria integral, pues no se cuenta con un marco de principios y líneas acordes con la complejidad del proceso migratorio en todas sus expresiones. Como consecuencia, se ejercen acciones y discursos endebles, tanto ante los Estados Unidos como ante los vecinos centroamericanos.

Las relaciones internacionales y diplomáticas mexicanas han pretendido adecuarse al orden mundial, por lo que el Estado mexicano en todo momento está dispuesto a participar en las firmas y ratificaciones de acuerdos y convenios internacionales, que no siempre tiene la capacidad y voluntad de llevar a la práctica. Es decir, no sólo se deben reafirmar los derechos, sino también incorporarlos en la legislación nacional, y de allí traducirlos en política pública efectiva.

El tema de la migración laboral es uno de los que requieren de esfuerzos que van más allá de los del Estado mexicano, ya que involucra procesos de interacciones entre naciones, tanto de destino como de origen, por lo que la política migratoria debería ser en acuerdo bilateral o multilateral. Hasta ahora, con Estados Unidos la relación ha sido difícil, dada su política restrictiva unilateral y el privilegio del interés exclusivo de su nación en sus acciones; más aún considerando que ese país no es parte de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Con Guatemala la situación es igualmente compleja, al no existir convenios binacionales que atiendan tanto la administración común de la frontera, con apego a los derechos humanos, como el intenso flujo de trabajadores que llega a la frontera sur. Estos últimos deberían contar con el respeto de sus derechos laborales, desde su lugar de origen y hasta el de destino, como lo establece la Convención de 1990, que ambos países han suscrito y ratificado.

Las medidas de política migratoria dominantes se trazan en distintas escalas: internacional, binacional, nacional y estatal. Entre las primeras destacan la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (firmada en 1991 y ratificada por México en 1999, entró en vigor en el 2003); la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las

---

17 Imaz (2010:41, citando a Veree, 2003; Alanis 2006 y Castillo, 1998)

Formas de Discriminación Racial (que entró en vigor en México en 1975); la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, ratificada por México en 1981); la Convención Internacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como la Convención Belem Do Pará (México la ratificó en 1998) y la Convención sobre los Derechos del Niño, elaborada por la Naciones Unidas (México firmó y ratificó en 1990). Para efectos de este apartado se retoman todas, a excepción de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

En la segunda escala, se observa la notoria ausencia de acuerdos bilaterales México-Guatemala. *El Grupo Guatemala-México. Migración y Desarrollo*, reconoce que “para el análisis de las políticas migratorias se vio limitado en sus alcances debido a que, principalmente, se trata de políticas implícitas y no, como era de esperarse, de políticas públicas explícitas y formalmente aprobadas como tales.” (2009:4) Díaz (2011) y Castillo (2010) señalan la gestión de la Comisión Binacional sobre Asuntos Migratorios (CBAM), que surge como resultado de mecanismos de seguimiento y evaluación de los acuerdos de cooperación entre México y Guatemala.

En la escala nacional, se retoman partes sustanciales de la Ley General de Población (promulgada en 1974) y de la Ley de Migración (promulgada en el 2011, aún en espera de su reglamentación). Por último, se ubica la política migratoria del gobierno del estado de Chiapas (2006-2012), a partir de la cual se observa la adopción de políticas de acción afirmativa respecto a la migración en tránsito y de destino. Se definen acciones como la promoción de los Derechos Humanos de los Migrantes en Chiapas; la Ley para Combatir, Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, así como la creación de la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes.

### 3.1. Marco Internacional

**3.1.1. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares** (Convención de 1990) es el régimen central para la defensa de los derechos de los trabajadores migratorios. Por lo tanto, los países que la firman y ratifican reafirman su voluntad política de lograr la protección internacional para todos los trabajadores migratorios, de acuerdo a lo dispuesto por este instrumento internacional. Éste, junto con el Convenio número 97 y el Convenio número 143 de la OIT, contienen los más importante criterios del marco normativo internacional, que enfatiza los derechos humanos de los trabajadores migratorios. Sus disposiciones se dirigen tanto al país de empleo como al país de origen. La característica de los trabajadores migratorios identificados por la Convención son los trabajadores fronterizos que conservan su residencia habitual en un Estado vecino, al que normalmente regresan cada día o al menos una vez por semana; los

trabajadores de temporada; marineros empleados a bordo de una embarcación registrada en un Estado del que no sea nacional; trabajadores vinculados a un proyecto concreto, y trabajadores por cuenta propia.

Las secciones y artículos que se refieren a los derechos laborales de los trabajadores migratorios, son la Parte I (Alcances y definiciones Art. 1, 5); parte II (No discriminación en el reconocimiento de los derechos Art. 7); Parte III (Derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, Art. 11, 21, 23, 25, 28, 29, 34, 35); y Parte IV (Otros derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares que estén documentados o se encuentren en situación regular, Art. 40, 44).

El Comité de protección de los derechos de los Trabajadores Migratorios (CTM), órgano institucional que observa que los Estados Parte la apliquen (Art. 72 inciso 1a), examina los informes emitidos por los Estados Parte sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que hayan adoptado para dar efecto a la Convención. Sobre estos informes, el CTM elabora las observaciones que considere apropiadas. En México la aplicación de la Convención compete a la Secretaría de Gobernación (a través del Instituto Nacional de Migración), a la Secretaría de Relaciones Exteriores (a través de la red Consular Mexicana), así como al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (en el caso de menores mexicanos no acompañados repatriados de Estados Unidos, principalmente). Al ser una de las más amplias disposiciones internacionales, también se incluyen otras secretarías de estado, como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Salud, Economía.

**3.1.2. Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW).** Entre sus preocupaciones está el alto riesgo de las mujeres migrantes trabajadoras, especialmente las indocumentadas, que cuentan con trabajos mal remunerados, que pueden estar expuestas a abusos y discriminación, y quizás nunca podrán obtener la legalización de su situación migratoria o su ciudadanía. La gran aportación de la CEDAW es la definición de discriminación contra la mujer trabajadora, nacional y extranjera que permanece en el país de referencia. Su interés son las mujeres no protegidas por la legislación de los países de destino; además enfoca la perspectiva de desigualdad de género, las funciones tradicionales de la mujer, la inestabilidad de los mercados de trabajo y la feminización de la pobreza (Roldán 2010:21). Para su observancia, la CEDAW apela a los Estados parte a adoptar las medidas adecuadas, de carácter legislativo, judicial, administrativo y económico, para garantizar en todos los ámbitos la igualdad de derechos entre los hombres y las mujeres.

Su importancia radica en que refuerza las disposiciones del resto de los instrumentos internacionales y los amplía, al abarcar el concepto de igualdad (Stern, 2010:50).

Atendiendo a los objetivos de la CEDAW, México desarrolló el Programa Nacional de la Mujer (1995-2000); posteriormente, y en atención a las recomendaciones emitidas por el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) - el órgano que se ocupa de observar el cumplimiento de los objetivos de la CEDAW - creó el 8 de marzo del 2000 el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Pese a los progresos en la materia, durante este año el Comité ha hecho recomendaciones sobre el nivel de cumplimiento del Estado mexicano de los lineamientos de la Convención. Continúan las desigualdades estructurales para el pleno goce de los derechos de las mujeres. La discriminación, así como la agresión contra mujeres y niñas, ligadas a los altos niveles de violencia del país, deberán ser un aspecto prioritario de atender.

**3.1.3. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida también como Convención de Belem Do Pará.** Esta Convención también contempla los derechos universales, los planteamientos de la CEDAW y los de la Convención de 1990, y agrega el concepto de violencia contra la mujer. Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado. Los Estados Parte tienen la obligación de proteger los derechos humanos de las mujeres, sean nacionales o extranjeras, en territorio nacional. Reconoce que toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos (Art 5). En 2004, se creó el Mecanismo de Seguimiento de Implementación de la Convención, denominado MESECVI, sistema consensado e independiente, para examinar los avances realizados por los Estados Parte en el cumplimiento de los objetivos de la Convención. La OEA y el MESECVI reconocen que México responde a los objetivos de esta Convención y a las recomendaciones, según se constata en el informe de México (2012). A ello responden la creación de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra la Mujer (FEVIMTRA), la incorporación en el Plan de Desarrollo (2007-2012) en el Eje Rector III (igualdad de oportunidades), del punto 3.5: la igualdad entre mujeres y hombres; y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007).

**3.1.4. Convención sobre los Derechos del Niño,** impulsada por la UNICEF. Entró en vigor en México en 1968, y refleja una preocupación por los derechos de los niños, por su vulnerabilidad principalmente en cuanto a su cuidado, identidad y nacionalidad. Con referencia a la condición de migrantes, los niños tienen derecho a salir de cualquier país - incluso el suyo - y entrar a su propio país, con excepción de las restricciones legales necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la



salud y la moral pública, así como los derechos y libertades de otras personas (Stern, 2010:49). Esta Convención contempla a las niñas, niños y adolescentes nacionales y extranjeros en territorio nacional. En 1996 puso en marcha su política pública, con la participación de UNICEF México encabezado por el Sistema Nacional DIF, a través del Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos.

Basado en el informe de México, en referencia al trabajo infantil, en 2006 el Comité de los Derechos del Niño (CRC) reconoció el avance en la ratificación del Convenio No. 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, así como de la promulgación (2000) de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Sin embargo, el organismo lamenta que México no haya abordado suficientemente las observaciones “relacionadas con la desigualdad social y los grupos vulnerables, el principio de no discriminación, los niños indígenas, la explotación económica y sexual de las mujeres y la trata de los niños migrantes.” (ONU-CRC, 2006: 6).

### **Marco Binacional Guatemala – México**

La Comisión Binacional sobre Asuntos Migratorios (CBAM) surgió en 1989 como resultado de mecanismos de seguimiento y evaluación de los acuerdos de cooperación. Se estableció para estudiar la situación y adoptar medidas que respondan de manera integral y coordinada a la realidad migratoria. Sus principales ejes de discusión y acuerdo son la migración documentada, la migración irregular y extra-regional, los derechos humanos de los migrantes y los trabajadores migrantes temporales (OIM, MINEX, 2002). En 2003 y 2008 se propusieron nuevas normas migratorias, con mayor énfasis en la gestión de flujos migratorios, a partir de las cuales se impulsó en México la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF), con objeto de mejorar el registro del flujo laboral. En la práctica, los respectivos aparatos gubernamentales de México y Guatemala ejercen diversas acciones que configuran lo que, en los hechos, se constituyen en políticas migratorias implícitas, de difícil o imposible materialización, las cuales quedan sujetas a la voluntad y talante de los servidores públicos (discrecionalidad) a cargo de su gestión y puesta en práctica.

Actualmente, el convenio formal y de mayor atención es el “Acuerdo para la Repatriación Segura y Ordenada de nacionales guatemaltecos, salvadoreños y hondureños en las fronteras de México y Guatemala”. Su antecedente es el Programa de Deportación Segura y Ordenada, de los años '80, cuando el Estado Mexicano necesitó establecer una agenda migratoria con los países centroamericanos, así como instituir mecanismos bilaterales y multilaterales de repatriación ordenada y segura. De ahí surge la propuesta de una Política Migratoria Integral para la Frontera Sur, con

referencia a las relaciones con los países de Centroamérica. El primer programa se concretó en 1989, a través del Grupo Binacional México-Guatemala sobre Asuntos Migratorios. En 1992 se acordó que únicamente los indocumentados de origen centroamericano serían objeto de repatriación por la frontera México-Guatemala. En cuanto a la repatriación de menores de edad se estableció, en 1993, que fueran llevados ante la representación consular guatemalteca para su documentación previa a la deportación, y que el retorno se efectuaría de forma separada de los adultos.

En 2002 se suscribió el Primer Arreglo para la Repatriación Segura y Reordenada de Extranjeros Centroamericanos en las Fronteras de México y Guatemala, con el objeto de facilitar la repatriación de indocumentados de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua hasta su lugar de origen. Sin embargo, en realidad los centroamericanos eran dejados en Guatemala, lo que creó problemas a aquel país por no poder trasladar a los otros hasta sus lugares de origen. Fue hasta 2005 cuando el procedimiento y los arreglos se ampliaron; por su parte, el gobierno de Guatemala celebró convenios con los gobiernos de El Salvador y Honduras para la recepción de sus nacionales. De esta manera, los nacionales salvadoreños son entregados por las autoridades de Guatemala en la frontera de Pedro de Alvarado, Guatemala/La Hachadura, El Salvador, y los nacionales hondureños son entregados por las autoridades guatemaltecas en la frontera de Agua Caliente, Guatemala/Agua Caliente, Honduras.

En mayo de 2006 México, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron un memorándum en San Salvador donde acuerdan que México trasladará (devolverá) a los migrantes sin documentación migratoria, a su país de origen por vía terrestre de forma segura y ordenada. El 15 de noviembre del 2011 se hizo la última reforma al convenio de colaboración, al incorporársele la República Dominicana, y se estableció un Protocolo de Repatriación en el que México ratificó su compromiso de asumir los gastos de transportación, a la vez que solicitó a los países centroamericanos que continúen otorgando las facilidades administrativas para la repatriación de sus connacionales.

## **3.2. Marco Jurídico Nacional**

### **3.2.1. Ley General de Población (1974)**

La Ley General de Población (LGP) desde 1974 ha sido la columna vertebral de la implementación de la política migratoria en México y vigente en diversos artículos hasta que la Ley de Migración, aprobada en 2011, esté reglamentada. La Ley toma en cuenta a los mexicanos en Estados Unidos y en el exterior, y a los extranjeros en territorio nacional. Pone énfasis en la estancia documentada. Con relación a inmigrantes, el Art. 34 apunta que la Secretaría de Gobernación podrá fijar a los extranjeros que se internen en el país, las condiciones que estime convenientes respecto

a las actividades a las que habrán de dedicarse y al lugar o lugares de su residencia. Cuidará asimismo que los inmigrantes sean elementos útiles y que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y, en su caso, la de las personas que estén bajo su dependencia económica. En su Art. 48 anota las características de inmigrantes: I. Rentistas, II. Inversionistas, III. Profesional, IV. Cargo de confianza, V. Científico, VI. Técnico, VII. Familiares, VIII. Artistas y deportistas, IX. Asimilados, quienes podrán realizar cualquier actividad lícita y honesta. Se considera a extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional, o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano, y que no se encuentren comprendidos en las fracciones anteriores, en los términos que establezca el reglamento. El Art. 60 indica que para que pueda ejercer otras actividades, además de las que le hayan sido expresamente autorizadas, requiere el permiso de la Secretaría de Gobernación. El Art. 61 especifica que quienes tengan a su servicio, o bajo su dependencia económica a extranjeros, están obligados a informar a la Secretaría de Gobernación, en un término de quince días, sobre cualquier circunstancia que altere o pueda modificar las condiciones migratorias a las que éstos se encuentren sujetos. El Art. 70 establece la obligación de la autoridad migratoria para otorgar certificaciones que acrediten la legal estancia de los extranjeros en el país, con el propósito de dar mayor concreción a las garantías de seguridad jurídica. El Art. 3, fracción VII, sujeta la inmigración de los extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y establece procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio.

### **3.2.2. Ley de Migración (2011)**

Aprobada en 2011, la ley consta de 8 títulos y 21 capítulos. Concibe a la política migratoria del Estado mexicano como “El conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que, con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la Ley, se plasman en su Reglamento, normas secundarias diversas, programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio en México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes”.<sup>18</sup> En opinión de la Comisión Internacional de Derechos Humanos,<sup>19</sup> la Ley de Migración representa un avance significativo para el reconocimiento y protección de los derechos humanos de los migrantes.

<sup>18</sup> Ley de Migración, 2011, México, Gobierno Federal, SEGOB, INM.

<sup>19</sup> Anexo al comunicado de prensa 82/11, Observaciones Preliminares de la Relatoría sobre los Derechos Migrantes de la CIDH a México

Algunos de los principales avances reconocidos se refieren al libre tránsito para migrantes, y establece algunas limitaciones, como lo indica el Art 7.<sup>20</sup> Éstas pueden estar acotadas en la aplicación del procedimiento administrativo de verificación migratoria, revisión de documentos en puntos de revisión - fijos o provisionales - de las autoridades migratorias dentro del territorio nacional y en puntos de salida e ingreso. La detención en los centros de aseguramiento, cuando la persona está en proceso de regularización, implica la restricción de no poder trasladarse libremente por el territorio nacional hasta determinado límite, o dar aviso de cambio de domicilio. A pesar de ello existe la posibilidad de relacionar el derecho a la libertad de tránsito con otros derechos con los que se concatena, como el principio de legalidad, seguridad jurídica y libertad personal. De acuerdo con la situación en particular, se podría obtener la protección judicial de la Federación contra algún acto restrictivo de la libertad de tránsito.

Otro progreso en la Ley se relaciona con el reconocimiento del interés superior del niño y la unidad familiar como principio rector, el reconocimiento de los derechos a la justicia, la educación, la salud y al registro civil para los migrantes y sus familiares, independientemente de su estatus migratorio; la ampliación de los procesos de regularización migratoria; la definición de apátrida y la extensión de visado para personas que requieren de protección especial, tales como solicitantes de condición de refugiado, de protección complementaria y de la determinación de apátrida. Si bien muchos de estos derechos ya tenían rango constitucional, la incorporación de los mismos en una ley especial contribuirá a fortalecer el goce efectivo de los mismos.

### **Política pública del gobierno del estado de Chiapas, México (2006-2012).**

Durante el presente sexenio (2006-2012) se creó es la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional, instancia encargada de gestionar la política migratoria de la entidad. Asegura la implementación de acciones y programas a través de la integración de 15 estrategias y 710 acciones, que pro-mueven el respeto de los derechos humanos de la población de la entidad. De especial interés son los migrantes en tránsito, para cuya atención se involucra a la Procuraduría de Justicia del estado, a través de la Fiscalía Especializada en el Combate contra Crímenes Cometidos contra Migrantes.

---

20 El artículo 7 de la Ley de Migración dice "La libertad de toda persona para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional tendrá las limitaciones establecidas en la Constitución, los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, esta ley y demás disposiciones jurídicas aplicables. El libre tránsito es un derecho de toda persona y es deber de cualquier autoridad promoverlo y respetarlo. Ninguna persona será requerida de comprobar su nacionalidad y situación migratoria en el territorio nacional, más que por la autoridad competente en los casos y bajo las circunstancias establecidos en la presente Ley."

A la par se creó el Consejo Estatal de los Derechos Humanos, del cual deriva la Comisión de Atención a los Derechos Humanos de Migrantes. Su política incluye servicios y apoyos a los chiapanecos en EU. Una de las estrategias para la promoción de los derechos humanos de los migrantes en Chiapas se asienta en la nueva Constitución del Estado, modificada en 2011, ahora llamada Siglo XXI. Debido al alto número de transmigrantes agredidos y violentados en territorio mexicano, el gobierno estatal ha solicitado a la Cámara de Diputados (federal) la eliminación de la visa para centroamericanos para sustituirla con un documento oficial emitido por el país de origen; éste contaría con datos biométricos de cada persona que ingrese por la frontera sur, para poder contar con una identificación. Hoy día la respuesta es negativa.

En la política del estado de Chiapas ha predominado la acción y discurso de la atención a trabajadores agrícolas de nacionalidades salvadoreña, hondureña y guatemalteca, mujeres y menores de edad, que trabajan en la región del Soconusco. Sus programas se orientan a diversos temas relacionados con la salud, la identidad, la repatriación de cadáveres a sus países de orígenes; así como actividades propias de la Procuraduría de la Defensa de la Mujer dirigidas a esta población. Destacan las actividades de apoyo jurídico, de salud mental y física, asesoría en regulación migratoria y campañas de obtención de actas de nacimiento a menores no registrados.

Con la reforma del Artículo 56 del Código Civil del Estado de Chiapas, publicada en el periódico oficial del Gobierno estatal el 13 de mayo de 2009, las oficialías de los registros civiles podrán expedir actas de nacimiento a niñas y niños nacidos en territorio chiapaneco, sin necesidad que la madre/el padre, o ambos, sean migrantes irregulares o trabajadores temporales. El Instituto Estatal de la Mujer, por su parte, se enfoca en atender víctimas de violencia y en algunos casos canaliza a albergues a las mujeres que han sido objeto de ella; imparte también pláticas y talleres sobre el tema de la violencia (de Lachica y Martínez, 2011). En sus acciones para chiapanecos en el extranjero destacan la instalación de dos “Casas Chiapas”, una en Utah y otra en Los Ángeles, California, donde los oriundos chiapanecos pueden acudir para solicitar apoyos de distinta índole.

En cuanto a los migrantes víctimas de trata, el gobierno del estado de Chiapas tiene un convenio con OIM para su atención y, en concordancia con el ámbito federal, se aprobó la Ley para Combatir, Prevenir y Sancionar la Trata de personas del estado de Chiapas aprobada el 3 de abril del 2009 e incluye el *Programa Estatal para Combatir y Prevenir la Trata de Personas y Proteger a sus Víctimas*. Se enfoca en la prevención, el combate a este delito y a la protección de las víctimas y testigos de trata de personas con el propósito de garantizar una atención integral a las víctimas (OIT, Johnsson, 2012: 49). Sin embargo, la política estatal presenta sus propias limitaciones, debido a la interrelación con el ámbito federal, que no siempre comparte sus disposiciones.

## 4. PROPUESTAS CON RELACIÓN A LOS MARCOS JURÍDICOS REVISADOS

### 4.1. *Convenios internacionales*

- Es recurrente el desconocimiento de diversos actores institucionales sobre los Convenios internacionales signados por México. Es necesaria la profesionalización e institucionalización de la Convención de 1990, de la Convención de los Derechos del Niño, el Convenio CEDAW y el Convenio Belem Do Pará, que compete a distintas Secretarías de Estado (Secretaría del Trabajo, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Desarrollo Social). Éstas implementan políticas públicas con población migrante – en tránsito, trabajo temporal o definitivo, repatriación - y particularmente, la Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Migración, la principal instancia de la gestión y administración migratoria, cuyo desconocimiento y falta de profesionalización en la gestión pública debe dejar de ser un pretexto para vulnerar los derechos de los migrantes.

- En el 2005 el Foro Migraciones recomendó “Atender a la garantía de los derechos laborales de los trabajadores migratorios temporales y trabajadoras domésticas en función de acceder a servicios sociales y procesos de organización sindical”. El estado Mexicano debe eliminar las reservas a la Convención: por ejemplo, debe permitir que los trabajadores migratorios se organicen de manera libre y participen en sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, lo cual les permita involucrarse en la exigencia de sus derechos laborales y sociales. Si se pretenden armonizar las leyes nacionales con los acuerdos internacionales, es tiempo de analizar alternativas que favorezcan a los trabajadores ante sus precarias condiciones de trabajo y vida.

- En relación con la discriminación de las mujeres migrantes, y con base en el Convenio de la CEDAW, es necesaria la inclusión de la perspectiva de género en el desarrollo de una política pública. En la Ley de Migración no está presente la transversalidad de género en la implementación de políticas públicas. Se requiere la perspectiva de género en las acciones de la migrante trabajadora.

- Con fundamento en el Convenio Belem Do Pará se propone estructurar, promover y capacitar al personal del INM en materia de equidad de género, para cumplir con la expectativa de eliminación de la violencia contra las mujeres. Se sugiere la realización de acciones de sensibilización y concientización sobre la violencia ejercida contra mujeres nacionales y migrantes trabajadoras que transitan o permanecen en territorio nacional.

- Bajo la Convención de los Derechos del Niño se recomienda crear un perfil profesional y psicológico que se adecúe a las necesidades específicas que requieren los casos de menores separados o no acompañados en tránsito, o en destino, en el territorio nacional. Particularmente relevante será la profesionalización de funcionarios involucrados con la gestión de niñez y adolescencia en procesos de migración como el INM, de los Centros de Atención a Migrantes del DIF, así como de los cónsules situados en las fronteras nacionales. Sería pertinente incorporar el precepto del interés superior del niño en la legislación y la política migratoria de los países de Centroamérica, República Dominicana y México, especialmente en la acción de la detención de NNA en tránsito, para su posterior devolución al país de origen. ACNUR recomienda poner en práctica mecanismos para la protección de los niños separados o no acompañados en la frontera sur de México y, de especial manera, en la repatriación de niños centroamericanos a su país de origen. Esta agencia de la ONU detectó que muchos niños son repatriados sin verificar su identidad, o sin haber ubicado previamente a sus familias o a alguna institución temporal de acogida apropiada, en el país de origen. En esa lógica, México, con apoyo de UNICEF, creó al interior del INM la figura del Oficial de Protección de la Infancia (OPI), para garantizar la protección integral de los derechos de la niñez migrante no acompañada en las fronteras norte y sur de México. Sin embargo, esta medida aislada, si bien es acertada, no es suficiente.<sup>21</sup> Una de las quejas más comunes es el número limitado de estos oficiales, lo que impide dar atención adecuada a NNA, particularmente de quienes viajan sin compañía. Igualmente recomendable es que los países con los que México comparte el Programa de Repatriación tuviesen figuras como las del OPI.

- Con relación al tema del derecho a la identidad, promovido por la Convención de los Derechos del Niño, se releva la importancia de “fomentar la realización de convenios con las oficinas de Registro Civil de las entidades federativas a fin de que los hijos de migrantes, nacidos en territorio nacional, accedan a sus derechos de la nacionalidad e identidad.” Se recomienda dar seguimiento a tan significativa encomienda.

---

<sup>21</sup> En correspondencia con el Modelo para la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados, los OPI deberán detectar y atender sus necesidades más urgentes. Deberán conocer las herramientas necesarias para la intervención en situaciones de crisis, de solicitud de refugio y casos de trata, así como informar al NNA, en un lenguaje adecuado, cuáles son sus derechos y responder a todas sus dudas sobre su procedimiento migratorio. Deberán canalizar a niños y jóvenes a los albergues del DIF y acompañarlos en los procesos de repatriación a sus países de origen, garantizando su protección en todo momento. Los OPI atienden tanto a niños extranjeros en el proceso de aseguramiento, protección y en las estaciones migratorias, como a niños mexicanos en el momento de la recepción en México, cuando son repatriados desde Estados Unidos.

#### **4.2. Agenda Binacional Guatemala-México**

- En el corto plazo no se visualiza una acción integral que abarque los puntos focales de la Convención de 1990, ni un esfuerzo bilateral Guatemala-México mayor que instrumentar acciones conjuntas para ordenar el flujo de personas y mercancías a través de la frontera entre ambos países. El gobierno de Guatemala y el próximo presidente de México (2012-2018) deberán concertar agendas de relación bilateral, y trabajar más allá de la administración de flujos migratorios. El mercado laboral transfronterizo y el flujo de trabajadores hacia la frontera sur de México son temas de urgencia, que pueden ser el inicio de la construcción de una política integral para el trabajador migratorio en la frontera Guatemala-México, considerando que ambos países son parte de la Convención de 1990.

- Impulsar el llamamiento del Grupo Guatemala - México. Migración y Desarrollo, en el cual el Consejo Parlamentario Regional sobre las Migraciones (COPAREM) puede servir como un espacio legislativo de convergencia entre Guatemala y México –y los demás Estados miembros. Es una instancia necesaria para permitir que ambos países firmen acuerdos binacionales con un objetivo claro, operatividades específicas para ambos países, responsabilidades y obligaciones en la protección de los migrantes laborales regulares o no.

- La contratación de trabajadores migrantes agrícolas podría beneficiarse de un acuerdo bilateral entre las Secretarías del Trabajo y Previsión Social de México y de Guatemala. Entre otros beneficios, resalta que esto, potencialmente, podría reducir la intervención y el control que actualmente tienen los intermediarios laborales (contratistas, enganchadores), tanto guatemaltecos como mexicanos, sobre los trabajadores agrícolas guatemaltecos. De hecho, los contratistas guatemaltecos están acreditados ante el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Guatemala; sin embargo, se observa un constante incumplimiento de los procedimientos que deberían beneficiar a los trabajadores.

#### **4.3. Nacional**

- Profesionalización, capacitación e institucionalización continuas, con base en la nueva Ley de Migración y su Reglamento (cuando entre en vigor), en todos los niveles operativos de las instancias involucradas.

- Emitir el Reglamento de la Ley de Migración, de acuerdo a los convenios internacionales como la Convención de 1990. Se exhorta a tomar en consideración la opinión de las OSC y expertos en la materia.



- La Ley de Migración y su Reglamento deberían contemplar un marco legal que posibilite la creación de registros y estadísticas que incluyan los arrestos, autos de formal prisión y las sentencias de quienes violen los derechos humanos de los migrantes, principalmente de las instituciones del Estado y de los tres niveles de gobierno.

- El artículo 33 de la Constitución faculta al Ejecutivo para expulsar del territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a los extranjeros - residentes o no - cuya permanencia juzgue inconveniente por participar en la vida política del país, asociarse u otras razones que la discrecionalidad permita (Stern, 2010:126). Sería muy pertinente documentar los casos de expulsión de extranjeros para corroborar el acceso a un debido proceso.

- En 2005, Sin Fronteras advirtió que los trabajadores migratorios temporales tienen un limitado acceso a las instituciones de salud, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). El problema fue generado por una reforma a la Ley del Seguro Social, en la que se omitió la categoría de trabajadores temporales, por lo que los patrones se veían obligados a corresponder, para este tipo de trabajadores, las mismas contribuciones que para un trabajador permanente (pp. 8, 9). Posteriormente se realizaron reformas a la Ley<sup>22</sup>; sin embargo, aún hay insatisfacción de los empleados porque no son dados de alta en su derecho a recibir el servicio médico. En 2007, el Consejo Permanente de la OEA afirmó que “no existe prohibición alguna para que un trabajador migratorio pueda afiliarse al IMSS siempre que cumpla con los requisitos que la Ley del Seguro Social establece. La Ley de Seguro Social es de utilidad pública y comprende seguros de invalidez, de vejez, de vida, de enfermedades y accidentes y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores y sus familiares sin distinción entre nacionales y extranjeros.” (p. 17).

---

22 La última reforma de la Ley del Seguro Social, del 28 de mayo de 2012, indica en su Art. 237 que “Los trabajadores asalariados, eventuales y permanentes en actividades del campo, se comprenden en el artículo 12, fracción I de esta Ley y accederán a la seguridad social en los términos y formas que establezca la misma”. Incluso en el Art. 237-A señala que en aquellos lugares donde el IMSS no cuente con instalaciones para prestar los servicios de salud que tiene encomendados, éste podrá celebrar convenios con los patrones del campo, para que éstos otorguen a sus trabajadores las prestaciones en especie correspondientes al Seguro de Enfermedad y Maternidad a que se refiere la Sección Segunda, Capítulo IV del Título Segundo de esta Ley, relativas a servicios médicos y hospitalarios, pudiendo convenirse en la reversión de una parte de la cuota obrero patronal. Para ver a la Ley del IMSS [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92.pdf)

#### **4.4. Entidad federativa (Chiapas)**

- Se han tomado diversas acciones de parte del gobierno de Chiapas para la protección de los derechos humanos de los migrantes, que pueden ser consideradas buenas prácticas a nivel internacional. Esto incluye la creación de una Comisión de Atención a los Derechos Humanos de Migrantes al interior del Consejo Estatal de los Derechos Humanos; la Dirección de Protección a Migrantes en la Subsecretaría de Atención a Migrantes, y la creación de la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes de la Procuraduría de Justicia. Para su efectividad, se exhorta a que la política estatal, con relación a la migración, sea ampliamente promovida y socializada. También es necesario que otras entidades federativas, que no tienen legislación para actuar en contra de la trata de personas, adopten en su legislación estos tópicos. (OIT, Johnsson, 2011).
- Profesionalización, capacitación e institucionalización permanente sobre las políticas creadas. El desconocimiento a las modificaciones de la legislación migratoria de parte de funcionarios y trabajadores de diversas instancias gubernamentales es una constante. La falta de recursos financieros y humanos también conduce con frecuencia al incumplimiento de acciones.
- La protección de los trabajadores migratorios será incrementada si se cuenta con mayor disposición del INM para realizar campañas de regularización en los centros de trabajo. Una alta proporción de los trabajadores migratorios ingresa a México irregularmente o con permisos migratorios que no otorgan el derecho de laborar.

## 5. FORMULACIÓN DE PROPUESTAS ESPECÍFICAS DE ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

Las políticas migratorias deben estar apegadas a los derechos humanos, legisladas internacionalmente, libres de conflictos de intereses, objetivos contradictorios y en menor medida agendas ocultas (Castles, 2006). Los instrumentos internacionales, como la Convención de 1990 y los convenios de la OIT (C97 de 1949 y la C143 de 1975), son instrumentos que comparten principios comunes y son complementarios.

Sin embargo, México no ha firmado los convenios 97 y 143 de la OIT. Es posible que se crea que la Convención de 1990 de la ONU sea, por sí sola, un instrumento que abarque lo propuesto en el C97 y C143. Los Convenios requieren consultas y acuerdos multilaterales y binacionales para su aplicación, cuando competen a más de una nación y, específicamente cada Estado nacional deberá hacerlas compatibles con sus disposiciones federales y estatales. La ausencia de consensos indica que las decisiones unilaterales no tienen un impacto tangible y efectivo en la población para la que fue pensada la política pública. Lo mismo ocurre con la legislación migratoria mexicana, que se concibe y traza en ausencia de las opiniones de expertos en la materia y de OSC implicadas en la temática. Se espera que la búsqueda de consensos sea acorde con las necesidades de cubrir vacíos en la materia migratoria laboral, para la protección integral de los derechos de los trabajadores migratorios.

A continuación se formulan propuestas derivadas del diagnóstico realizado. Cabe señalar que es complejo delinear criterios relacionados con los plazos, debido al grado de incertidumbre respecto al desarrollo esperado, y a la complejidad que conlleva su puesta en marcha (dada la multiplicidad de actores y escalas de atención). Sin embargo, se proponen criterios, aún a pesar de la vaguedad de los términos, de corto plazo - las acciones inmediatas (uno o dos años) - , mediano plazo (tres o cuatro años), y largo plazo (cinco o más años).

### 5.1. Planteamiento de cambios urgentes

- Apremia observar y atender la precariedad del empleo, que es el mayor desafío, en aras del establecimiento de nuevas formas de organización del trabajo y de integración sostenida de la seguridad social y laboral. Se sugiere contemplar algunos aspectos básicos que empíricamente sean factibles en, al menos, cuatro dimensiones:

a) Dimensión temporal: Grado de certidumbre sobre la continuidad del empleo. Se refiere a la necesidad de generar formas contractuales claras y precisas sobre la dura-

ción del empleo; b) Organizacional: Control individual y colectivo de los trabajadores sobre el trabajo (condiciones de trabajo, tiempo de trabajo, turnos y calendarios, intensidad del trabajo, condiciones de pago, salud, seguridad);

c) Económica: Pago suficiente y progresión salarial;

d) Social: Protección legal o consuetudinaria contra despidos injustos, discriminación y prácticas de trabajo inaceptables y protección social (beneficios de seguridad social, salud, accidentes).<sup>23</sup>

- Las formas de organización del trabajo y la observancia de la seguridad social y laboral, en relación con los miles de trabajadores migratorios centroamericanos que llegan a trabajar la frontera sur de México (mayormente de nacionalidad guatemalteca), deberán estructurarse a partir de la Convención de 1990. Aun con declaraciones y reservas, correspondería a Guatemala, El Salvador, Honduras y México crear convenios o tratados multilaterales y binacionales para los trabajadores migratorios. Especialmente indispensables son los acuerdos o convenios entre Guatemala y México, sometidos al derecho internacional de la bilateralidad, con el fin de que adquieran un carácter jurídico para ambos estados nacionales.

- Proponer estrategias transexenales, que posibiliten dar continuidad a lo que se ha avanzado en la materia. Es común que algunos funcionarios (mandos medios y altos) de diversas Secretarías de Estado no tomen decisiones porque están en una suerte de impasse, en espera de los cambios gubernamentales que habrán de producirse en la administración federal, estatal y municipal (2012-2018).

- Incluir en la agenda del próximo presidente de México (2012-2018) y de los senadores y diputados que integrarán la próxima Legislatura el tema migratorio (origen, destino, tránsito, retorno) en la política nacional.

## **5.2. Recomendaciones de estrategia de gestión de armonización legislativa a corto, mediano y largo plazo**

### ***Corto plazo:***

- Si bien la Ley de Migración (2011) representa un gran avance en materia migratoria, aún es necesario revisar ciertos aspectos, como la urgencia de la emisión del Reglamento de la misma, de acuerdo con los convenios internacionales como la Convención de 1990. Se requerirá de su socialización y conocimiento amplio, particularmente de los agentes migratorios del INM, con fundamento en la Declaración

---

<sup>23</sup> Sugerencias de ESPOPE (Comisión Europea de Investigación), citada por Guadarrama, Hualde y López

Universal de los Derechos Humanos de 1948 y la Convención de 1990. Es importante considerar la opinión de las OSC y expertos en la materia.

- La Ley de Migración no se refiere a la responsabilidad patrimonial del estado mexicano ante la violación de esta ley. Por ejemplo, en el caso de que se hayan violado algunos derechos de un migrante en México, y de que posteriormente se verifique que no tuvo el debido proceso, o no le fueron reconocidos ciertos beneficios, el estado mexicano no está obligado a reparar el daño. Es necesario revisar esa disposición.

- Es recomendable contar con un marco legal que posibilite producir estadísticas acerca de los arrestos, autos de formal prisión y sentencias que violen los derechos humanos de los migrantes, principalmente de parte de funcionarios y de cuerpos de seguridad, así como del Instituto Nacional de Migración.

- Es necesario que el INM (Delegación de Tapachula, Chiapas) acepte las cartas de exención de pago de derechos extendidas por los consulados y organizaciones de la sociedad civil, toda vez que en la anterior administración eran recibidas (2002-2006). Los migrantes laborales, como vimos, perciben salarios muy bajos, por lo cual no pueden pagar los derechos para obtener una forma migratoria de No Inmigrante Visitante (FM3), o la Forma Migratoria de Inmigrante Asimilado (FM2), dados los altos costos que representan. Incentivar políticas de regularización migratoria permitiría a los trabajadores ser encauzados en políticas integrales, en un consenso bilateral (laboral, educativa, de salud, seguridad laboral y social).

- Incluir en la agenda de los gobernadores de la República Mexicana, con énfasis en los de la frontera Guatemala-México, el tema de los trabajadores migratorios en el país.

- Que las OSC y expertos en la materia tengan un papel activo en la formulación de políticas públicas y en los procesos de capacitación a funcionarios públicos

### ***Mediano Plazo:***

- En cumplimiento con los compromisos internacionales adquiridos, Guatemala y México deberán realizar esfuerzos por acercarse a la armonización de los contenidos de sus respectivas leyes del trabajo con los instrumentos internacionales en la materia laboral. Por ejemplo, en México la Ley del Seguro Social, aún con sus actualizaciones, no contempla la seguridad social de los trabajadores migratorios temporales.

- Se debe incluir en la agenda del próximo presidente de México (2012-2018) el tema migratorio y propugnar por una política integral de migración. Asimismo, es aconsejable dar impulso a los convenios binacionales con Guatemala y Estados Unidos.

- Es necesario crear acuerdos bilaterales y multilaterales con los países centroamericanos, principalmente con Guatemala, Honduras y El Salvador, que logren traducirse en mecanismos eficaces para la gestión de las migraciones laborales internacionales. Los beneficios inmediatos y de mediano plazo impactarán en las migraciones regulares, y combatirán la explotación laboral de los trabajadores migrantes y la trata y tráfico de personas.<sup>24</sup>

La OIM refiere que el Acuerdo Bilateral de Trabajo Temporal (ABTT) es una herramienta importante “para ampliar las oportunidades de la migración regulada, con protecciones de ley y mecanismos de vigilancia. Facilita la regulación de la migración temporal, la cual se refiere a la movilidad de trabajadores extranjeros, de todos los estratos, quienes entran en un país por periodos definidos, como se indica en un contrato de trabajo, con un empleador o un contrato de servicios celebrado con una empresa” (OIM, 2004; 2008 en OIM, 2010:18).

### **Largo Plazo:**

- La operatividad real de las legislaciones no es tarea fácil. Sin embargo, es fundamental para el respeto de los derechos laborales y humanos de los trabajadores migrantes que los actores encargados de la vigilancia, promoción y protección de las leyes, acuerdos, convenios, reglamentos y códigos que hacen referencia a los trabajadores migrantes, trabajen de forma coordinada.

La Secretaría de Gobernación /INM, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Educación Pública, Secretaría del Trabajo, Secretaría de Salud y Secretaría de la Función Pública parecen trabajar en islas separadas, apartadas. La situación se agudiza cuando internamente, en cada unidad, existen subsecretarías, departamentos, oficinas de atención y personal desinformado, quienes trabajan entre antagonismos o protagonismos, mala comunicación entre las áreas, comunicación confusa, traslape de funciones; todo esto,, en última instancia, repercute en la dignidad humana y en respeto de los derechos humanos básicos y fundamentales de los trabajadores migratorios.

---

24 Sería oportuno revisar los acuerdos que México y Guatemala (cada uno por su parte) tienen con EU y Canadá (Acuerdo Bilateral de Trabajo Temporal (ABTT)), con la idea de explorar la posibilidad de crear este tipo de acuerdos entre países de Centroamérica y México.

- Trabajar por una política integral de migración. Toda política pública involucra tres sistemas: el político, el administrativo y el social: el social, porque de alguna manera pretende ser una respuesta del Estado/gobierno a los problemas, demandas o necesidades de la sociedad; el político, porque fundamentalmente es en este ámbito donde se toman las decisiones, y el sistema administrativo, porque es el que ejecuta, que pone en marcha las posibles soluciones, que impactan a su vez en el subsistema social, receptor los beneficios o los perjuicios de la acción del Estado/gobierno (Salazar, 1999).

## 6. BIBLIOGRAFÍA

Artola, Juan, 2006, Presentación en: Carlos Miranda, Ernesto Rodríguez y Juan Artola (coordinadores), *Los nuevos rostros de la migración en el mundo, México, Gobierno del Estado de Chiapas, Coordinación de Relaciones Internacionales, OIM, INM, Centro de Estudios Migratorios*.

Benjamin, Thomas Louis, 1990, *El camino a Leviatán*. Chiapas y el Estado mexicano, 1891-1947, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Blanco, Karen y Verónica Vázquez, 2005, La Convención para Eliminar Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) aplicada en México. *Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de las Américas Puebla*. Puebla. [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/blanco\\_d\\_kl/portada.html](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/blanco_d_kl/portada.html)

Bonnici, Gisele, 2009, *Respeto a la voluntad de trabajar*. Fundamento para programas de migración temporal basados en derechos, México, INM.

Blanco, Blanca, 2012, *“Relaciones diádicas en el empleo doméstico: mecanismos de negociación y resistencia de las empleadas domésticas indígenas guatemaltecas en Tapachula” Ponencia presentada en el Congreso “Dimensiones del Empleo Doméstico Latinoamericano”, organizado por CIESAS, EGAP Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey y el CONACyT, Monterrey, Nuevo León, 16 al 18 de mayo.*

Casillas, Rodolfo, 2006, *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas*. México, Coedición de Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, OIM, Instituto Nacional de las Mujeres, INM Centro de Estudios de Migración

Castillo, Manuel Ángel, 2001, *“Los flujos migratorios en la frontera sur de México”, Amériq ue Latine Histoire et Mémoire*. Les Cahiers ALHIM 2, 2001, [En línea]. Puesto en línea el 16 de junio de 2006. URL: <http://alhim.revues.org/index603.html>. Consultado febrero 27 de 2012.

Castillo, Manuel Ángel, 2010, *“Las Políticas y la Legislación en Materia de Inmigración y Transmigración”, en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coordinadores) Migraciones Internacionales*. México, El Colegio de México, (Los grandes problemas de México; v. 3)

Castles, Stephen, 2006, *“Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias” en Alejandro Portes, y Josh DeWind (coordinadores) Repensando las migraciones*. Nueva perspectivas teóricas y empíricas, México, Secretaría de Gobernación, INM, Centro de Estudios Migratorios, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa.



Cohen, Roberta y Gimena Sánchez-Garzoli, 2001, *“El desplazamiento interno en las Américas: algunas características distintivas”*, Washington, D.C., Brookings Institution Project on Internal Displacement.

Corona, Rodolfo, 2008, *“Metodologías cuantitativas y fuentes de información para el estudio de las migraciones” Diplomado en Estudios Migratorios en la Frontera Sur de México*. San Cristóbal de Las Casas, El Colegio de la Frontera Sur.

Cortez, Daniel, Carlos Cáceres y Roselí Venegas, 2005, *“Diagnóstico general de los flujos de trabajadores temporales de la Frontera Sur de México: Resumen de principales hallazgos y tendencias a futuro”*. México, Centro de Estudios Migratorios, Instituto Nacional de Migración, abril.

Chamberlin, Michael, 2010, *“Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y los Derechos Humanos” Mesa de Discusión sobre una Iniciativa de Ley en Desplazamiento Interno para el Estado de Chiapas*. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, diciembre.

De la Chica, Fabiola y Santiago Martínez, 2011, *“Actores locales y Política Migratoria en la región del Soconusco, Chiapas”* en Nancy Pérez y Genoveva Roldán (coordinadoras) *Mujeres Migrantes en el Soconusco. Situación de su derecho a la salud, a la identidad y al trabajo*, México, Incide Social.

Delgado Raúl, Humberto Márquez y Rubén Puentes, 2010, *Elementos para replantear el debate sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos*, Peoples Global Action on Migration, Development and Human Rights, Red Internacional de Migración y Desarrollo INEDIM, AC.

Díaz, Luisa. 2011. *“Frontera sur de México: políticas regionales para la protección de los derechos a la salud, al trabajo y a la identidad de las mujeres migrantes”*, en Nancy Pérez y Genoveva Roldán (coordinadoras.) *Mujeres Migrantes en el Soconusco. Situación de su derecho a la salud, a la identidad y al trabajo*, México D. F., Incide Social.

Durand, Jorge y Douglas S. Massey, 2003, *Clandestinos. Migración México-estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa.

Durand, Jorge, 2004, *“Consecuencias sociales de la migración México-Estados Unidos”*, Ponencia presentada en el Seminario *Migración México-Estados Unidos: implicaciones y retos para ambos países*, México D.F., CONAPO, CES/COLMEX, CIESAS y CUCEA, Diciembre.

Editorial ISEF. 2012. *La Agenda de los Extranjeros. Compendio de Leyes, Reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia*. México, D. F.

Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México, 2008, (EMIF SUR). México, INM, CONAPO, El Colegio de la Frontera Norte, SRE, SEGOB y STPS.

Fernández-Casanueva, Carmen, 2006, *Building Migratory Trajectories: Guatemalans, Salvadorians and Hondurans at the Southern Mexican Border*, tesis de Doctorado en Sociología, University of Essex.

Fernández-Casanueva, Carmen, 2009, “*Experiencias de mujeres migrantes que trabajan en bares de la frontera Chiapas-Guatemala*” en *Papeles de Población*, vol. 15, Núm. 59, enero-marzo, 2009, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca. pp. 173-192;

Fernández-Casanueva, Carmen, 2012, “*Tan lejos y tan cerca: Involucramientos transnacionales de inmigrantes hondureños/as en la ciudad fronteriza de Tapachula, Chiapas*” *Revista Migraciones Internacionales*, Vol. 6, Núm. 4, julio-diciembre, México, El Colegio de la Frontera Norte. pp. 139-172.

Fernández de Castro, Rafael, 2006, *Migración y repatriaciones*. México en la encrucijada Norte Sur, México, Rosa Ma. Porrúa Ediciones.

Foro Migraciones, 2005, Informe Alternativo. *Aplicación de la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*. México, Presentado ante el Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios de las Naciones Unidas. México, Foro Migraciones.

Grupo Guatemala-México. *Migración y desarrollo, 2009, Las políticas migratorias de México y Guatemala: Una primera aproximación*, Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (Incedes), El Colegio de México.

Guadarrama, Rocío, Alfredo Hualde y Silvia López, 2012, “*Precariedad laboral y heterogeneidad ocupacional: una propuesta Teórica-Methodológica*”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, 74, núm.2 (abril-junio), pp.213-243.

Imaz, Cecilia, 2010, “*Legislación Migratoria y Derechos Humanos en México*” en Hugo Ángeles, Mario Ortíz, Martha Rojas y Donato Ramos (coordinadores) *Migraciones contemporáneas en la región sur-sureste de México*. México, Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca y El Colegio de la Frontera Sur.

INMUJERES, 2007, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia ¡Conócela!*. México, D. F, INMUJERES.

Johnsson, Renato, OIT 2012, *Las migraciones en Chiapas. Informe preparado para la Oficina en México de la OIT* (OIT México), México.

Kauffer, Edith, 2002, “*Movimientos migratorios forzosos en la frontera sur: una visión comparativa de los refugiados guatemaltecos en el sureste mexicano*” en Edith Kauffer (editora) *Identidades, migraciones y género en la frontera sur de México*, México, El Colegio de la Frontera Sur, pp.215-242

Lozano, Fernando y Fidel Olivera, 2006, *“El estado actual de la migración mexicana a los Estados Unidos”* en Enrique de la Garza y Carlos Salas (coordinadores) *La situación del trabajo en México*, 2006, México, UAM, Instituto de Estudios del Trabajo, PyV, pp. 413-436.

Márquez, Humberto y Raúl Delgado, 2011, *“Una perspectiva del sur sobre capital global, migración forzada y desarrollo alternativo”* en *Revista Migración y Desarrollo*, México, CONACyT, Vol. 9, primer semestre 2011, pp. 3-42.

Martínez, Santiago, 2010, *“Marco jurídico estatal y municipal, política migratoria y migración femenina”* en Nancy Pérez (coordinadora), *Hacia la construcción de políticas públicas a favor de las mujeres migrantes. Caso Chiapas*, México, México, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (Incede Social, A. C.), Sin Fronteras IAP.

Mosquera, Antonio, 1990, *Los trabajadores guatemaltecos en México*, Guatemala, Ed. Tiempos Modernos.

Nazar, Austreberta, Germán Martínez et al. (2005) *“Caracterización social de la frontera sur”*, en Salvador Hernández Daumás (coordinador), *Frontera sur de México. Cinco formas de interacción entre sociedad y ambiente*, México, El Colegio de la Frontera Sur, pp.35-54.

Ordóñez, César E., 1994, *Modernización y desarrollo regional en Chiapas. Un caso: La zona libre de Tapachula*, México, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, Centro de Investigaciones Humanísticas de Mesoamérica y el Estado de Chiapas.

Ordóñez, César Eduardo, 2006, *Tendencias de la integración económica en Guatemala y el Sureste mexicano*, Guatemala, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala y Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala.

Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, 2007, *“Todos los derechos para todas y todos. “El Derecho a trabajar y los derechos en el trabajo” en Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todas y todos”*, Círculo de Derechos. Una herramienta de entrenamiento para el activismo en defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, México.

Rivera, Carolina, 2011, *“El trabajo de niñas, niños y adolescentes guatemaltecos en el Soco-nusco, Chiapas”* en Daniel Villafuerte y María del Carmen García (coordinadores) *Migración, seguridad, violencia y derechos humanos en el sur de México y Centroamérica*, México, Miguel Ángel Porrúa, UNICACH, BUAP.

Rodríguez, Andrés y Carmen Ardid, 1996, *“Psicología social y políticas públicas”* en José Luis Álvaro, Alicia Garrido y José Ramón Torregrosa (coordinadores) *Psicología Social Aplicada*, Madrid, España, McGraw-Hill, Interamericana de España.

Rodríguez, Ernesto, Salvador Berumen y Luis. F. Ramos, 2011, *“Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales”* *Apuntes de Migración*, México, INM, No. 1, Julio.

Rojas, Martha L., 2002, “*VI. Mujeres y menores migrantes*” en Foro de Migraciones. Migración: México entre sus dos fronteras, 2000-2001.

Rojas, Martha y Hugo Ángeles, (s/f), “*La frontera de Chiapas con Guatemala como región de destino de migrantes internacionales*”. [www.ecosur.mx/Difusi%C3%B3n/ecofronteras/ecofrontera/ecofrontla/pdf/fronterachiapas.pdf](http://www.ecosur.mx/Difusi%C3%B3n/ecofronteras/ecofrontera/ecofrontla/pdf/fronterachiapas.pdf).

Rojas, Martha L., Hugo Ángeles y Carmen Fernández-Casanueva, 2008, “*Trabajo y migración femenina en la frontera sur de México*” en Herrera, G. y Ramírez, J. (editores) América Latina migrante: estado, familias, identidades. Quito, FLACSO – Sede Ecuador.

Roldán, Genoveva, 2010, “*Derechos humanos y migración*” en Nancy Pérez (coordinadora), Hacia la construcción de políticas públicas a favor de las mujeres migrantes. Caso Chiapas, México, México, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (Incide Social, A. C.), Sin Fronteras IAP.

Roldán, Genoveva, 2010, “*Tendencias de las políticas migratorias hacia las mujeres*” en Nancy Pérez (coordinadora), Hacia la construcción de políticas públicas a favor de las mujeres migrantes. Caso Chiapas, México, México, D.F., Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (Incide Social, A. C.), Sin Fronteras IAP.

Salazar, Carlos, 1999, *Las Políticas Públicas*, 2ª edición, México, D. F. coedición de la Cámara de Diputados de México (LX, Legislatura) y la Fundación Rafael Preciado.

*Sin Fronteras, 2005, México y su Frontera Sur*. México, D. F. Sin Fronteras

Spenser, Daniela, 1988, *El Partido Socialista Chiapaneco*. Rescate y reconstrucción de su historia, México, Ed. de la Casa Chata, CIESAS, SEP, núm. 29.

Stern, Ana, 2010, “*Instrumentos internacionales de protección a la migración femenina*” en Nancy Pérez (coordinadora), Hacia la construcción de políticas públicas a favor de las mujeres migrantes. Caso Chiapas, México, México, D. F., Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (Incide Social, A. C.), Sin Fronteras IAP.

Torrens, Oscar, 2012, “*El desplazamiento forzado en Chiapas*”, Ponencia presentada en Jornada de Capacitación en Materia de Desplazamiento Interno, México, CNDH, marzo.

## DOCUMENTOS:

ACNUR, 2008, *La protección internacional de las niñas y los niños no acompañados o separados en la frontera sur de México 2006-2008*, México, Oficina Regional del ACNUR para México, Cuba y América Central.

Amnistía Internacional, 2010, Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México, Madrid, Editorial Amnistía Internacional (EDAI). Índice AMR 41/014/2010. [www.amnesty.org/es/library/asset/AMR41/014/2010es.pdf](http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR41/014/2010es.pdf) (consultada el 24 abril, 2012).

CONAPO, 2010, Índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010. El estado de la migración, México. México.

Naciones Unidas/ UNICEF/CRC, 2006, Observaciones finales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas respecto al III informe de México sobre Niñez, Naciones Unidas/UNICEF/CRC [www.unicef.org/mexico/.../mx\\_resources\\_informe\\_crc\\_mexico.pdf](http://www.unicef.org/mexico/.../mx_resources_informe_crc_mexico.pdf)

OIM, 2010, Políticas Públicas sobre Migración Laboral. Herramientas y buenas prácticas, México, D. F.

OIM, 2011, Informe sobre las migraciones en el mundo 2011. Comunicar eficazmente sobre la migración, Ginebra (<http://www.iom.int>)

OIM/MINEX, 2002, Cuadernos de Trabajo sobre Migración Núm. 10. Acuerdos del Grupo Binacional Guatemala México sobre Asuntos Migratorios, Guatemala

OEA/MESECVI, 2012, México. Respuesta al Cuestionario/Informe de País/Observaciones de la Autoridad Nacional Competente (ANC), Washington D. C., Estados Unidos,

OIT, Tendencias mundiales del empleo de la OIT enero de 2011. [http://www.oit.org.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2433:tendencias-mundiales-del-empleo-de-la-oit-2011&catid=117:ultimas-noticias&Itemid=1305](http://www.oit.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2433:tendencias-mundiales-del-empleo-de-la-oit-2011&catid=117:ultimas-noticias&Itemid=1305) (Consultada 8 de marzo, 2012).

---

## VI. ESTUDIO MIGRATORIO DE NICARAGUA

Por *Leonor Zúniga Gutiérrez\**



---

\*Socióloga, graduada de la Universidad Centroamericana. Es investigadora del Centro de Investigación de la Comunicación (CINCO) y documentalista en CaLé Videoproducciones en Nicaragua. También es investigadora asociada del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo INCEDES en Guatemala. Ha trabajado diversos temas de investigación, entre ellos juventud, cultura política y medios de comunicación; migración y derechos humanos; migración y seguridad humana; marco legislativo migratorio en los países del COPAREM, y mapeo de actores de migración.

## 1. INTRODUCCIÓN

La investigación “Análisis de las migraciones laborales actuales y los procesos de armonización legislativa: Estudio de país - Nicaragua” es parte de un esfuerzo regional coordinado por la Secretaría Técnica del Consejo Regional para las Migraciones, que tiene como propósito brindar insumos de análisis a los parlamentarios que conforman el COPAREM. Esto tiene como objeto la armonización del marco legislativo migratorio regional, basado en recomendaciones para una política migratoria nacional y regional garante de los derechos humanos de los migrantes y coherente con las características de los flujos migratorios y las capacidades de gestión de los Estados de la Región Centroamericana, República Dominicana, Haití y el sur de México.

El presente estudio se inserta en este esfuerzo con el objetivo de brindar una caracterización general de las migraciones laborales de destino en el país que incluya las actividades económicas, los perfiles laborales y las condiciones de trabajo en que se encuentran los migrantes provenientes de las cinco nacionalidades de mayor inmigración en Nicaragua, esto es Honduras, Costa Rica, Estados Unidos, El Salvador y Guatemala. Tomando esta caracterización como punto de partida, se brinda un análisis exhaustivo del marco legislativo migratorio y los instrumentos que regulan estas migraciones a través del control de la entrada, permanencia, inserción laboral y salida del territorio nicaragüense, así como las garantías laborales y de derechos humanos que provee el estado nicaragüense a los inmigrantes.

En este estudio se analizan por primera vez las implicaciones en materia de derechos laborales de Ley de Migración y Extranjería aprobada en el 2011, además se incluyen otras leyes nacionales, normativas de menor rango y los acuerdos internacionales y regionales ratificados por el país en materia migratoria-laboral.

En el caso de Nicaragua los estudios vinculados a la migración de destino son escasos, debido a que la agenda migratoria nacional ha sido dominada por el fenómeno de la emigración masiva de cientos de miles de nicaragüenses hacia a Costa Rica. En 2005, entre el 12% y 14% de la población nicaragüense vivía fuera del país, mientras que el número de inmigrantes en Nicaragua representaban el 0.6% de la población. Sin embargo, Nicaragua ha sido un receptor importante de inmigrantes durante los conflictos armados en Centroamérica y la crisis económica, por lo que no puede olvidarse que es un país potencialmente receptor de migrantes en situaciones de inestabilidad en la región y en consecuencia no puede eximirse del esfuerzo regional que busca brindar condiciones de una migración inclusiva e integral en Centroamérica.

La información aquí presentada se basa en dos fuentes estadísticas principales: el censo de población de Nicaragua de 2005 y la Encuesta de hogares para la medición del empleo de 2005. En materia de estudios previos que sirvieron para reconstruir los antecedentes de la inmigración, se cuenta con algunos trabajos como el análisis descriptivo de la Comisión Centroamericana de Directores de Migración, el estudio realizado por Abelardo Morales Gamboa sobre Migraciones Intrarregionales en Centroamérica, los resultados del monitoreo de derechos humanos elaborado por el Servicio Jesuita para las Migraciones en Nicaragua, el monitoreo que realiza el CEPAD (Consejo de Iglesias Evangélicas Pro Alianza Denominacional) en Nicaragua y las investigaciones realizadas por INCEDES sobre el marco legislativo y la seguridad humana. Adicionalmente se realizaron entrevistas a funcionarios del Estado de Nicaragua y a miembros de organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema migratorio.

En el presente estudio se examinan los antecedentes de las migraciones laborales, explicando de forma breve el periodo de mayor inmigración en Nicaragua y se postulan algunas hipótesis sobre las motivaciones de esta inmigración, vinculada a varios fenómenos: los conflictos armados en Centroamérica, crisis económica y migración laboral de reemplazo, retorno de familias binacionales con hijos de migrantes nicaragüenses nacionalizados o nacidos fuera del país. Las estadísticas de los censos de 1995 y de 2005 permiten analizar el comportamiento de las migraciones laborales y las características principales de los migrantes.

Sucesivamente se presentan las disposiciones existentes en el marco jurídico nacional e internacional ratificado por Nicaragua en torno a la regulación y derechos de los migrantes laborales, y se hacen comparaciones generales con el marco legislativo anterior, para determinar los avances logrados y los retos pendientes, para incorporar las garantías que ofrece la Constitución Política de Nicaragua y los Convenios ratificados por el país. En términos generales, se identifica que el marco legislativo laboral nacional carece de especificidad y no se pronuncia sobre una serie de derechos y garantías laborales básicas; no detalla las formas en que los migrantes irregulares pueden regularizar su estancia en el país, ni medidas de apelación o revisión claras en caso de rechazo o deportación, tampoco integra con claridad todas las garantías constitucionales durante procesos de privación de libertad, ni define criterios claros por los que una autoridad tiene facultad para definir el estatus migratorio de una persona al momento de realizar la verificación migratoria, el cambio de estatus de residencia, deportación y expulsión. El marco jurídico no incorpora ningún mecanismo legal sobre los familiares de los migrantes.

En general, se identifica una disociación entre las garantías laborales existentes en los convenios y la Constitución y las garantías que concretamente brinda la ley, bajo el argumento de que “todos los migrantes tienen los mismos derechos que los nica-



ragüenses una vez que sean regularizados”; sin embargo, no se establecen mecanismos concretos para acceder a estos derechos en el caso de migrantes en situación de vulnerabilidad, en situación irregular o con menores de edad y dependientes.

Esta serie de dificultades se analiza en el apartado de discusión de resultados, para culminar con conclusiones y recomendaciones específicas sobre el marco jurídico susceptibles de aplicarse a corto, mediano y largo plazo, y a nivel nacional y regional, con el fin de lograr una política migratoria integral que promueva la inserción laboral de los migrantes de destino.

### **1.1. Nota aclaratoria:**

#### **Limitaciones en la producción y el acceso a la información en Nicaragua**

##### ***Revisión documental***

Para el presente estudio se realizó una revisión de investigaciones vinculadas al tema de la inmigración en Nicaragua y la inmigración laboral en particular. Durante el proceso se identificaron muy pocos estudios sobre la inmigración en Nicaragua, casi en su totalidad con un enfoque de “monitoreo” de los derechos humanos. Solo se encontró un estudio que hacía referencia a los perfiles laborales, basado en el censo de 1995, elaborado por la Dirección de Migración y Extranjería de Nicaragua para la CEPAL. Por lo tanto no fue posible contar con una información base que permitiera hacer reflexiones profundas sobre el comportamiento de los inmigrantes laborales. Este estudio en cambio, es un primer acercamiento a este tema desde del censo de 2005.

Algunas de las razones de la falta de producción nacional sobre inmigración laboral están vinculadas a una agenda migratoria dominada en gran medida por la problemática de la emigración de miles nicaragüenses; no existen centros de investigación que hayan abordado este fenómeno de forma constante en las últimas décadas; se considera a Nicaragua como país “exclusivamente de origen” asimismo la Dirección de Migración y Extranjería no ha sistematizado esta información para el acceso público.

##### ***Entrevistas***

La presente investigación se proponía realizar entrevistas a al menos 8 actores claves:

- Dirección de Migración y Extranjería
- Ministerio del Trabajo
- Representante de sociedad civil
- Embajadores de los principales países de origen de los inmigrantes: Honduras, Costa Rica, Estados Unidos y El Salvador
- Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE)

Todos los actores recibieron una carta formal de solicitud de entrevista, y en promedio se enviaron 6 correos y se hicieron 6 llamadas a cada actor en un lapso de dos meses, pese a lo cual los únicos actores que facilitaron una entrevista fueron el representante de sociedad civil y la cónsul de la embajada de Honduras. Tanto el Ministerio del Trabajo como INIDE argumentaron no tener información al respecto, mientras que los demás - incluyendo la Dirección de Migración y Extranjería - no respondieron a la solicitud escrita ni a la telefónica. En conclusión, la gran mayoría del análisis realizado sobre migración laboral está basado en los datos del Censo de Población 2005. La problemática de falta de acceso a información no parecería ser un hecho aislado, sino un problema ampliamente reconocido por las organizaciones civiles nicaragüenses, pues en varias entrevistas se menciona que el acceso a las estadísticas de la Dirección de Migración y Extranjería es particularmente difícil, debido tanto a la falta de sistematización de los datos como a la falta de voluntad de la institución, que no cumple con los plazos de la Ley de Acceso a la Información Pública.

## 2. CONTEXTO DEL PAÍS

Tras el conflicto bélico de la década de los '80, y a raíz de los acuerdos de paz en Centroamérica, Nicaragua entró en un proceso de transición política y económica en el que se establecieron las bases mínimas para el proceso democrático y las reformas estructurales socioeconómicas orientadas a la reducción del aparato estatal y al establecimiento de una economía de libre mercado. Estas reformas condujeron finalmente a una suerte de estabilidad de la macroeconomía nicaragüense, que sin embargo fue acompañada de una marginalización y exclusión de amplios sectores sociales, que tuvo repercusiones inmediatas en el fenómeno migratorio.

Durante la década de los '90 se da la mayor oleada de emigrantes de la cual se tenga información, que se dirigen principalmente a Costa Rica y en segundo lugar a Estados Unidos. Hoy en día Nicaragua es el país con más emigrantes intrarregionales en Centro América. La proporción de emigrantes respecto a la población total se ha mantenido más o menos estable a partir de la década del 2000. Aunque los estudios difieren sobre su número exacto, las cifras se mueven en un rango del 12% al 16% de nicaragüenses fuera del país.

Si bien ha habido avances modestos en la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, algunos indicadores básicos como el PIB y las tasas de desempleo ubican hoy en día a Nicaragua como el más pobre de Centroamérica. Para el año 2003, de acuerdo con un estudio realizado por la CEPAL,<sup>1</sup> mientras Costa Rica y Panamá tenían

---

1 Problemas y Políticas de empleo en Centroamérica”, Juan Diego Trejos, CEPAL. Santiago Chile, 2006.

un producto interno por persona superior a la media de la región centroamericana (superior a los 3.400 dólares), El Salvador y Guatemala se situaban en torno a la media regional, mientras que Honduras y Nicaragua se ubicaban por debajo de la mitad del promedio, con productos per cápita inferiores a los 800 dólares, con un nivel levemente superior en el de Nicaragua. En ese entonces se identificaban como algunas de las principales problemáticas la escasa generación de empleo por parte de la empresa privada, una mano de obra poco calificada y el bajo crecimiento del trabajo asalariado.

En el 2011, ocho años después, las disparidades entre las economías centroamericanas se mantienen de forma similar. Por una parte, Costa Rica y Panamá cuentan con un producto interno por persona de US\$ 8,789 y US\$ 8,358 respectivamente. En una posición intermedia Guatemala y El Salvador, con una producción por habitante de US\$ 3,025 y US\$ 3,658 respectivamente. En contraste, Honduras y Nicaragua registran productos por habitante de los más bajos en América Latina: US\$ 1,903 y US\$ 1,183 respectivamente.<sup>2</sup>

En materia de empleo, en los últimos 20 años Nicaragua ha logrado reducir de forma modesta pero constante el desempleo abierto (para el 2010 éste se encontraba en el rango del 6.4% al 9.3%);<sup>3</sup> en cambio, la población económicamente activa en la última década ha sufrido un fuerte deterioro de la calidad del empleo, ya que se han reducido (en términos absolutos y relativos) el empleo pleno y el empleo a tiempo parcial, mientras que se incrementó de manera masiva el subempleo y las jornadas superiores a las 40 horas.<sup>4</sup>

## 2.2. Factores de atracción

Esta breve introducción al contexto socioeconómico deja claro que Nicaragua no representa un destino buscado por los migrantes de la región. Sin embargo, existen algunos factores importantes que pueden propiciar la inmigración al país: la demanda de mano de obra calificada o mano de obra de “reemplazo” originada por la emigración masiva de nicaragüenses, la inmigración transfronteriza (principalmente en la frontera norte, limítrofe con Honduras, con la cual comparte condiciones económicas y productivas). Además las extensas fronteras con Honduras y Costa Rica aumen

<sup>2</sup> Artículo “La economía centroamericana en 2011” Néstor Avendaño, Blog: El pensamiento de un post Keynesiano. Managua Nicaragua, 2011

<sup>3</sup> Encuesta Continua de Hogares (ECH)- Indicadores Básicos del Mercado Laboral. Comparación 2009-2010.”,

<sup>4</sup> Comportamiento del mercado laboral 2009-2010”, Adolfo Acevedo Volt, Economía y Desarrollo, Managua, Nicaragua, 2011.

tan la posibilidad de movilidad en el territorio y el establecimiento de relaciones vecinales y familiares; por último, se debe tomar en cuenta la permanencia en el país de ex refugiados centroamericanos provenientes principalmente de El Salvador.<sup>5</sup>

## 2.2. Territorio transfronterizo

Centroamérica tiene un territorio de 509,000 kilómetros cuadrados. Al interior de la región, Nicaragua es el país más extenso, cuenta con 130,000 kilómetros cuadrados equivalentes al 27% del territorio total de la región<sup>6</sup>, comparte una extensa frontera Norte con Honduras de 922 kilómetros y 309 kilómetros de Frontera sur con Costa Rica. En estas zonas transfronterizas la población local se moviliza con relativa libertad de un país a otro, cruzando a través de los puntos ciegos de las fronteras o tramitando pases vecinales o transfronterizos.

Aunque no existen datos fiables ni estudios sobre los volúmenes de población que pueden estar en migración por razones laborales específicamente, desde Honduras y Costa Rica - de forma temporal o a través de pases vecinales - estudios realizados en la frontera con Honduras y el trabajo de campo realizado para la investigación Migración y Seguridad Humana<sup>7</sup> permiten constatar que existe un movimiento de pobladores hondureños y costarricenses comerciantes que proveen insumos para la producción agrícola y productos de consumo diario a nicaragüenses en las zonas cercanas a los puestos de frontera en el Guasaule y Las Manos en la frontera con Honduras, y en San Carlos y Peñas Blancas en la frontera con Costa Rica, a través de centros de comercio y puertos de montaña.

## 2.3. Demanda de mano de obra calificada

En un estudio reciente, publicado en el 2011 por el Consejo Empresa Privada en Nicaragua y elaborado por USAID,<sup>8</sup> se analiza la demanda de perfiles de trabajo de cuatro sectores prioritarios para la economía nicaragüense. Estos sectores prioritarios - por su dinamismo y su peso en las exportaciones del país - son agronegocios, cuero y

---

5 Desde el 2000, CEPAD-ACNUR trabajó en la regularización de salvadoreños que llegaron al país como refugiados, pero que cambiaron su estatus de refugiados a residentes permanentes; esta organización calcula que en 2006 unos 1,300 salvadoreños todavía no habían regularizado su estatus como residentes permanentes, aunque trabajaban en el país

6 Estudio "Problemas y Políticas de empleo en Centroamérica", Juan Diego Trejos, CEPAL. Santiago Chile, 2006.

7 Diagnóstico Nacional "Migración y Seguridad Humana", Leonor Zúniga Gutiérrez, INCEDES e INEDIM, Managua, Nicaragua 2010.

8 "Demanda de Perfiles de Trabajo en cuatro sectores prioritarios de Nicaragua", USAID. Managua, Nicaragua, Octubre de 2011.

calzado, manufactura ligera y turismo. Una de las conclusiones generales del estudio citado es que el sector empresarial requiere de trabajadores más calificados, y que la brecha entre la oferta nacional de mano de obra calificada es con mucho inferior a la demanda de este sector. Los perfiles más demandados son de trabajadores con formación técnica o especialistas con formación universitaria, operarios y supervisores. De acuerdo a este estudio el sector empresarial requiere en un corto y mediano plazo trabajadores calificados para cubrir su demanda de más de 12,000 plazas de trabajo. Más adelante se analizará la medida en la cual los sectores que demandan estos perfiles de trabajo corresponden a los sectores en los cuales se está empleando la población inmigrante.

#### 2.4. Antecedentes de la inmigración en Nicaragua

Estudios previos sobre la migración intrarregional en Centroamérica, principalmente los elaborados por la CEPAL y la OIT, así como los censos nacionales de los años '50, '60, '70 y '90, indican que la inmigración laboral a Nicaragua se ha mantenido más o menos estable en proporción a la población total nicaragüense. En su pico más alto llegó a representar el 1.2% de la población nacional, de acuerdo al censo de 1971. De forma similar al comportamiento de la migración en la región centroamericana, la inmigración era una predominantemente laboral, orientada al sector agrícola - que demandaba mano de obra rural para hacer frente a las grandes extensiones de monocultivo que constituían el principal rubro de exportación nacional-. Se trata de una migración sobre todo de carácter temporal y transfronterizo, compuesta de trabajadores provenientes de los países vecinos, en su mayoría de hombres que trabajaban en los cultivos de algodón y café en las zonas del occidente y norte del país.<sup>9</sup>

**Cuadro 1. Población extranjera residente en el país en proporción a la población nicaragüense**

Censo 1950		Censo 1963		Censo 1971		Censo 1995	
Extranjeros (miles)	% de la población total	Extranjeros (miles)	% de la población total	Extranjeros (miles)	% de la población total	Extranjeros (miles)	% de la población total
10,2	1,0	13,1	0,9	22,0	1,2	1,2	1,2

**Fuente:** OIT: 2002, Situación de los trabajadores migrantes en América Central.

<sup>9</sup> Ver Gamboa, Abelardo. "Situación de los trabajadores migrantes en América Central", Estudios sobre Migraciones Internacionales, OIT, 2002

Aunque en el contexto centroamericano Nicaragua no era un país predominantemente receptor de migrantes como Costa Rica y Honduras, se podían identificar patrones comunes con el perfil migratorio de otros países de la región; como indica Morales Gamboa “Esas migraciones reflejaban hasta el decenio de los setentas ciertos rasgos de selectividad en relación al perfil de la población; sobresalía condición masculina, en edad activa, analfabeta, poco calificada, de origen rural, jefes de familia, bajos ingresos, pertenecientes a grupos relegados; esos perfiles podían variar en función de las condiciones específicas de cada grupo social pero constituían un cierto patrón regional (Castillo y Palma 1996) de las personas migrantes”

A partir de los años '70, y en mayor grado en los años '80, la migración con destino en Nicaragua sufrió cambios importantes ya que, además de las variables económicas, los conflictos armados en El Salvador y Guatemala ocasionaron un movimiento poblacional forzado de importancia. De este modo, en Nicaragua el número de refugiados salvadoreños llegó a 7,000, a los cuales se añadió un menor número de refugiados guatemaltecos. Tras los acuerdos de paz, en su mayoría regresaron a sus países de origen; sin embargo persiste hasta hoy una comunidad visible de salvadoreños que continúan su proceso de regularización migratoria en Nicaragua.

**Cuadro 2. Principales países de nacimiento de extranjeros en Nicaragua (Censo 1995)**

<b>País de nacimiento de extranjeros</b>	<b>Número de personas</b>
Honduras	9473
Costa Rica	4727
Estados Unidos	2952
El Salvador	2136
Guatemala	900
México	734
Cuba	711
España	442
Panamá	351
Rusia	307
Otros	3419
Total	26152

**Fuente:** INIDE: 1995, VII Censo de población y III de vivienda

En los años '90, de acuerdo al censo de 1995, hubo un aumento importante de la participación de personas nacidas en Costa Rica <sup>10</sup> y los Estados Unidos (Ver Cuadro 2), vinculado a la aparición de nuevas variables en el comportamiento de la inmigración. Una de ellas es la mayor incorporación a las poblaciones migrantes de mujeres y de personas no activas económicamente, especialmente niños y jóvenes menores de edad, provenientes de Costa Rica, Honduras y Estados Unidos (Ver Cuadro 3).

Los cambios en los rangos de edad de los nacidos fuera del país (Cuadro 3), es decir, el mayor peso poblacional de jóvenes, adolescentes y niños, sugiere que en realidad un segmento importante de la población nacida fuera del país estaba compuesto por hijos de nicaragüenses nacidos en el extranjero. Esto explica que - aunque Nicaragua no brindaba oportunidades de trabajo similares o mejores que Costa Rica - en 1990 Nicaragua se constituyó como el segundo país de destino de la región centroamericana (44.2%) más importante para los originarios de este país. El censo, sin embargo, no contaba con la información suficiente para determinar la medida en la cual las personas nacidas fuera del país tienen una nacionalidad extranjera o doble nacionalidad.<sup>11</sup>

**Cuadro 3. Grupos de edad por país de nacimiento de la población extranjera (Censo 1995)**

Grupos de edad	Principales países de nacimiento de población extranjera en Nicaragua				
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Estados Unidos
0-14 años	2.936	208	498	5.932	2.217
15-64 años	1.672	1.721	379	3.088	695
65 años y más	119	207	23	453	40

Este cambio en el comportamiento de las migraciones tiene un significado muy importante. La amplia participación de niños y jóvenes, es decir personas no activas económicamente, indica que al menos este grupo de edad no tenía el objetivo de la búsqueda de empleo; por tanto, el grupo poblacional de migrantes laborales era mucho menor - prácticamente la mitad-. Si a esto se resta además el número de personas mayores de 65 años, se concluye que sólo unas 12,500 personas estaban en edad de trabajar, cantidad correspondiente al 48% de la población de migrantes.

10 Llamamos personas "nacidas" fuera del país en vez de inmigrantes debido a que los Censos de Población nicaragüenses no permiten determinar hasta qué punto estas personas nacidas fuera del país tienen nacionalidad extranjera o doble nacionalidad.

11 Ramírez, María de Los Ángeles, Dirección General de Migración y Extranjería, Serie Seminarios y Conferencias, CEPAL.

Como se puede ver en el caso de Costa Rica, Guatemala, Honduras y Estados Unidos, los nacidos en esos países que son menores de edad representan el grupo poblacional de más cuantía, mayor que aquellos en edad de trabajar. Sólo los nacidos en El Salvador eran en su mayoría personas en edad de trabajar, y por ende más motivados por la búsqueda de empleo (aunque también debe tomarse en cuenta el peso que puede haber tenido el conflicto bélico en ese país).

Los datos por ramas de actividad económica de las personas en edad de trabajar indican que había diferencias importantes entre los migrantes de la región centroamericana y los que procedían del resto del mundo, pues mientras los primeros se ubicaban principalmente y en orden de importancia en el sector comercio, agricultura y administración, los migrantes provenientes de países del resto del mundo estaban ocupados principalmente en el área de administración y servicios, en una proporción de 5 de cada 10. (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Población de 15 años y más según rama de actividad por país o región de nacimiento (Censo 1995)**

Rama de actividad	En el país	Centroamérica	Resto del mundo
Agricultura y afines <sup>1</sup>	39,5	27,8	7,5
Comercio y otros <sup>2</sup>	21,1	28,2	16
Administración y servicios <sup>3</sup>	14,5	22,2	54
Industria y afines <sup>4</sup>	13,8	12,6	8,9
Servicio doméstico	6,1	4,2	1,6
No especificado	5	4,9	12
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Agricultura, ganadería, caza, pesca, silvicultura y minas.

<sup>2</sup> Comercio, hoteles, restaurantes, transporte, almacenamiento y comunicaciones.

<sup>3</sup> Administración pública, enseñanza, salud, servicios comunitarios y sociales, personales y otros.

<sup>4</sup> Industria manufacturera, el gas, agua y la construcción.

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del VII Censo de población y III de vivienda, 1995.

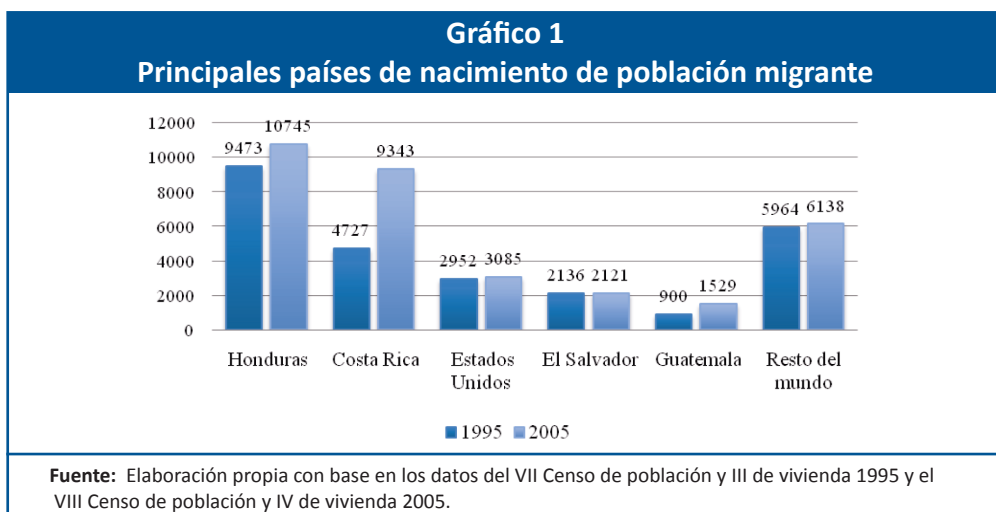


Por último, en materia de educación existían disparidades importantes entre los hondureños y los demás países de la región, ya que mientras los primeros en su mayoría contaban con 4 o menos años de educación y se ubicaban en trabajos agrícolas de baja remuneración; en cambio, los migrantes salvadoreños, y en especial los guatemaltecos y panameños, tenían los mejores niveles educativos de la región centroamericana, superiores a la media nicaragüense, lo que les permitía ocuparse en actividades de mayor calificación.

La tasa de ocupación de los migrantes era en general superior a la tasa de ocupación de los nicaragüenses. Los inmigrantes, en especial los provenientes del exterior de la región centroamericana, se ubicaban en ocupaciones de mayor calificación que la media nicaragüense, ya que el 63% se ubicaban en la categoría de personal directivo y profesionales y técnicos, en comparación con el 9.5% de personas ocupadas en esta categoría entre la población nicaragüense. Esto indicaría que una buena parte de los inmigrantes estaban ocupando plazas para las cuales no había suficiente oferta de mano de obra calificada nacional.

### 3. CARACTERIZACIÓN DE LAS MIGRACIONES LABORALES

El siguiente apartado es una caracterización de la población migrante en destino, basado principalmente en los datos del Censo de 2005, que es la fuente estadística con información más completa disponible sobre la población nacida en el extranjero. Los datos indican que de 1995 a 2005 la población inmigrante se ha mantenido estable en proporción a la población nicaragüense, con excepción de los originarios de Costa Rica, que han tenido un incremento notable. Las proporciones de migrantes de otras nacionalidades se mantienen casi igual, pues en 10 años las personas nacidas en el extranjero sólo aumentaron en un número de 6,809 personas.



En esta nueva etapa del proceso migratorio, se consolida la tendencia de los '90 hacia una mayor participación de mujeres migrantes: efectivamente, para 2005 el 48,8% de los inmigrantes eran mujeres; en el caso de Honduras las mujeres superan la participación masculina con un 51,7%.

Los países de origen con una población femenina levemente menor fueron los Estados Unidos y El Salvador. Este comportamiento no es casual pues, como se verá más adelante, la participación femenina se vincula a los países donde los inmigrantes tienen condiciones socioeconómicas más precarias.

De igual forma que en la década anterior, los rangos de edad de la población migrante indican que la inmigración al país es sobre todo de jóvenes y niños hijos de nicaragüenses; los inmigrantes en los rangos de edad de 0 a 14 años y de 15 a 19 años representan el 54,7% de esta población, mientras que las personas en edad de trabajar (entre 20 y 49 años) representan el 31,0%, correspondiente a poco más de 10,000 personas. Este número es menor que el de migrantes en edad de trabajar de la década de 1990, esto muestra que la inmigración aumentó, pero el peso de los inmigrantes en edad de trabajar se redujo. El flujo de inmigrantes laborales no ha crecido, sino ha aumentado el número de jóvenes y niños. Esto confirmaría la premisa de acuerdo a la cual los nacidos fuera del país son hijos de nicaragüenses, y también que el mercado laboral de este país no es un receptor importante de inmigrantes.

De acuerdo a los datos de 2005, la mayoría de los inmigrantes ya vivía en el país hacía 5 años, mientras que sólo 6,686 vivían fuera del país en el mismo periodo. Es otras palabras, la gran mayoría de las personas nacidas en el extranjero migraron de forma permanente al territorio nicaragüense.<sup>12 13</sup> Las dificultades para acceder a la información estadística<sup>14</sup> de la Dirección de Migración y Extranjería, impidieron obtener datos sobre la inmigración laboral temporal en Nicaragua. En el caso de la migración transfronteriza no se encontraron estudios, toda vez que las referencias encontradas estaban relacionadas con la presencia de migrantes nicaragüenses en el sector agrícola de Honduras, que habían llegado a ese país durante el conflicto en Nicaragua, o que se dirigían hacia los Estados Unidos.

---

12 Bajo la legislación nacional se denomina migración temporal aquella no superior a los 3 años, y permanente aquella en la que se reside en el país por más de 3 años.

13 La base de datos online del Censo de Población no permite hacer cruces con más de tres variables, por lo tanto no se pudo realizar cruces con las variables de nacionalidad y rango de edad.

14 Estas dificultades se explican en la "Nota aclaratoria" al inicio del acápite "Caracterización de las Migraciones Laborales".

La embajada hondureña tampoco cuenta con información sobre la inmigración laboral permanente, temporal o transfronteriza; en efecto, la cónsul hondureña reconoce que en la agenda migratoria la emigración de hondureños a Nicaragua es un tema poco relevante para su país. En consecuencia, no hay intercambio de información con la Dirección de Migración nicaragüense sobre migrantes laborales, y la única población migrante que se tiene identificada con claridad son las personas que han sido juzgadas penalmente - actualmente alrededor de 100-. En los últimos cinco años esa Representación sólo ha obtenido información de cerca de 180 hondureños que se acercaron a la Embajada para realizar trámites de pasaporte, documentación para menores de edad, casos de indigencia o entrada irregular en el territorio.<sup>15</sup>

La cónsul hondureña señala que la razón de tan escaso conocimiento sobre sus conacionales en Nicaragua, es que la mayoría de ellos viaja bajo el acuerdo de los CA-4 y permanece en el país sin tramitar cédulas de residencia, o bien cuentan con doble nacionalidad.

### **3.1. Perfiles socioeconómicos y laborales**

En relación con los perfiles de los inmigrantes, se identifican tres perfiles globales: los nacidos en Honduras, los que provienen de los demás países de la región centroamericana (y de los Estados Unidos como un segundo grupo con características similares), y un tercer grupo originario de los países del “resto del mundo”. Aunque estos grupos no son totalmente homogéneos, tienen características en común que permiten agruparlos para el análisis.

Honduras se constituye en un grupo particular, al ser el de mayor número, con características socioeconómicas y laborales similares, y en algunos casos inferiores al promedio nicaragüense. Los nacidos en la Región de Centroamérica y los Estados Unidos presentan características socioeconómicas y laborales por encima del promedio nacional, mientras que el grupo de los nacidos en otros países del mundo, al estar compuesto de varias nacionalidades (sudamericanos, europeos, africanos y asiáticos) y poblaciones de apenas unos cientos, no permite establecer tendencias claras, por lo cual es preferible mantenerlo con un perfil separado.

---

15 De acuerdo a la información proporcionada por la Embajada de Honduras en el primer semestre del 2012, la Dirección de Migración y Extranjería solo notifico de 3 casos de entrada irregular al territorio.

**Cuadro 5. País de nacimiento por Rangos de edad (CENSO 2005)**

País de Nacimiento	% 0 a 14 años	% 15 a 19 años	% 20 a 29 años	% 30 a 39 años	% 40 a 49 años	% 50 a 59 años	% 60 a 69 años	% 70 años o más	Total
Honduras	15,5	35,3	18,7	9,8	7,7	4,7	3,8	4,6	100
Costa Rica	67,8	11	6,7	4,1	4,2	3,5	1,4	1,2	100
EEUU	42,1	21,3	11,6	5,8	5,8	7,2	3,5	2,7	100
El Salvador	19,3	5,4	12	15,9	17,8	13,5	8,6	7,4	100
Guatemala	52,2	13,6	10,2	9,9	6,1	4,3	2,3	1,4	100
Otros países	18,5	9,7	12,4	17	17,4	13,5	7,1	4,5	100
Total	35,3	19,4	12,6	9,5	8,9	6,8	4,0	3,5	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del VIII Censo de población y IV de Vivienda 2005.

En materia de educación fue posible elaborar un cuadro que permitiera hacer un cruce entre las variables de rango edad, país de nacimiento y nivel educativo que mostrara claramente los niveles educativos de las personas en edad de trabajar. Sin embargo, al comparar los porcentajes de los rangos de edad con los porcentajes de personas sin nivel educativo se pueden identificar algunas tendencias.

En el caso de Honduras, las personas menores de edad representan el 14,0%, y el porcentaje de personas con ningún nivel educativo llega al 20,1%; en otras palabras, aunque exista un grupo importante de menores de edad que no ha iniciado su vida escolar, éste es superado por el porcentaje de los que no tienen nivel educativo, lo que indica que también existe un importante sector de personas en edad de trabajar que no tuvieron acceso a la educación.

El caso contrario se verifica entre los migrantes de Centroamérica y los Estados Unidos, cuyos índices de analfabetismo, a pesar de tener una gran población infantil, están en el rango del 1,2% al 11,6%. Este indicador en particular, un tanto extremo, permite inferir el nivel de formación que pueden tener los migrantes de Honduras y de la región centroamericana.

Otro indicador de calidad de vida es el número de hijos nacidos vivos por hogar. Tomando como base la población que tuvo hijos alguna vez, casi el 50% de la población inmigrante cuenta con 1 o 2 hijos, y un importante 17,1% tiene 6 hijos o más. Los migrantes hondureños tienen las familias más numerosas, con casi un cuarto de los hogares de 6 hijos nacidos vivos o más.

**Cuadro 6. País de Nacimiento por mayor nivel educativo aprobado**

País de Nacimiento	% Ninguno	% Preescolar	% Primaria	% Secundaria	% Técnica	% Universidad	% Ignorado	Total
Honduras	20,1	1,3	47,9	24,1	1,4	4,6	0,5	100,0
Costa Rica	11,6	11,6	47,6	18,7	1,3	7,8	1,4	100,0
Estados Unidos	1,2	3,3	21,6	38,9	1,8	32,5	0,8	100,0
El Salvador	10,1	2,5	33,3	28,1	3,5	22,2	0,5	100,0
Guatemala	3,3	7,8	31,1	33,1	3,3	20,9	0,4	100,0
Resto del mundo	1,6	1,5	13	26,8	4,8	51,8	0,6	100,0
<b>Total</b>	<b>11,2</b>	<b>4,3</b>	<b>36,6</b>	<b>25,4</b>	<b>2,3</b>	<b>19,3</b>	<b>0,8</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del VIII Censo de Población y IV de Vivienda 2005.

### 3.2. Situación socioeconómica

De acuerdo con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas utilizado para medir la pobreza en el Censo 2005, existen desigualdades claras en las condiciones socioeconómicas de los migrantes de acuerdo a su país de origen. Los migrantes provenientes de Honduras viven en las condiciones socioeconómicas más precarias, incluso por debajo de los niveles de pobreza de los nicaragüenses, y 5 de cada 10 nacidos en Honduras vive en la extrema pobreza. En cambio, en el otro extremo, los migrantes provenientes de los Estados Unidos, El Salvador y Guatemala tienen condiciones socioeconómicas mucho mejores y muy superiores al promedio nacional.

**Cuadro 7. Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas**

País de Nacimiento	% No Pobre	% Pobre	% Pobre Extremo	% Total
Honduras	23,2	25,0	51,8	100,0
Costa Rica	35,5	28,8	35,7	100,0
Estados Unidos	85,9	11,5	2,6	100,0
El Salvador	59,3	22,0	18,7	100,0
Guatemala	57,6	27,7	14,7	100,0
Total extranjeros	47,4	22,2	30,4	100,0
Total nacionales	28,3	28,2	43,5	100,0

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del VIII Censo de Población y IV de Vivienda 2005.

En relación la vivienda, 9 de cada 10 inmigrantes habitaban en una casa; la gran mayoría un (75,1%) eran además los dueños de las mismas. Sin embargo, los inmigrantes provenientes de los Estados Unidos, El Salvador y Guatemala presentan los porcentajes más altos de personas que viven en casas alquiladas (23,8%, 17,7% y 17,6% respectivamente). Por otro lado, el índice de vivienda inadecuada demuestra que, en promedio, los inmigrantes tenían mejores condiciones en sus viviendas que los nicaragüenses, con excepción de los y las hondureños, al tratarse del único país de origen con un índice de vivienda inadecuada menos favorable, pues alrededor del 15% de los hondureños vivía en casas con un solo cuarto para la familia, toda vez que la media de los extranjeros en estas mismas condiciones era de 9,6%.

**Cuadro 8. Índice de Vivienda inadecuada<sup>16</sup>**

País de Nacimiento	% Vivienda adecuada	% Vivienda inadecuada	%
Honduras	82,3	17,7	100,0
Costa Rica	87,7	12,3	100,0
Estados Unidos	98,8	1,2	100,0
El Salvador	91,9	8,1	100,0
Guatemala	95,1	4,9	100,0
Todos extranjeros	89,4	10,6	100,0
Nacionales	85,2	14,8	100,0

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del VIII Censo de Población y IV de Vivienda 2005.

#### 4. ASPECTOS LABORALES

La inserción laboral de los inmigrantes demuestra, como se ha visto mediante los demás indicadores, que en su mayoría la población inmigrante está compuesta por personas en edad de estudiar más que de trabajar. Del total de extranjeros sólo un 43% se encuentra ocupado; de acuerdo a los países de origen, los nacidos en El Salvador y Honduras son los que más están insertos en actividades económicas y también quienes trabajan más horas: respecto al promedio de extranjeros, el 72,3% y 66,8%

<sup>16</sup> Vivienda inadecuada: Se refiere a establecer el nivel de calidad (adecuado/inadecuado) de los materiales de construcción de las paredes, techo y pisos de la vivienda. Una vivienda será calificada como adecuada, en caso de la presencia de dos combinaciones de cualquiera de los materiales de pared-techo-piso considerados como aceptables. En caso contrario (con sólo la presencia de un material aceptable o ninguno), se considerará como vivienda inadecuada.

respectivamente trabajan más de 40 horas a la semana; los salvadoreños además superaron la media nacional de 67%. Se preguntó a las personas que no trabajaban a qué actividad se dedicaban, y 4 de cada 10 respondieron que estudiaban, seguidos de los que hacían quehaceres en el hogar (3 de cada 10).

**Cuadro 9. Condición de actividad económica**

País de Nacimiento	% Ocupados	% Cesantes	% Aspirantes <sup>17</sup>	% Otros Activos	% Otros Inactivos	Total
Honduras	40,4	0,7	0,1	1	57,7	100
Costa Rica	34,5	1	0	0,6	63,9	100
EEUU	29,2	0,3	0,1	0,2	70,2	100
El Salvador	57,8	1	0,1	0,7	40,5	100
Guatemala	36,9	0,6	0	0,5	61,9	100
Total extranjeros	43,0	0,7	0,1	0,7	55,5	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del VIII Censo de Población y IV de Vivienda 2005.

La mayoría de los migrantes tenían acceso a trabajos permanentes (67,1%), un poco más de la media de nicaragüenses en esa misma fecha (64,2%). Los originarios de El Salvador, los Estados Unidos, Cuba y Guatemala, por su parte, tenían más acceso a trabajos permanentes que el promedio de los inmigrantes; en cambio, los hondureños y costarricenses eran los que accedían a un mayor número de trabajos de carácter temporal.

Respecto a las actividades económicas en las que se ocupaban, casi la mitad de los hondureños trabajaban en actividades vinculadas a la agricultura, caza y silvicultura; en este sector también estaban ocupados un cuarto de los costarricenses y más del 10% de los salvadoreños. Otros dos sectores de mucha importancia eran la administración pública y el sector comercio, en los cuales había más ocupación de los provenientes de El Salvador, Guatemala y los Estados Unidos; estos sectores parecían ofrecer trabajos de mejor calidad y mejor remunerados, así como requerir de mano de obra más calificada.

<sup>17</sup> Se refiere a la persona en edad de trabajar que busca empleo por primera vez.

**Cuadro 10. Actividad económica**

País de Nacimiento	% Agricultura, silvicultura	% Industria manufacturera	% Construcción	% Comercio, Hoteles, restaurantes	% Transporte, almacenamiento y comunicaciones	% Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler	% Administración pública y defensa, Educación y Salud	% Servicios Sociales, y comunales, Organizmos	% Otras 18	Total
Honduras	49,1	9,7	4,4	14,3	2,2	1,8	5,9	8,4	4,5	100,0
Costa Rica	25,1	11,6	6,9	21,4	4	3,1	11	12,6	3,9	100,0
El Salvador	13,3	11,4	4,8	33,3	4,4	3,9	13,7	9,6	5,6	100,0
Estados Unidos	5,6	6,2	4,1	15,5	2,5	13,2	20,8	24,6	7,3	100,0
Cuba	3,7	13,3	4,6	19,8	3,9	5	36,6	9,8	3	100,0
Guatemala	1,9	14,1	4,9	28	6,8	2,2	21,2	15,8	5,2	100,0
Total extranjeros	25,4	10,1	4,6	18,9	3,1	4,5	13,8	14,1	5,7	100,0
Nacionales	33,6	12,4	5,5	18,7	3,9	2,6	9,9	10,1	3,6	100,0

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del VIII Censo de Población y IV de Vivienda 2005.

La mayoría de las y los migrantes se desempeñaban en dos tipos de cargos, como empleado o por cuenta propia; respecto al promedio nacional se nota una ubicación importante en cargos como empleador, en especial de los provenientes de los Estados Unidos y Guatemala. Los hondureños en cambio accedían a una menor cantidad de cargos como empleadores y desarrollaban más trabajos por cuenta propia y como jornaleros, actividades en las cuales por lo general hay menos condiciones de estabilidad laboral o acceso a seguridad social. Los hondureños realizaban el mayor número de actividades agropecuarias, ya que 4 de cada 10 realizaba al menos una, cuando el promedio de los extranjeros se situaba alrededor del 23%. Aparte de estas actividades laborales, 1 de cada 10 inmigrantes elaboraban o compraban productos para vender y generar más ingresos.

18 Incluye establecimientos financieros, electricidad, gas, minas, agua, pesca, y actividades no definidas.



**Cuadro 11. En esta ocupación trabaja/trabajó como:**

<b>País de Nacimiento</b>	<b>% Empleado / obrero</b>	<b>% Jornalero / peón</b>	<b>% Trabajador sin pago</b>	<b>% Patrón o empresario</b>	<b>% Cuenta propia</b>	<b>% Miembro de cooperativa</b>	<b>% Otro</b>	<b>% Total</b>
Honduras	34,7	11,4	4,3	1,2	45,5	0,4	2,5	100
Costa Rica	45,5	5,5	4,1	3,9	37,3	1,2	2,4	100
El Salvador	43,2	1,6	1	5,7	45	0,5	2,9	100
EEUU	46,5	0	5,1	12,6	28	1,2	6,8	100
Cuba	65,6	0,5	0,2	9	22,9	0,7	1,1	100
Guatemala	58,3	0,6	2	10,4	22,7	0,6	5,6	100
México	56,6	0	4,1	10,7	23,3	0	5,3	100
España	54,3	0	3,7	11,6	21,7	0,7	7,9	100
Colombia	48,8	0,5	1,8	9,7	25,3	0,5	13,4	100
Alemania	59,1	0	0,6	12,8	23,8	0	3,7	100
Total extranjeros	44,4	5,4	3,3	5,8	36,9	0,6	3,6	100
Nacionales	47,2	8,3	2,4	1,3	39,5	0,3	0,9	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del VIII Censo de Población y IV de Vivienda 2005.

#### 4.1. Los nacidos en Honduras

La caracterización anterior permite establecer ciertas conclusiones sobre el comportamiento de la migración laboral en Nicaragua. La primera conclusión, no menor, es que los flujos de los migrantes han disminuido a comparación con la década anterior al censo del 2005, aunque la población de migrantes ha tenido un leve aumento, debido al mayor peso numérico de los jóvenes y niños. Esto confirma la hipótesis inicial de acuerdo a la cual hubo un retorno importante de nicaragüenses al país, acompañados de sus hijos nacidos en el extranjero.

La otra conclusión se relaciona con el grupo poblacional hondureño, que presenta características socioeconómicas y laborales desfavorables en comparación con la media de los extranjeros. Asimismo, en el caso de algunos indicadores como la pobreza, este grupo presenta características aún más precarias que el promedio nicaragüense. Se trata de la población más vulnerable entre los inmigrantes, lo que está vinculado directamente a su capacidad de acceder a la educación y a trabajos de calidad; esto además impacta en la calidad de vida de sus familiares e hijos, dado que la mitad de los hondureños tienen menos de 19 años. En consecuencia, al referirnos

a las condiciones laborales y socioeconómicas de los y las migrantes hondureños, debemos recordar que éstas no pueden dejar de estar vinculadas a las condiciones socioeconómicas de sus familiares.

Las condiciones en las que los migrantes hondureños se insertan en el mercado laboral indican que están accediendo a trabajos de poca calificación, en actividades económicas vinculadas a la agricultura, la caza y la silvicultura, a trabajos temporales y en cargos de jornaleros y peones. Esto además es indicativo de menor acceso a protección laboral, seguridad social y seguro de salud para ellos y sus familias. Esta realidad presenta adicionalmente un componente de género, debido a que entre los hondureños hay una mayor presencia femenina, cuantificada en poco más del 50%, superior al promedio de extranjeros.

Mientras que la media de las personas provenientes de otros países tiene condiciones laborales superiores al promedio nicaragüense - siguiendo la lógica de que responde a la demanda del mercado nacional de mano de obra más calificada - los hondureños viven condiciones de desigualdad respecto al promedio nacional.

A esto se suma el hecho de que ni el Ministerio del Trabajo nicaragüense ni la representación diplomática hondureña tienen información sobre las condiciones socioeconómicas y laborales de estas personas, lo cual impide determinar a profundidad los sectores económicos en los que trabajan, bajo que condiciones y en que zonas del país. El único seguimiento constante a esta población es el que las autoridades de migración y la embajada hondureña dan a aquellos que son privados de libertad por haber cometido delitos, dejando en un limbo jurídico y social a un grupo altamente vulnerable, sobre el cual ninguno de los dos estados partes manifiesta tener información.

## **5. MARCO JURÍDICO DE LA MIGRACIÓN LABORAL**

### **5.1. Antecedentes del marco jurídico sobre migración y migración laboral**

La Ley de Migración y Extranjería (Ley 761 aprobada el 31 de Marzo del 2011) sustituyó prácticamente todas las leyes vigentes hasta esa fecha en materia de identidad, control de tráfico de migrantes, migración y extranjería y otras normativas vinculadas, con excepción de lo referido al refugio. Tras un proceso largo de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil, la Ley fue concebida para articular en una misma normatividad todo lo relativo a la entrada, estancia y salida de personas del territorio

nicaragüense. Esta Ley es el marco de análisis principal de este estudio; sin embargo, cabe observar que antes de su aprobación operó una serie de normas que marcaron el rol del estado nicaragüense frente a los migrantes extranjeros, que será tomada como punto de partida para analizar los avances y retos pendientes del nuevo marco legal aprobado; en el presente apartado se hace una breve referencia a estos antecedentes de la actual Ley de Migración y Extranjería.

El marco legislativo de migración ha sufrido cambios importantes desde sus inicios, pasando de ser una ley sumamente discriminatoria y racista (Ley de inmigración 1930),<sup>19</sup> a una ley menos discriminatoria, pero que presenta también un enfoque predominante de control de fronteras y flujos (Ley de Migración y Ley de Extranjería, 1993),<sup>20</sup> es decir, un enfoque restrictivo de la migración, con muy poca inclusión de las garantías de derechos humanos para los migrantes.

Este marco jurídico se caracterizaba por estar compuesto de varias leyes del mismo nivel, que establecían disposiciones diversas, algunas veces complementarias, y otras contradictorias, sobre un mismo tema. A su vez, el marco jurídico carecía de especificidad o no se pronunciaba sobre temas importantes, como el debido proceso, acceso a la justicia, alternativas a la deportación, recursos de apelación, familia, salud, educación y trabajo. En este sentido, el migrante estaba contemplado como “un ser individual, aislado de su contexto social y familiar, un individuo no problematizado, con pocas garantías para su defensa frente a los recursos y actos administrativo de la autoridad migratoria”,<sup>21</sup> aún cuando la Constitución del país efectivamente reconocía la mayoría de estos derechos.

La Constitución Política nicaragüense define el trabajo como un “derecho y una responsabilidad social”, con lo cual hace referencia al trabajo de los nicaragüenses como un valor de la nación. Además, en su parte dedicada a los derechos laborales, la Constitución no menciona la nacionalidad, toda vez que consagra la igualdad ante la ley y la igualdad de derechos y deberes sin discriminación.

---

19 Se puede acceder a la Ley a través de la Pagina Web de la Asamblea Nacional de Nicaragua <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/b92aeea87dac762406257265005d21f7/28b8eb9bc47bdb900625737c005e7d48?OpenDocument>.

20 Ley N° 153, Ley de Migración; y Ley N° 154, Ley de Extranjería. Para acceder a las leyes ir a: <http://legislacion.asamblea.gob.ni>

21 Zúñiga Gutiérrez, Leonor, “Estudio Migratorio Nicaragua”, Normatividad migratoria en los países de la Región del COPAREM y México, 2010.

### ***Son derechos laborales reconocidos constitucionalmente:***

- Salario igual por trabajo igual en idénticas condiciones, sin discriminación de ningún tipo, que le asegure un bienestar compatible con la dignidad humana.
- La inembargabilidad del salario mínimo y las prestaciones sociales.
- Condiciones de trabajo que garanticen la integridad física, la salud, la higiene y la disminución de los riesgos profesionales para los trabajadores.
- Jornada laboral de ocho horas, descanso semanal, vacaciones, remuneración por los días feriados nacionales y salario por décimo tercer mes.
- Estabilidad en el trabajo conforme a la ley e igual oportunidad de ser promovido
- Seguridad social para la protección integral.

Las leyes de Migración y Extranjería definían la entrada de los migrantes al país y su permanencia a través del tipo de ocupación que realizan o que desean realizar en el país. Sin embargo, en la ley son escasas las referencias específicas sobre garantías laborales para los trabajadores migrantes, pues daba por hecho que las garantías para los migrantes en situación irregular eran dadas por el marco jurídico del país, de acuerdo a la Constitución y a las leyes, partiendo del principio constitucional de igualdad ante la ley y no discriminación.

Acorde a lo dispuesto en la Ley de Extranjería, los residentes permanentes podían desarrollar cualquier tarea remunerada o lucrativa, por cuenta propia o en dependencia, mientras que los residentes temporales sólo podrían desarrollar las actividades económicas para las que se le fue otorgada la Cédula de residencia. Tanto los no residentes como los que se encontraban en situación irregular estaban impedidos de realizar tareas remuneradas o lucrativas. En este sentido la ley carecía de alternativas para la regularización de los trabajadores migrantes en situación irregular.

Por su parte, los empleadores quedaban obligados por la ley a solicitar a los trabajadores la Cédula de Residencia permanente o temporal, y la Dirección de Migración y Extranjería podía efectuar “inspecciones” en los lugares de trabajo y hospedaje para llevar a cabo la verificación migratoria. Un aspecto positivo de la Ley de Extranjería era que, en caso de comprobarse la situación de irregularidad o la existencia de infracciones migratorias, los empleadores estaban obligados a pagar al trabajador migrante su salario, sueldos u otro tipo de remuneración. Sin embargo, la ley no especificaba el procedimiento que debía llevar a cabo el empleador para pagar el salario, en caso de que el trabajador fuese detenido o deportado.

Por último, una gran carencia del marco jurídico anterior era la falta de una mención explícita de las garantías comprendidas en los convenios y tratados aprobados y ratificados por Nicaragua (en particular la Convención del '90 sobre los Trabajadores Migrantes y sus Familias, ratificada por Nicaragua en el 2005), así como los derechos consagrados por la Constitución. Uno de los grandes ausentes en las leyes migratorias fueron todos los mecanismos que garantizaran el cumplimiento del debido proceso y le brindaran al migrante procedimientos claros para acceder a la justicia y a su defensa. Otro reto importante era que la ley migratoria se pronunciara y brindara garantías al migrante de forma integral, tomando en cuenta su situación familiar y las necesidades laborales, de salud y educación durante todo el proceso migratorio.

22

## 5.2. Marco jurídico actual

### 5.2.1. Constitución Política

La Constitución de la República de Nicaragua aprobada en 1987 y sus siguientes reformas, comienzan por reconocer que los nicaragüenses son nacionales y nacionalizados; en el caso de los centroamericanos, la adquisición de nacionalidad no obliga a la renuncia de su nacionalidad de origen. La Carta Magna reconoce los mismos derechos a las personas extranjeras que a los nacionales, salvo los de carácter político relacionados con la postulación y elección para cargos públicos importantes y los que se vean restringidos por medio de la ley. Reconoce también la igualdad frente a la ley y la no discriminación por motivos de raza, origen, religión y, en general, por ninguna creencia o característica inherente a la persona humana, tanto en procesos de juzgamiento (garantías procesales) y en materia laboral. La Constitución también establece el derecho a solicitar refugio en el país y prohíbe todas las formas de esclavitud y de trata (Artículos 16, 17, 27, 33, 34, 40, 42, 46, 82, 134, 171, 152, 147 de la Constitución Política).<sup>23</sup>

### 5.2.2. Convenios Internacionales

A nivel internacional, Nicaragua ha suscrito varios convenios en materia de derechos humanos, de los cuales los más importantes para la protección de los derechos de los migrantes son los siguientes, enlistados en el orden cronológico en que fueron ratificados:

22 Zúñiga Gutiérrez, Leonor, "Estudio Migratorio Nicaragua", Normatividad migratoria en los países de la Región del COPAREM y México, 2010.

23 Constitución Política de la República de Nicaragua, aprobada el 9 de Enero de 1987. Ver <http://www.cnu.edu.ni/documentos/constitucion.pdf>.

1. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1978),
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1980),
3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1980),
4. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1980),
5. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1981),
6. Convención sobre los Derechos del Niño (1990),
7. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños (2004),
8. Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (2004),
9. Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2005),
10. y el convenio más reciente, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2005), que constituye el marco internacional más específico sobre protección de los derechos de los migrantes y que será una de las referencias principales para el análisis del marco legislativo nicaragüense.

Además de estas convenciones, otros convenios de importancia son los que Nicaragua ha suscrito con la Organización Internacional del Trabajo; entre ellos el más importante en materia migratoria es el Convenio número 97, relativo a los trabajadores migrantes<sup>24</sup> que aborda, entre otras disposiciones, la creación de sistemas de información al servicio de los contrapartes en materia de políticas públicas, leyes y disposiciones sobre migración y las condiciones de trabajo de los migrantes, así como mecanismos para asistirlos en materia de salud e información, procurando el acceso sin discriminación a garantías laborales, de seguridad social y otras. Este convenio se complementa con la recomendación número 86 de la OIT.<sup>25</sup>

Otro instrumento de importancia es el número 143,<sup>26</sup> Convenio sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes (clausulas complementarias), el cual se pronuncia sobre las migraciones laborales en condición irregular, y manda a los Estados partes compartir información sobre los trabajadores en condición irregular y promo-

---

24 Convenio 97 de la Organización del Trabajo, revisado en 1949. Para referencia ver <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista7/instrumentos/oit%2097.htm>

25 Recomendación Número 86 de la Organización Internacional del Trabajo, 1949. Para referencia ver: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?R086>

26 Convenio Número 43 de la Organización Internacional del Trabajo. Para referencia ver: <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista7/instrumentos/oit%20143.htm>

ver políticas que disminuyan la migración de este tipo, sea de origen o de destino, además de imponer sanciones para los empleadores de migrantes irregulares. Este convenio se complementa con la Recomendación número 151 de la OIT.<sup>27</sup>

### 5.2.3. Instituciones públicas encargadas de la aplicación de la ley

Acorde a la Ley 290, Ley de Organización, competencia y procedimientos del Poder ejecutivo, le corresponde al Ministerio de Gobernación coordinar a la Dirección General de Migración y Extranjería y, junto al Ministerio de Relaciones Exteriores, emitir las políticas y normas de migración para ser aplicadas por los consulados nicaragüenses en el exterior.

A la Dirección General de Migración y Extranjería, como órgano del Ministerio de Gobernación, le corresponde la ejecución de la Ley y las políticas migratorias en concordancia con la Constitución Política y los convenios internacionales ratificados por el país. Su estructura organizativa es la siguiente:

<b>Cuadro 12. Estructura Base de la Dirección de Migración y Extranjería</b>	
<b>Cargo</b>	<b>Funciones</b>
Director General	Coordinación general (En ausencia le sustituye el Subdirector General)
Inspector General	Fiscalizar e inspeccionar las labores de los funcionarios de la Dirección de Migración
Secretario de Registro	Revisar solicitudes, velar porque se aprueben en plazos establecidos y notificar a los interesados. Llevar el registro para el control y custodia de los expedientes y del Archivo Central.
Oficiales de migración	Funciones varias
<b>Fuente:</b> Ley General de Migración y Extranjería, Ley N° 761, julio del 2011	

<sup>27</sup> Recomendación Numero 151 de la Organización Internacional del Trabajo, 1975. Para referencia ver <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?R151>

#### **5.2.4. Consejo Nacional de Migración y Extranjería**

A partir de la aprobación de la Ley 761, se creó el Consejo Nacional de Migración y Extranjería, que hace las veces de instancia de coordinación interinstitucional para la asesoría y consulta en materia migratoria para el Presidente. De este órgano deberían surgir en el futuro las principales recomendaciones en materia de políticas migratorias; sin embargo, hasta la fecha el Consejo Nacional no se ha reunido oficialmente.

El mismo está integrado por los funcionarios de más alto nivel de los ministerios de Gobernación, Migración, Relaciones Exteriores y del Trabajo, del Instituto de Turismo, un Diputado de las Comisiones de Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos, de la Procuraduría de los Derechos Humanos y del Ministerio de la Familia. La Ley no otorga un espacio de representación a las organizaciones de la sociedad civil, aunque haya sido solicitado por organizaciones que trabajan con los migrantes en el país y estuviera incluido en el anteproyecto de Ley, toda vez que no fue incorporado en la versión final.

Actualmente la Cancillería, con el apoyo de la OIM Nicaragua, trabaja en las bases fundamentales de lo que será la política migratoria; sin embargo, pero hasta la fecha no se han convocado las instituciones que forman parte del Consejo, de modo que el proceso está siendo coordinado por la Cancillería de forma unilateral.

#### **5.2.5. Categorías migratorias**

Las categorías migratorias para ingresar y permanecer en el país están estructuradas de acuerdo a las razones que motivan la entrada en el país y su categoría de visa. Existen cuatro categorías de acuerdo al tipo de visa: Diplomáticos, Invitados, Residentes y No Residentes; para fines del presente estudio nos concentraremos en las categorías de Residentes y No Residentes, pues son las que competen a los migrantes laborales.

##### **a. Extranjeros no residentes**

Son aquellos extranjeros a los que Migración les otorga un permiso de entrada y de permanencia por un tiempo determinado. En esta categoría se encuentran los Trabajadores migrantes y trabajadores transfronterizos. Los trabajadores migrantes se refieren a aquellas personas que vienen a realizar una actividad económica o social específica por un periodo -determinado por la Dirección de Migración-no mayor de un año; y el trabajador transfronterizo es aquella persona nacional de países con los que Nicaragua comparte fronteras y se moviliza diariamente en el espacio transfronterizo para realizar una actividad económica o social.



## b. Extranjeros residentes

Se consideran extranjeros residentes a las personas que la Dirección de Migración y Extranjería ha autorizado a permanecer en Nicaragua por un periodo mayor de un año; éstos, a su vez, pueden ser temporales o permanentes. Son temporales en los casos en que residan de uno a tres años, o por el tiempo que dure una actividad específica; se incluyen los extranjeros profesionales, especialistas, gerentes o directivos de empresas, trabajadores independientes o en relación de dependencia entre otros, así como los familiares de éstos hasta el segundo grado de consanguinidad.

Los residentes permanentes son las personas autorizadas por la Dirección de Migración para vivir indefinidamente en el país bajo las subcategorías de: inmigrante, inmigrante con capital, residente temporal con más de tres años de permanencia legal, así como los extranjeros de origen centroamericano y sus familiares en primer grado de consanguinidad, entre otros.

Adicionalmente, bajo el acuerdo de libre movilidad entre los países del CA-4, los nacionales de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala pueden cruzar los puestos de frontera autorizados sin requerir mayores trámites de aduana, sino sólo presentar su documento de identidad y llenar los formularios pertinentes. Solo los menores de edad deben tener permisos especiales. Mediante este acuerdo los originarios de estos países pueden entrar al territorio nacional de forma temporal, sin fines laborales, por un período de hasta 90 días. Esto significa que los migrantes de tres de los principales países de origen pueden entrar al país sin mayores restricciones, con Honduras como el principal país de origen de población migrante.

En el caso de los demás países extranjeros, éstos se rigen por el acuerdo de visa única centroamericana, acordado por los países del CA-4<sup>28</sup>: aquellos que entran a Nicaragua bajo este acuerdo pueden estar exentos de visa (categoría A), requerir visa consular sin consulta (categoría B), que se tramita en los puestos fronterizos una vez en el país, y visa consultada (categoría C), que requiere un trámite especial que contempla una entrevista con el cónsul designado de Nicaragua y la aprobación previa por parte de la Dirección de Migración. Ni Costa Rica ni Estados Unidos, el segundo y el tercer principal país de origen de los inmigrantes en Nicaragua requieren visa consultada, por lo que en su gran mayoría los inmigrantes pueden entrar al país sin mayores dificultades.

---

28 Aprobado por la Asamblea Nacional mediante Decreto A. N. No. 4966, publicado en La Gaceta. Diario Oficial No. 13 del 18 de Enero del 2007 y el Decreto Ejecutivo No. 57-2005 publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 172 del 5 de septiembre de 2005.

### 5.3. Entrada: Verificación migratoria

Cualquier persona que desee entrar al territorio nacional dentro de alguna de las categorías migratorias mencionadas anteriormente debe demostrar – en el momento en que la autoridad migratoria se lo solicite - que cuenta con suficientes recursos para vivir “decorosamente” en el país por el tiempo que dure su estancia. La autoridad migratoria también puede solicitarle, en el puesto fronterizo, la copia del boleto de regreso o el monto equivalente en dólares (para los solicitantes de residencia), de manera que sirva como garantía de que esta persona tendrá medios para volver a su país de origen. Ambas medidas quedan a discreción de la autoridad migratoria.

Las personas que deseen residir en el país pueden solicitarlo a la autoridad migratoria competente (la Ley no especifica de cual se trata) o al cónsul o funcionario consular nicaragüense en el país de origen; los trabajadores migrantes deben solicitar un permiso especial de trabajo no superior a un año; el trámite deberá ser el especificado en el Reglamento de la Ley de Migración. Sin embargo, hasta la fecha no existe un reglamento para la Ley ni una propuesta base. Los permisos de pase transfronterizo se otorgan a los países con los que Nicaragua tiene acuerdos de reciprocidad y la estadía de las personas no residentes se hará de acuerdo a los convenios aprobados por Nicaragua y las circulares del Ministerio de Gobernación. Más adelante veremos algunos criterios de la Ley, a partir de los cuales se puede rechazar la entrada o deportar a un inmigrante.

#### 5.3.1 Migrantes en situación irregular

Al momento de realizar el control migratorio, la autoridad migratoria (la Ley no especifica qué autoridad, por lo que es de suponer que cualquier autoridad puede realizarlo) puede negar la entrada al territorio nacional, es decir, aplicar el acto administrativo de rechazo en caso de que compruebe las irregularidades que se enumeran a continuación, y por lo tanto ordenar el retorno al país de origen o el embarque de la persona migrantes.

El rechazo puede llevarse a cabo debido a violaciones a la ley migratoria y su reglamento (documentación), por presentar documentación fraudulenta, porque haya sido deportado o expulsado previamente y el periodo de impedimento de entrada siga vigente; porque haya sido condenado por delitos graves (terrorismo, tráfico de personas, armas y drogas etc.); por una orden judicial en su contra, y cuando trate de entrar por lugares no habilitados.

### **5.3.2. Permanencia irregular en el territorio**

Una vez ingresados al territorio nicaragüense, los extranjeros están obligados a portar su documento de identidad y mostrarlo cuando lo requieran las autoridades nicaragüenses, así como a toda persona a la que solicite trabajo, hospedaje o transporte transfronterizo.

La autoridad migratoria puede declarar la permanencia irregular en los casos en que la persona migrante haya entrado por un puesto no habilitado y sin control migratorio, que el documento de estadía sea falsificado o esté vencido, o que sea retenido al momento de intentar salir del país por un puesto no autorizado. En estos casos la autoridad migratoria puede realizar 3 acciones: i) requerirlo para que legalice su situación migratoria, y para lo cual se le concede un plazo de hasta 30 días; ii) retenerlo y obligarlo a que abandone el país en el mismo plazo, o iii) retenerlo y deportarlo previa documentación.<sup>29</sup> La Ley no especifica los criterios que debe utilizar la autoridad migratoria para decidir una u otra medida, y tampoco define los documentos considerados como mínimos para que se considere que una persona deportada puede viajar de forma segura.

### **5.3.3. Detención y privación de la libertad**

La detención de los migrantes se ha vuelto un proceso común en las legislaciones migratorias, como una medida para “asegurar” la presencia del migrante mientras se lleva a cabo el proceso de verificación migratoria o el acto de remoción del país. Sin embargo, esta medida restringe una serie de libertades y derechos de las personas migrantes que, junto a la carencia de mecanismos apropiados para su autodefensa, los hace sumamente vulnerables a la detención arbitraria, sin acceso a un proceso apegado a derecho, y demanda del Estado el establecimiento de una serie de condiciones mínimas que en los centros de retención pocas veces se cumplen a cabalidad.

La privación de libertad es un proceso vejatorio para los migrantes y requiere de una complicada logística y recursos por parte del Estado. En este sentido, la legislación migratoria debería incluir medidas alternativas a la detención y que ésta sea utilizada

---

<sup>29</sup> La documentación de las personas en situación irregular antes de ser deportadas ha sido un tema de especial importancia para las organizaciones defensoras de derechos humanos de los migrantes en Nicaragua, ya que en el pasado el marco jurídico no hacía referencia a la necesidad de brindar documentos mínimos de identidad y viaje a los migrantes que les permitieran tener viajes más seguros a su país de origen o al país de acogida, y evitar así el “limbo” jurídico en que entraban los migrantes en situación irregular cuando eran deportados. Aunque la Ley ahora establece que deben ser documentados, es importante que se especifique el tipo de documentos mínimos que se les deben proporcionar.

como último recurso, sobre todo para casos de personas con mayor vulnerabilidad, como los niños, las mujeres embarazadas y las personas enfermas o con alguna discapacidad.

Los lineamientos regionales recomiendan, en su disposición número 33, que “en todos los casos deberán buscarse alternativas a la detención, tales como la comunicación, el pago de una suma de dinero como garantía de presentación ante las autoridades migratorias a título de fianza o caución prendaria, el apoyo o garantía de un tercero – ciudadano o residente - que se comprometa a garantizar su presencia ante las autoridades migratorias, la obligación de residir en un lugar específico, la posibilidad de otorgar un estatus migratorio temporal, entre otras”. En este sentido la Ley de Migración ofrece nuevas alternativas al proceso de detención que se examinarán más adelante.

#### **5.3.4. Garantías procesales constitucionales**

Todo proceso de privación de libertad, sin importar su naturaleza, debe estar acompañado de garantías procesales, que provean a la persona privada de libertad mecanismos de defensa y respeto a sus derechos humanos. Tomaremos como referencia lo dispuesto en la Constitución Política de Nicaragua y en la Convención del '90 sobre los trabajadores migrantes.

La Constitución Política de Nicaragua establece que todos los extranjeros gozan de los mismos derechos que los nacionales - con excepción de los derechos políticos - incluyendo el reconocimiento de igualdad ante la ley y el derecho a protección (Art. 27), es decir, la protección de parte del Estado para el respeto de sus derechos y el cumplimiento de sus garantías sociales, con lo que se niega cualquier razón para la que una persona pueda ser discriminada: “No habrá discriminación por motivos de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica o condición social...El Estado respeta y garantiza los derechos reconocidos en la presente Constitución a todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción.”

Respecto de los procesos de detención y garantías procesales, la Constitución agrega que “Nadie puede ser sometido a detención o prisión arbitraria ni ser privado de su libertad, salvo por causas fijadas por la ley con arreglo a un procedimiento legal.” (Artículo 33)

La Convención del '90 también se pronuncia sobre este tema: en su artículo 16 compromete a los Estados partes a que “Los trabajadores migratorios y sus familiares no serán sometidos, individual ni colectivamente, a detención o prisión arbitrarias; no

serán privados de su libertad, salvo por los motivos y de conformidad con los procedimientos que la ley establezca” y que éstos gozaran de los mismos derechos que los nacionales que se encuentran en igual situación. (Artículo 7)

En su artículo 160, la Ley de Migración mandata que las personas que ingresen o permanezcan en el país de forma irregular serán retenidas por las autoridades competentes (sin especificar cuales) en el Albergue de Migrantes; para esto el migrante debe ser notificado sobre las causas de su internamiento a través de una resolución administrativa, la cual también debe enviarse a su representación diplomática, al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Procuraduría de Derechos Humanos. Éste es un avance respecto al marco legislativo anterior, en el cual la Ley no definía un mecanismo administrativo previo al acto de detención.

El plazo máximo de retención se mantuvo en esta Ley por un lapso de 48 horas, tal como lo mandata la Constitución para cualquier proceso de privación de libertad; sin embargo, en otro acápite de la Ley, señala que este plazo no es válido para los migrantes no residentes, lo cual lesiona los derechos constitucionales de las personas en las categorías de migrantes laborales y transfronterizos. La Ley no brinda ninguna alternativa al proceso de detención y tampoco explicita lo procedente en el caso de menores de edad,<sup>30</sup> personas mayores, mujeres con hijos lactantes o, en general, personas en condición de vulnerabilidad.

Aunque el plazo máximo de detención que mandata la ley para los residentes en situación irregular es de 48 horas, la mayoría de los trámites no se resuelven en este plazo; por el contrario, pueden tardar días, semanas y hasta meses, debido a las limitaciones de recursos humanos y económicos de la Dirección de Migración, así como a las dificultades propias del proceso de retorno de los migrantes a sus países, pueden consistir en que el consulado del país de origen pueda comprar el boleto de viaje, que no se cuente con traductores apropiados para la persona migrante, o el que no haya embajadas de los países de origen en Nicaragua. En este sentido, un aspecto nuevo de la Ley es que una vez vencido el plazo de 48 horas, la persona migrante o un organismo especializado en migrantes puede solicitar a la autoridad migratoria que la tutela y custodia del retenido le sea otorgada (hasta que se resuelva el proceso de deportación o regularización) - bajo responsabilidad civil y penal Sin embargo, tampoco en este caso se especifican los criterios para que la autoridad migratoria pueda designar a un organismo particular o las condiciones para este efecto. Por

---

<sup>30</sup> En la práctica los niños y niñas con sus madres son acogidos comúnmente por el Ministerio de la Familia en vez de ser retenidos en el Albergue para Migrantes; sin embargo, esto no está estipulado en la Ley.

último, la persona en situación irregular puede cambiar su estatus migratorio si demuestra estar casado o en unión de hecho estable con un ciudadano o ciudadana nicaragüense.<sup>31</sup>

### ***5.3.5. Algunos elementos confusos respecto a la retención***

La Ley de Migración contiene algunos elementos confusos sobre los plazos de retención, ya que, aunque reconoce que el plazo máximo para la detención es de 48 horas, una vez dictada la resolución definitiva sobre el estatus migratorio, mandata un periodo de hasta sesenta días de retención para las personas migrantes en proceso de deportación.

Las personas migrantes pueden salir del Albergue de Migrantes una vez que el Director de Migración emita una resolución definitiva sobre su estatus migratorio, que puede ser favorable para su permanencia, o una orden de deportación; esta notificación debe enviarse tanto a la persona retenida como a su representación consular, al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Sin embargo, agrega que, en caso de deportación, el tiempo para su salida del Centro de Retención dependerá de dos factores: en caso de tener representación consular en el país y/o los medios para pagar su viaje de retorno podría salir en un plazo de 48 horas; en la segunda opción, cuando no tenga representación consular en el país que se haga cargo de su trámite, la persona podrá pasar hasta 60 días en el Centro de Retención, tiempo en el cual la Dirección de Migración logre hacer los trámites para el regreso a su país de origen, lo cual supera con mucho el límite de 48 horas.

La Ley da a entender - con poca claridad - que el proceso de resolución del acto administrativo de la autoridad migratoria debería ser de 48 horas, pero que una vez emitida la resolución de deportación, el tiempo en el Centro de Retención será determinado por la duración del trámite del viaje de retorno, hasta por un máximo de 60 días, con posibilidad de solicitar la tutela a un organismo; sin embargo, no se establece con claridad hasta qué punto este proceso será admitido con regularidad como una opción a la retención.

Asimismo, antes de salir del país, la persona migrante sujeta a un proceso de deportación debe pagar una multa por su ingreso o permanencia de forma irregular en el territorio nicaragüense de conformidad con la siguiente tabla.

---

31 Para tal efecto, los interesados deben de haber formado una familia por medio de una relación estable, la cual debe de ser demostrada con dos testigos del lugar de residencia de la familia formada que conozcan al nacional. Art. 170 de la Ley de Migración y Extranjería.

**Cuadro 13. Multa por permanencia irregular en el territorio nicaragüense**

Tipo de multa	Valor en Córdobas	Valor en Dólares
Extranjeros Visitantes (por día)	50.00	2.13
Extranjeros Residentes (por día)	25.00	1.06
Multa por ingreso y salida de extranjeros por puesto fronterizo no habilitado	2,000.00	85.12

**Fuente:** Ley General de Migración y Extranjería, Ley No. 761, julio del 2011.

Por último, las personas deportadas no podrán entrar a territorio nicaragüense por un periodo de 24 meses.

#### **5.4. Estancia (Acceso a la legal estancia)**

Entendemos por acceso legal a la estancia los mecanismos establecidos en el marco jurídico nacional para permitir la residencia en forma temporal o permanente a personas extranjeras en el país, así como las alternativas para la regularización de las personas en situación irregular.

##### **5.4.1. Documentación para residentes**

Una vez que persona migrante ha recibido visa para la entrada al territorio nacional (para los migrantes con fines laborales se otorgaría una visa ordinaria, que puede ser válida para una entrada o entradas múltiples, con una vigencia de hasta un año) o la entrada con su documento de identidad (en el caso de los países del CA-4) y los exentos de visa, la persona migrante puede optar a permanecer en el país como residente temporal o permanente.

Todas las personas admitidas como residentes tienen que solicitar ante la Dirección de Migración su documento de identidad en el país, que es la Cédula de Residencia, la cual debe ser solicitada dentro del plazo de 30 días una vez ingresado en el territorio nacional, y solicitar su renovación 30 días antes del vencimiento.<sup>32</sup>

Este trámite se efectúa en la Dirección de Extranjería de Migración, a la cual le corresponde regular la admisión, estancia y permanencia de los extranjeros residentes y no residentes, llevar el registro nacional de los extranjeros residentes, emitir las cédulas de residencia, regular la admisión de extranjeros de las nacionalidades comprendidas en la categoría de visa “C” y todo lo referido a la adquisición y pérdida de la ciudadanía nicaragüense.

Requisitos para obtener la residencia permanente:<sup>33</sup>

1. Pagar y llenar el formulario de solicitud,
2. Copia de foto y biodatos del pasaporte,
3. Pasaporte vigente por 6 meses o documento de identidad para CA 4,
4. Fotografías,
5. Certificado de nacimiento,
6. Certificado de Antecedentes Penales emitido por la autoridad competente del país de origen o de residencia de los últimos tres años, autenticado por el Consulado de Nicaragua y el Ministerio de Relaciones Exteriores,<sup>34</sup>
7. Certificado de salud.

Una vez aprobada la resolución de autorización de residencia, el ciudadano deberá realizar un depósito de garantía correspondiente al monto equivalente de un boleto de viaje de regreso.

En caso de no contar con la documentación necesaria para residir en el país, la persona migrante debe solicitar una prórroga a la autoridad migratoria, para el lapso que dure el proceso de cambio de estatus migratorio; en caso de violar esta norma, la persona puede ser multada o deportada, aunque la Ley no especifica los criterios por los que la autoridad migratoria podría llevar a cabo una u otra medida.

---

32 Las personas extranjeras de dieciocho años o menos y los declarados incapacitados serán representadas por sus padres, tutores o apoderado especial.

33 Las sub categorías migratorias de: residente rentista, pensionado o inmigrante con capital pueden requerir de parte de la autoridad migratoria la presentación de documentos adicionales. Según la norma de procedimiento de la Dirección de Extranjería, la autoridad migratoria podrá solicitar documentación complementaria para autorizar o denegar una solicitud; de no presentar la información requerida en el plazo otorgado, el extranjero deberá realizar el trámite nuevamente.

34 Los menores de 18 años de edad están exentos de este requisito.



### 5.4.2. Residencia temporal

Las personas que adquieren la residencia temporal en el país se rigen por requisitos similares que los residentes permanentes; sin embargo, cada subcategoría, de acuerdo a su perfil laboral, requiere una serie de requisitos extras para su documentación; en el siguiente recuadro mostramos las categorías más comunes para la inmigración laboral.

**Cuadro 14. Requisitos para gestionar nuevo estatus migratorio**

<b>Profesionales, técnicos y personal especializado.</b>	<b>Trabajadores independientes</b>	<b>Relación de dependencia</b>	<b>Empresarios</b>
Contrato certificado por el Ministerio del Trabajo.	Declaración de comerciante inscrita en el registro mercantil	Contrato individual de trabajo certificado por el Ministerio del Trabajo.	Fotocopia de Escritura de Constitución y Estatutos de la Empresa debidamente inscrita en el Registro Mercantil, certificada ante Notario Público.
Constancia de cumplimiento del artículo 14 del Código del Trabajo expedida por el Ministerio del Trabajo.	Fotocopia de matrícula comercial de la Alcaldía	Acta constitutiva y estatutos de la empresa	Fotocopia de matrícula comercial de la alcaldía correspondiente y de la Dirección General de Ingresos (DGI) vigente.
Compromiso notariado del empleador, donde garantiza el retorno a su país.	Fotocopia de inscripción en la Dirección General de Ingreso.	Compromiso notariado del empleador, donde garantiza el retorno a su país de origen.	
Copia del título universitario o certificación que acredite el oficio, autenticado por el Consulado de Nicaragua y el Ministerio de Relaciones Exteriores.	Declaración notariada de fuentes de ingresos.	Fotocopia de la escritura de representación legal e identificación.	
Fotocopia de Escritura de Constitución de la Empresa solicitante debidamente inscrita en el Registro Mercantil y certificada ante notario público.			
Fotocopia de escritura de representación legal e identificación.			
En los casos de extranjeros trabajadores de zonas francas presentará Aval emitido por la Comisión Nacional de Zona Franca. Fotocopia del título profesional.			
<b>Fuente:</b> Página web de la Dirección de Migración y Extranjería, ver <a href="http://www.migob.gob.ni/dgme/">http://www.migob.gob.ni/dgme/</a>			

Una vez adquirida la residencia temporal o permanente, la permanencia en el país puede cancelarse o revocarse debido a: violaciones a la Ley y su reglamento; evasión del pago de impuestos; involucramiento en la política nacional; comprobación del ingreso o salida del territorio por lugares no habilitados; realización de labores remuneradas que no hayan sido autorizadas previamente; ausencia del país por más de un año o de 6 meses para los residentes temporales<sup>35</sup>. Cabe señalar que la Ley no especifica el procedimiento que debe llevar a cabo la autoridad migratoria para realizar la revocación o cancelación.

#### **5.4.3. Salida del territorio nacional**

Los migrantes residentes en el país requieren para salir del territorio la visa de salida, su pasaporte o documento de viaje vigente y su cédula de residencia, así como el cumplimiento de los trámites necesarios en el despacho migratorio. Los extranjeros no residentes no requieren visa de salida, pero es necesario que ésta sea dentro del plazo de estadía autorizado por Migración; en caso contrario deberán pagar una multa.

La Ley no hace referencia a lo que sucede con los migrantes en materia de seguridad social y las cuotas acumuladas; la Ley de seguridad social tampoco se refiere a este tema, lo que indica que no existen mecanismos que permitan el traslado de los beneficios acumulados en materia de seguridad social.

#### **5.5. Deportación**

La deportación puede tener diferentes acepciones de acuerdo a las legislaciones de los países. En una terminología general, se entiende como el acto de remover a un extranjero del país debido a que ha violado alguna normativa de la ley migratoria, lo cual implica por lo general una sanción que le impide reingresar al país por un tiempo determinado o indeterminado. Las categorías de deportación pueden diferenciarse de acuerdo a las causales del acto, el procedimiento que conlleva y las sanciones al mismo.

El marco jurídico nicaragüense define a la deportación como “el acto administrativo dispuesto por el Director o Directora General de Migración y Extranjería, en el que ordena poner fuera del territorio nacional, a una persona extranjera” debido a que ésta ha incurrido en una serie de violaciones a las leyes nacionales y migratorias del país.

---

35 Otras razones para la cancelación de la residencia también son: que la persona migrante haya sido condenado mediante sentencia penal firme, que haya prestado documentación falsa o cause disturbios públicos.

Algunas de las causales que se consideran para la deportación incluyen la entrada por lugares no habilitados, permanencia en el país luego de que se ha cancelado su autorización, presentación de documentación migratoria fraudulenta, entre otras.<sup>36</sup> La deportación implica que la persona migrante no pueda reingresar en el territorio nacional por un periodo de dos años. El proceso para ejecutar el procedimiento de deportación no se especifica en la Ley, sino sólo se agrega que debe hacerse bajo “resolución administrativa debidamente motivada”; en cambio, estipula medidas para la revisión y apelación frente al acto de deportación en caso de que la persona migrante considere que sus derechos han sido lesionados. El recurso de revisión debe interponerse ante el Director de Migración en un plazo no mayor de 15 días, dando un periodo de 20 días a la autoridad migratoria para emitir una resolución final.

Una problemática que se presenta en el caso del recurso de revisión es que el Director de Migración puede ser en numerosos casos la misma persona que realiza el acto de deportación y la que emite la resolución sobre la solicitud de revisión, de manera que es al mismo tiempo juez y parte. En este caso, el recurso de apelación sería lo indicado, ya que éste debe ser resuelto por la o el Ministro de Gobernación; para este efecto la autoridad de Gobernación tiene un plazo de hasta 15 días hábiles; frente a ambos recursos el acto de deportación debe detenerse hasta que se emita resolución definitiva.

Al igual que el acto de rechazo, el acto de deportación implica la detención automática en el Albergue de migrantes y un proceso de privación de libertad; en el artículo 72 de los lineamientos regionales encontramos algunas garantías mínimas que deben estar presentes durante todo el proceso migratorio, durante la verificación, detención y deportación, que tratan de establecer los parámetros mínimos para el respeto al debido proceso y el acceso a la justicia para de los migrantes y que están ausentes en la ley actual:

- ***Derecho a la Información en todo momento:*** “Toda persona migrante deberá ser informada, en una lengua que entienda, de la naturaleza y razones de la decisión para negarle la admisión o la autorización para permanecer en dicho territorio, que se tramite mediante un proceso de deportación.”
- ***Derecho a ser juzgado:*** “Toda persona migrante detenida deberá ser llevada a una audiencia frente a un juez o autoridad migratoria dentro de las 56 horas siguientes al momento en que haya sido privada de la

---

36 Otras causales son: ingresar a las aguas territoriales sin la autorización de las autoridades competentes, haber sido condenado por delitos graves o menos graves, constituir un peligro para la seguridad ciudadana y el orden público o por vagancia habitual previamente demostrada

libertad. Las de cisiones relativas a la privación de la libertad serán apelables ante un juez o tribunal superior.”

- **Acceso a la Justicia:** “La persona migrante deberá tener la posibilidad de defenderse de la deportación y presentar las razones y las pruebas de su estatus migratorio autorizado o de las razones por las cuales debe permitírsele permanecer en el país. La persona migrante deberá tener la posibilidad de ser asistida y representada por un abogado o consejero en cualquier audiencia o apelación. Los Estados establecerán mecanismos para ofrecer defensores públicos o de oficio. Las organizaciones de la sociedad civil deberán tener la posibilidad de asistir y representar legalmente a las personas migrantes detenidas. La persona migrante deberá disponer de tiempo y de los medios adecuados, según plazos establecidos conforme a derecho, para la preparación de su defensa, incluyendo el acceso a las pruebas que el Estado presente en su contra.”
- **Fundamento legal:** La decisión de la autoridad migratoria que ordena la deportación deberá ser motivada y fundada en la ley, como resultado final de un procedimiento individual. La decisión deberá constar por escrito.

Por su parte la Constitución de la República de Nicaragua establece en sus artículos 33, 34, 35 y 36 algunas garantías mínimas frente a procesos penales, incluyendo garantías en caso de privación de libertad. La violación a una norma migratoria está definida por la ley migratoria como una violación de carácter administrativo, por lo que las garantías para procesos administrativos no pueden ser menores que las existentes para procesos penales.

## 6. CONCLUSIONES

### Antecedentes de las migraciones laborales

Los antecedentes sobre la inmigración en Nicaragua indican que en los últimos 40 años la población inmigrante se ha mantenido relativamente estable en relación a la población nacional, moviéndose en un rango del 0,5% al 1,2% de población inmigrante respecto a la nacional. Nicaragua por lo tanto no ha sido un país receptor atractivo para la población migrante, y se ha caracterizado por ser un país de migración de origen principalmente. Esto no excluye que haya habido variaciones importantes en el comportamiento de la inmigración; la década de los ‘60 y ‘70 se caracteriza por una migración rural, masculina, temporal y vinculada a actividades agrícolas. En los años ‘80 se da un repunte de inmigrantes por desplazamiento forzoso, a raíz de los

conflictos armados en Centroamérica, y en los '90 se integran a la migración nuevos actores: mujeres y menores de edad. Para esa misma época los principales países de origen de la población inmigrante eran Honduras, Costa Rica, los Estados Unidos, El Salvador y Guatemala. La mayoría de inmigrantes tenían mejores niveles educativos que la media nacional y lograban ubicarse en trabajos más calificados y mejor remunerados que los nicaragüenses. Sin embargo, se observaron fuertes desigualdades entre países, siendo los hondureños los inmigrantes con índices educativos y laborales más precarios. Para entonces las actividades económicas más comunes en la cuales se empleaban eran el sector comercio, la agricultura y la administración para los centroamericanos, y la administración pública para los demás países.

### **Migraciones laborales actuales**

Las conclusiones que aquí se presentan se refieren a la caracterización de las poblaciones inmigrantes de forma permanente, debido a que no existen en el país sistemas de monitoreo que permitan allegarse de forma fiable a los datos sobre inmigrantes temporales o transfronterizos, sobre todo aquellos que migran en situación irregular.

La caracterización de la población inmigrante en los últimos 10 años indica en primer lugar, que se ha mantenido estable en relación a la población nacional; del 95 al 2005 su crecimiento ha sido de poco más de 6,000 personas, y los países de origen principales continúan siendo los de la región centroamericana -principalmente hondureños - y fuera de la región, estadounidenses. Los rangos de edad de la población inmigrante indican que poco más de la mitad tiene 19 años o menos de edad, lo que conduce a dos conclusiones: la primera, que esta población está compuesta en buena parte por hijos de nicaragüenses nacidos en el extranjero que vuelven al país, y la segunda, que este grupo poblacional no fue motivado por la búsqueda de trabajo principalmente, de modo que la migración de carácter laboral podría ser la motivación principal para la mitad o menos de la población inmigrante actual.

En general la situación socioeconómica de los inmigrantes es mejor que la media nicaragüenses, ya que entre ellos hay menos pobres y pobres extremos. Sin embargo podemos identificar dos comportamientos distintos, de acuerdo al país de origen dentro de los 5 principales : un grupo de hondureños y costarricenses por un lado, con situaciones socioeconómicas y laborales más cercanas al promedio de vida de los nicaragüenses, y por el otro los inmigrantes provenientes de Estados Unidos, Guatemala y El Salvador, con características socioeconómicas mejores que la media nacional. Los hondureños destacan entre el grupo de los centroamericanos por tener las características socioeconómicas más precarias entre los inmigrantes: son los más pobres, todavía más que el promedio de nicaragüenses. De los inmigrantes censados, 4 de cada 10 están ocupados - la mayoría en actividades de carácter permanente. Se

trata de un índice de empleo alto si tomamos en cuenta que la mayoría de los inmigrantes está en edad de estudiar; este en el segmento de población migrante laboral, los hondureños y salvadoreños son los que presentan una mayor tasa de empleo, pero también son los que trabajan más horas a la semana, pues 7 de cada 10 trabajan más de 40 horas semanales; los hondureños además son los que en mayor medida tienen trabajos de carácter temporal.

Las actividades económicas y los cargos que desempeñan los inmigrantes están vinculados al comportamiento de los grupos por país de origen: como destacamos anteriormente, la gran mayoría de los hondureños y costarricenses se dedican a actividades económicas de menor calificación y remuneración, tales como agricultura, caza y silvicultura; los hondureños además son los que menos acceden a cargos de empleador, y trabajan en condiciones de mayor vulnerabilidad laboral como jornaleros y peones. En cambio, los inmigrantes pertenecientes al segundo grupo acceden a puestos de mayor calificación y mayor remuneración - muy por encima del promedio de nicaragüenses en iguales condiciones - en los sectores de administración pública y comercio, por lo que podrían tener el rol de una migración de recambio, en un contexto nacional de alta emigración de nicaragüenses con diferentes niveles de calificación. Ambos grupos tienen dinámicas distintas, y por lo tanto necesidades laborales diversas.

### **Marco jurídico**

El marco jurídico nicaragüense ha tenido cambios importantes desde sus inicios, al transitar de un marco jurídico basado en leyes racistas y discriminatorias contra los migrantes a leyes menos punitivas, pero enfocadas casi totalmente en el control de los flujos migratorios, con muy pocos mecanismos que garanticen el respeto de los derechos humanos de los migrantes. El marco jurídico actual ha logrado avances relevantes para el reconocimiento de los derechos de los inmigrantes, toda vez que su principal debilidad es que no materializa en mecanismos concretos los derechos que de forma general reconoce en la Constitución y los convenios firmados por Nicaragua, y no se pronuncia sobre medidas de protección, regularización e inserción laboral para los inmigrantes, sino sólo hace un reconocimiento general de los derechos constitucionales y los convenios internacionales (que indican que los inmigrantes en situación regular tendrán las mismas obligaciones y derechos en materia laboral y social que los nicaragüenses). Esta problemática se profundiza debido a que, a la par de esta falta de mecanismos, la autoridad migratoria sigue conservando altos márgenes de discrecionalidad al momento de aplicar la Ley, lo cual aumenta la situación de vulnerabilidad de los migrantes, en especial aquellos que inmigran en situación irregular.

Uno de los avances más importantes es la creación del Consejo Nacional de Migración y Extranjería como un órgano de coordinación interinstitucional a nivel de ministerios, para asesorar y recomendar a la presidencia lo relacionado con la elaboración de la política migratoria y una aplicación más eficiente de la ley y los mecanismos migratorios. Sin embargo, el Consejo todavía no ha sido convocado y una de sus grandes debilidades es que no cuenta con representación alguna de la sociedad civil nicaragüense, que en la actualidad es el actor principal para la generación de información sobre el estado de derechos de los migrantes, y que brinda además servicios fundamentales de asistencia y capacitación a las poblaciones migrantes y funcionarios públicos.

## Información

La falta de acceso a la información pública sobre migración es un obstáculo importante para poder desarrollar nuevas investigaciones sobre la migración en Nicaragua, así como para generar un diálogo interinstitucional y entre el gobierno y la sociedad civil. Como parte de los acuerdos suscritos por Nicaragua ante la OIT, los estados partes de Centroamérica se comprometen a compartir la información sobre los flujos migratorios que permita a los actores estatales desarrollar políticas públicas adecuadas. En consecuencia, y en la medida en que esta información siga siendo inaccesible, se limita el trabajo que los actores gubernamentales y civiles puedan desarrollar para la protección de los derechos de los migrantes.

## 7. RECOMENDACIONES

La primera recomendación es promover la elaboración y aprobación del Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería, que continua pendiente. En este reglamento se deben introducir de forma sencilla y lo más concreta posible los mecanismos para: realizar verificación migratoria, garantías laborales en caso de deportación, mecanismos para regularizar el estatus migratorios, definición de las autoridades migratorias competentes para cada caso, medidas de protección y defensoría de los migrantes en caso de privación de libertad, medidas de protección para las familias de los migrantes principalmente. Específicamente recomendamos:

### Verificación migratoria:

1. Definir en la ley el momento, lugar y las condiciones bajo las cuales la autoridad migratoria puede llevar a cabo la verificación migratoria. Incluir derechos mínimos, tales como el derecho de la persona migrante a saber el motivo de la verificación de su estatus, a pedir asistencia consular y a contactar a su representación consular, en caso de que así lo desee.

2. En la actualidad la ley define que al confirmar la entrada o estancia irregular de un extranjero, la autoridad migratoria puede llevar a cabo tres acciones: permitir a la persona migrante regularizar su situación, ordenar su deportación, o realizar el rechazo inmediato. Recomendamos que en la ley se especifique concretamente:
  - Quienes son los agentes específicos que pueden llevar a cabo alguna de estas tres disposiciones.
  - Las condiciones por las cuales la autoridad migratoria puede decidir llevar a cabo alguna de estas tres acciones, es decir, las causales por las que la autoridad migratoria no podría - por ejemplo - solicitar la regularización de la persona migrante en lugar de ordenar su deportación inmediata. Otra recomendación al respecto sería que, en la medida de lo posible, se permita a la persona migrante regularizar su situación, y sólo cuando existan otras causales de mayor gravedad se solicite su deportación.
  - los procedimientos específicos en la Ley, a seguir para cada una de las tres acciones. Es decir, en el caso de que requiera su regularización, definir el lapso en que la persona puede regularizarse, los procedimientos para este efecto y señalar la autoridad migratoria competente, así como las medidas de control que podría llevar a cabo la misma.
3. En caso en que el Director de Migración y Extranjería pida a una persona que solicita visa o residencia la presentación de su boleto de regreso, o por añadidura un “depósito de garantía”, detallar las condiciones que ameritan que se le solicite el boleto o el pago en efectivo.
4. Definir en la ley las alternativas a la detención de la persona migrante en situación irregular, que pueden incluir “la comunicación de forma periódica, el pago de una suma de dinero como garantía de presentación ante las autoridades migratorias a título de fianza o caución prendaria, el apoyo o garantía de un tercero –ciudadano o residente- que se compromete a garantizar su presencia ante las autoridades migratorias, la obligación de residir en un lugar específico, la posibilidad de otorgar un estatus migratorio temporal, entre otras”. Estas medidas además pueden significar un ahorro de recursos humanos y económicos para el Estado de Nicaragua.
5. En el caso de detención y privación de la libertad, la ley debe definir mecanismos específicos de actuación para las personas que requieran atención especial. En todo el proceso migratorio, durante la verificación, al momento de confirmar la situación irregular y las consecuentes medidas a tomar y especialmente durante la detención, Son necesarios mecanismos específicos para los casos de mujeres embarazadas, ancianos, personas enfermas mental y físicamente, personas que han sufrido daños en su integridad física, y en especial



- mecanismos para el trato preferencial a niños y niñas, acorde a las disposiciones establecidas por el Código de la Niñez y la Convención sobre los derechos del niño.
6. En el aspecto de la deportación, es necesario definir en la ley las condiciones en que puede llevarse a cabo el rechazo. Si bien la ley define las causales generales, queda abierta sin embargo a la interpretación la medida en la cual - tras haber entrado en el territorio y haber residido en él por un tiempo - puede llevarse a cabo el rechazo de un migrante. Por tanto recomendamos especificar la distancia y el tiempo en que puede aplicarse el rechazo una vez que la persona ha entrado en el territorio. Esta consideración es debida a que se trata de una medida expedita, que en su forma actual podría aplicarse a personas que ya residan en el país.
  7. Para el caso de la deportación la ley debe explicar los mecanismos con que se aplica este acto administrativo, es decir el proceso que debe llevarse a cabo una vez que se compruebe el estatus irregular y cuando posteriormente se decida el acto administrativo. Por ejemplo:
    - En caso de detención o deportación inmediata, contemplar en la ley que la persona migrante tenga derecho a un tiempo determinado para recoger sus pertenencias y avisar a un familiar, así como a su representación consular cuando así lo requiera.
    - Tener derecho a contactar a un abogado.
    - En caso de carecer de un documento de identidad, que se le provea de un documento transitorio para poder identificarse durante el proceso migratorio.
    - Que se le informe sobre las alternativas para apelar o interponer recursos frente al acto de deportación.

Tomando como referencia los lineamientos regionales sobre personas migrantes en situación irregular y las garantías constitucionales para casos de privación de libertad o juzgamiento, **recomendamos** incluir en la ley:

- El derecho a la persona a ser informada en todo momento sobre las causas de su detención o deportación.
- El derecho a informar a su familia, a su representación consular y/o a la persona que considere conveniente sobre su detención.
- El derecho a ser juzgado frente a un juez o autoridad migratoria en un plazo determinado.
- Que las decisiones por la autoridad migratoria o un juez puedan ser revisadas y apeladas.
- Que se le informe acerca de todo el proceso en un idioma que entienda.
- Que la persona migrante tenga acceso a un abogado para su defensa. En

caso de que no tenga recursos se le proveerá un defensor público.

- Que los menores de edad no sean privados de la libertad.
- Proveer a la persona migrante de un documento escrito en el cual se fije el acto administrativo que le fue aplicado.

#### **En el trabajo, las recomendaciones son:**

1. Incluir en la ley un apartado referente a los derechos laborales de las personas migrantes en situación irregular, incluyendo medidas para la regularización de trabajadores migrantes.
2. La ley actual reconoce que los empleadores no están exentos de pagar al trabajador migrante su salario, sueldos u otro tipo de remuneración. Sin embargo, es necesario especificar el procedimiento que deberán llevar a cabo el migrante y el empleador para pagar el salario en caso de el primero sea retenido o deportado.

#### **Recomendamos generar información:**

1. Mejorar los mecanismos de respuesta de las instituciones de migración sobre la información acerca de los flujos migratorios y las estadísticas, de manera que permitan el cumplimiento adecuado de la Ley de Información Pública.
2. Mejorar el sistema de información de Migración y Extranjería. Publicar en la página web de esta institución la información sobre los flujos migratorios, las características de las poblaciones nicaragüenses y extranjeras migrantes y los procedimientos de detención, deportación y regularización hechos por la institución.
3. Crear un sistema de información permanente sobre flujos migratorios de destino y tránsito en el país.

#### **Regional: recomendaciones al Gobierno de Nicaragua:**

1. Promover la aplicación del acuerdo de Alianza del SICA para la protección del migrante a nivel regional, teniendo un rol propositivo en las decisiones se tomen en el marco del SICA. Utilizar ese espacio como una plataforma importante para el desarrollo de una política migratoria centroamericana.
2. Usar esta plataforma para mostrar una política migratoria regional coherente con las aspiraciones de respeto a los derechos humanos que demandamos a los países de destino.
3. Elaborar y presentar el informe de derechos humanos que la Convención del '90 manda hacer a los países que ratifican a la convención y presentarlo ante el Comité correspondiente.

## 8. ANEXOS

<b>COSTOS DE TRÁMITES MIGRATORIOS: CUADRO RESUMEN</b>		
<b>SERVICIOS DE EXTRANJERÍA</b>	<b>Valor en Córdobas</b>	<b>Valor en Dólares</b>
Formulario de residencia y nacionalidad	50	2.2
Trámite de cédula de residencia temporal anual	2000	86.3
Trámite de cédula de residencia permanente por cinco años	5000	215.8
<b>VISA DE SALIDA PARA EXTRANJEROS</b>		
Visa ordinaria	200	8.6
Visa de salida (por tres meses)	400	17.3
Visa de salida (por seis meses)	800	34.5
Visa de salida (por un año)	1600	69.1
Prórroga de estancia (de uno a treinta días)	500	21.6
Visa de salida a no residentes	200	8.6
Derecho a laborar no residentes máximo de seis meses (pago por mes)	500	21.6
<b>MULTA POR PERMANENCIA IRREGULAR EN EL TERRITORIO NACIONAL</b>		
Extranjeros Visitantes (por día)	50	2.2
Extranjeros Residentes (por día)	25	1.1
Multa por ingreso y salida de extranjeros por puesto fronterizo no habilitado	2000	86.3
<b>MULTA A EXTRANJEROS DETECTADOS SIN LOS DOCUMENTOS DE IDENTIDAD CORRESPONDIENTE</b>		
Extranjeros Visitantes	50	2.2
Extranjeros Residentes	25	1.1
<b>SERVICIOS DE FRONTERAS</b>		
Despacho migratorio de entrada y/o salida del país de extranjeros visitantes (Exentos los nacionales del CA-4)	44,28	1.9
<b>VISA EXTRANJEROS</b>		
Visa Fronteriza países categoría "B"	1107	47.8
Visa de Tránsito a Extranjeros	221	9.5

## 9. BIBLIOGRAFÍA

Blanco Artola, J. C. Hernández, A. (n.d.) *Contexto Nicaragua. En Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica*. CEPAL, serie seminarios y conferencias (N° 24)

*Características de la migración internacional en América Latina y el Caribe (n.d.) En América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo (n.d.)* pp. 83- 178. Publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Carranza, J. V. Chang J. (n.d.) *Contexto Honduras. En Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica*. CEPAL, serie Seminarios y Conferencias (N° 24)

Castillo, M. A. (2010) *Las Políticas hacia la Migración Centroamericana en Países de origen, de destino y de tránsito: Papeles de Población, abril- junio 2010, N° 24 (pp. 133-157)*. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México. Consultado en la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe: Ciencias Sociales y Humanidades.

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, proyecto CEPAL-UNFPA Nicaragua (Agosto 2007). *Potencialidades y aplicaciones de los datos censales: una contribución a la explotación del Censo de Población y Vivienda de Nicaragua 2005*. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL y Comisiones Regionales de las Naciones Unidas (2009). *Inventario de Sistemas de Información sobre Migración Internacional en América Latina y el Caribe: Manual de utilización*.

Córdoba, R. (2011) Seguridad para el migrante: una agenda por construir. *Proyecto: Construcción de espacios y estrategias de diálogo y comunicación en torno a la problemática de migración y seguridad en Centroamérica y México*. Publicado en la página del INEDIM. [www.estudiosdemigracion.org](http://www.estudiosdemigracion.org)

De Gracia, R., Guillén, E. (n.d.) *Contexto Panamá. En Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica*. CEPAL, serie Seminarios y Conferencias (N° 24)

García Sánchez, E. Valdéz Rodas, H. J. (n.d.) *Contexto Guatemala. En Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica*. CEPAL, serie Seminarios y Conferencias (N° 24)

Hernández, N. (n.d.) *Migrantes repatriados desde México y Migrantes retenidos en Nicaragua. En II Foro nacional "Monitoreo de Derechos Humanos de la población migrante"*. SJM Nicaragua.

*Inmigración y emigración en Centroamérica a inicios del siglo XXI: Sus características e impacto (Mayo 2004)*. Serie Perfil de los Migrantes, N° 1. Organización Internacional para las Migraciones/ Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Centroamérica.

Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración & Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (Julio 2011) Diagnósticos Nacionales. Del proyecto: *Construcción de Espacios y Estrategias de Diálogo y Comunicación en torno a la Problemática de Migración y Seguridad en Centroamérica y México. (1ra ed.)* Publicado en la página del INEDIM. [www.estudiosdemigracion.org](http://www.estudiosdemigracion.org)

Kevenhörster, A. (Septiembre 2010) *Migración de retorno Nicaragua - Costa Rica – Nicaragua*. Estudio Empírico, septiembre 2009. San José, Costa Rica. Cooperación de CENDEROS y EIRENE.

Lara, M. O., Soriano Molina, E. O. (n.d.) *Contexto El Salvador. En: Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica*. CEPAL, SERIE seminarios y conferencias (N° 24)

Lidth de Jeude, M. van (Agosto 2005). *La Población Migrante Rural en Centroamérica. Documento de Trabajo*. FIDA, Unidad Regional de Asistencia Técnica – RUTA & Department for International Development Centroamerica.

Maguid, A. M. (Noviembre 2008) *La emigración internacional a través de los censos en países de origen: evaluación de resultados y recomendaciones*. CEPAL, serie Población y Desarrollo (No .86) Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.

Migración internacional en las Américas (2011) Primer informe del Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional en las Américas (SEREMI), de la Organización de los Estados Americanos, OCDE & CEPAL.

Ministerio del Trabajo de Nicaragua (2006). *Recopilación de convenios internacionales del trabajo ratificados por Nicaragua*. Managua.

Morales Gamboa, A. (Julio 2002) *Situación de los trabajadores migrantes en América Central. N° 53 en Estudios sobre Migraciones Internacionales*. Del Programa de Migraciones Internacionales. Publicación de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

Nicaragua. Asamblea Nacional (Julio 2011). *Ley General de Migración y Extranjería*. Ley No. 761. La Gaceta, Diario Oficial.

Nicaragua. *Asamblea Nacional de La República. (30 Octubre 1996) Código del Trabajo*. Ley No. 185. Publicada en La Gaceta No. 205.

Nicaragua. El presidente de la república: Enrique Bolaños (2005) Managua, Casa Presidencial. La Gaceta, Diario Oficial.

Nicaragua. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (Junio 2004) Informe General sobre Encuesta de Hogares, para Medición del Empleo, Noviembre 2003. Managua: Balmaceda Vivas.

Nicaragua. Instituto Nacional de Información de Desarrollo, INIDE (Mayo 2011). Encuesta continua de hogares (ECH) Indicadores Básicos del Mercado Laboral COMPARACIÓN 2009 – 2010. Managua.

Ramírez, M. Valverde, A. (n.d.). *Costa Rica: Panorama de la migración internacional, tendencias y aspectos distintivos de la inmigración y la emigración*. En los Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica. CEPAL, SERIE seminarios y conferencias (N° 24)

Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones (2011) Plan Estratégico 2011-2015: *Partidas de Nacimiento, Cédula de Identidad, Pasaporte, Récord de Policía y Permisos de Trabajo en manos de las y los migrantes*. Managua, Nicaragua: ActionAid Dinamarca.

Rocha Gómez, J. L. (Enero 2006). *Análisis de percepciones y aportes para una política de migraciones internacionales en Nicaragua*. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.

Rocha, J.L. (2008). *Centroamericanos redefiniendo las fronteras*. Managua: López Vigil.

Rocha, J. L., González, H. (15 Diciembre 2008) Memoria del 1er foro Migración y Derechos Humanos. Servicio Jesuita para Migrantes. *La práctica migratoria en Nicaragua a la luz de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (1990)*. Managua, Auditorio Roberto Terán, Universidad Centroamericana, UCA.

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (Julio 2011) *Instrumentos Jurídicos del Sistema de Integración Centroamericana (3ra ed.) Centroamérica: Alemán Guardián*.

Sistema de la Integración Centroamericana (Julio 2011) *Propuesta de Política Migratoria Regional Integral*. San Salvador. Con el apoyo técnico de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

United States Agency for International Development (25 Octubre, 2011) *Demanda de perfiles de trabajo en cuatro sectores prioritarios de Nicaragua*. Managua: CARANA Corporation.

---

## VII. ESTUDIO MIGRATORIO DE PANAMÁ

Por *Guillermo Acuña González\**



---

\*Sociólogo costarricense con posgrado en Comunicación Social. Profesor investigador de FLACSO Costa Rica (2005-2011). Actualmente director del Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional, e investigador en el Programa Migraciones, Cambio Social e Identidades. Docente de grado y posgrado en la Escuela de Relaciones Internacionales, Escuela de Planificación Social, Instituto de Estudios Latinoamericanos y Escuela de Sociología de la Universidad Nacional. Miembro del grupo de trabajo “Migración, cultura y políticas”, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Ha elaborado documentos temáticos para el PNUD, la OIM y el Fondo de Población de Naciones Unidas. En 2010 fue el encargado de la formulación de la política pública de acceso a la justicia para personas migrantes y refugiadas en Costa Rica. Entre sus publicaciones recientes, *Migración Intraregional en Centroamérica (2012) Migración de Relevo, territorios locales e integración regional en Centroamérica (2011)*.

## 1. INTRODUCCIÓN

El contexto migratorio panameño ha sido hasta ahora representando en la dinámica de la relación con la migración colombiana (Sánchez, 2008), el paso de las migraciones extracontinentales (asiáticos y africanos) que se desplazan hasta la parte norte del continente y utilizan al territorio panameño como zona de tránsito, y los procesos de movilidad interna y circularidad migratoria laboral de poblaciones indígenas panameñas hacia zonas de producción cafetalera ubicadas en la región transfronteriza costarricense. (Morales, 2004).<sup>1</sup>

Pocos acercamientos, con excepción del estudio encargado por el Consejo de Ministros de Trabajo de la región a la OIT-OIM (2010)<sup>2</sup> han abordado la dinámica migratoria laboral en el escenario panameño, pensando en su conformación como territorio donde se producen-reproducen dinámicas migratorias laborales de importantes dimensiones, relacionadas con la consolidación de un sistema migratorio regional vinculado a las características de los procesos de atracción y expulsión económica y productiva que se producen en la parte sur de la región centroamericana.

Los procesos de reconfiguración económica regional han generado impactos al interior de las sociedades centroamericanas. De acuerdo con Rosas (2008), han supuesto cambios estructurales en las economías locales a partir de la instalación de nuevos ejes del cambio económico, tales como la maquila, la agroexportación, los servicios y las migraciones.

En Panamá, la importancia adquirida por las dinámicas de fortalecimiento de servicios (comerciales, financieros, etc.), el reciente desarrollo inmobiliario en la zona urbana y la proyección del desarrollo de megaproyectos en la zona urbana metropolitana, así como las expectativas por la ampliación del Canal de Panamá, han generado la llegada reciente de población trabajadora intrarregional (fundamentalmente nicaragüense) y han contado con la inserción de la población transfronteriza colombiana, que se ha incorporado a diversos sectores de la economía urbana local. Sin embargo, los registros estadísticos e investigativos sobre estas dinámicas migratorias en Panamá son pocos, y existe la inquietud de algunos actores de la sociedad civil panameña sobre el carácter paliativo y de seguridad que ha asumido la política migratoria panameña para administrar los flujos migratorios internacionales.

---

1 Panamá presenta una incipiente dinámica emigratoria hacia Estados Unidos (4.7%).

2 Al momento de la redacción este informe, no se ha publicado todavía el informe de OIM-OIT relativo a Panamá, editado por quien suscribe este documento. Por lo tanto, los datos y análisis sobre la migración laboral aparecidos en ese informe no pueden ser incluidos ni citados



La importancia de una caracterización de la dinámica migratoria laboral en Panamá radica en el reconocimiento de la transición que está experimentado como país destino de las migraciones laborales. Ciertamente, la construcción de conocimiento sobre esta dinámica constituye un punto de partida para el diseño de políticas públicas orientadas a una mejor gestión migratoria en la región centroamericana.

Hasta el momento, el acercamiento realizado por OIT-OIM en el año 2010 permitió identificar un incipiente proceso de conformación de un mercado laboral segmentado por género y nacionalidad. Así, los hombres trabajadores nicaragüenses se insertan en labores de construcción y las mujeres en actividades vinculadas a los servicios (domésticos y servicios conexos a la construcción). De igual manera, esta segmentación alcanza una inserción laboral más especializada para la población migrante colombiana (la mayoría en condición de refugiada), que realiza actividades en servicios financieros y la economía urbana, pese a que - como se verá más adelante en este informe - experimentan un conjunto de limitaciones vinculadas con el ejercicio de la ciudadanía, dadas las limitaciones que impone el estado panameño en materia de otorgamiento de la condición de refugiados para este conjunto poblacional.

De acuerdo con Sánchez (2008), el análisis del fenómeno de las migraciones internacionales latinoamericanas hacia Panamá y sus características es marginal en los centros de investigación académica y en las universidades del país. Esta circunstancia podría explicarse por las características históricas que han convertido a Panamá en un país de tránsito, y por el bajo flujo migratorio de los nacionales hacia países desarrollados, en comparación con otros países de la región.

Son pocas las investigaciones referidas al fenómeno de la migración internacional en Panamá y aún menos a las modalidades de integración o al impacto de los inmigrantes en la ciudad. En cambio, existe un conjunto de trabajos en torno a la población colombiana refugiada o en búsqueda de protección internacional, ubicada en la frontera entre Panamá y Colombia (Carvajal, 2003; Cevallos, 2003; Atencio, 2004; FUMPADEM, 2004; Martinelli, 2004; OIM, 2006; Sánchez Saavedra, 2007). Existen pocos estudios o ningún detalle sobre su integración o impacto en el área metropolitana.

El presente documento se elaboró a partir de una revisión de documentación referente a la situación y condiciones estructurales de la economía panameña, así como las evidencias de la conformación del país en un escenario migratorio tanto de emisión como de recepción de población. Se incorporan algunos elementos generales sobre las características sociodemográficas de las poblaciones migrantes, así como algunos rasgos vinculados a las condiciones laborales.

Es necesario reconocer la falta de literatura y material de referencia sobre la realidad migratoria panameña que aporte la orientación requerida en el marco del proceso de elaboración de este informe. En vista de lo anterior, se reconoce el carácter exploratorio de este escrito, esperando consolidar los próximos análisis en etapas posteriores.

## 2. EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO PANAMEÑO: ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES

### 2.1. Ubicación general

Panamá se caracteriza por una posición geográfica privilegiada y estratégica. Al ser el puente que une a América del Sur con América del Norte, el elemento básico de su formación social y económica ha sido la explotación de esta ventaja que, al mismo tiempo, le asigna una función histórica en el tránsito de personas extranjeras, a la que se suma una migración de destino significativa en comparación con la población nativa y el territorio que ocupa (77,046 km<sup>2</sup>) (Coria, 2011).

Panamá colinda al norte con el Mar Caribe, al sur con el Océano Pacífico, al este con la República de Costa Rica y al oeste con la República de Colombia. El istmo se encuentra en las latitudes bajas, en la región tropical. (Sánchez, 2008). La gráfica N° 1 presenta la ubicación de Panamá en la región centroamericana y el carácter geoestratégico que ocupa en su condición de puente natural entre las regiones central y sur de América.



## 2.2. El contexto socioeconómico

La economía del país se ha basado históricamente en el funcionamiento del Canal de Panamá, alrededor del cual se desarrollaron los servicios de transporte, las zonas francas y los servicios financieros y turísticos.

Este proceso ha generado una diferenciación de la estructura económica de Panamá respecto a las otras economías de la región. Así, al iniciar la década del 2000, era notoria la prevalencia del sector servicios (80% del PIB) sobre los sectores agrícolas (7%) e industrial (12%).

Dicha condición ha conducido a una diferenciación interna, provocando disparidades en la estructura productiva, dificultades en las posibilidades de vinculación al empleo de la población rural y una deficitaria integración de las poblaciones indígenas en las políticas económicas nacionales. Por lo anterior, la economía panameña se divide en dos partes claramente diferenciadas:

- La economía internacional, que abarca el Canal de Panamá, la zona libre de Colón, las zonas libres de exportación, los servicios de logística y el centro bancario internacional;
- La economía interna, conformada por los servicios básicos del Estado, los sectores agrícola, pesquero, industrial y de la construcción. La relación entre una economía y otra es de 80% y 20% del PIB, respectivamente. (CEPAL, 2009)

Por otra parte, Panamá fue el país de la región menos perjudicado directamente por la crisis financiera de los últimos años, y mostró un aumento en la ocupación de la población en edad de trabajar entre 2007 y 2009, años importantes en el impacto de

### Recuadro Nº 1

#### EL PLAN ANTICRISIS EN PANAMÁ

Programa de estímulo financiero 2009 (PEF). Consiste en un fondo alimentado con recursos del Banco Nacional de Panamá (BNP) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF), dirigido a incentivar la economía por medio del crédito bancario ante la crisis financiera mundial. El PEF tiene como objetivos:

- Adquirir recursos provenientes de instituciones financieras multilaterales y el Banco Nacional de Panamá, para canalizarlos a la economía nacional por medio de crédito a Bancos con licencia general, que operen en la República de Panamá.
- Generar crecimiento económico.
- Hacerle frente a la contracción del financiamiento internacional.
- Generar empleos y mantener los niveles de prosperidad en la población.

El PEF contempla como meta redundar en nuevas inversiones productivas, producir capital de trabajo para que las empresas cubran las necesidades de ampliación de sus operaciones y reanimar los créditos de corto plazo para las empresas dedicadas al comercio exterior.

Los recursos del Fondo provienen del BNP y de la CAF, por la suma de US\$ 400 millones y US\$ 210 millones, respectivamente, para un total de hasta 610 millones de dólares estadounidenses.

Para el sector servicios de transporte multimodal, en el área de las reexportaciones (zona libre), el sector construcción y los servicios inmobiliarios y el turismo se busca promover, como una forma de mitigar los efectos de la crisis, una política de reconversión ocupacional y formativa.

Fuentes: OLACD, 2009; SISCA, 2010

la crisis financiera global. (SISCA, 2010).

Los programas paliativos diseñados por el gobierno resultaron significativos en la contención de la crisis.

Como parte de ellos, se debe relevar un conjunto de factores que se diseñaron antes y después de la crisis, y que incidieron en su menor impacto en la sociedad panameña.

### **2.3. Factores previos (años 2008-2009)**

Cabe mencionar la adopción de políticas para la exportación, que fortalecieron sectores exportadores en los servicios o productos agrícolas no tradicionales, el crecimiento con fuerte generación de empleo, lo cual permitió hacerle frente a los embates de la crisis mundial en la economía panameña; el manejo prudente de las finanzas públicas, vía la generación de importantes volúmenes de ahorro que se canalizaron para ser incorporados en los presupuestos de las inversiones públicas, sin tener que recurrir al crédito internacional; un sólido sistema bancario que finalizó el año 2008 con un nivel de liquidez mayor al requerido por la regulación financiera.

### **2.4. Factores posteriores al impacto de la crisis (finales de 2008 y el año 2009)**

La baja en los precios del petróleo, el programa de estímulo financiero (Ver Recuadro Nº 1), el desarrollo de nuevos paquetes fiscales, la ampliación de programas sociales como Oportunidades (Programa de transferencias condicionadas) y la creación de programas nuevos como Cien para los Setenta, Mi primer empleo, Capital semilla, Beca Universal, entre otros; incremento del salario mínimo, etc. (OML, 2010:19-20)

Ciertamente, Panamá muestra una situación particular con respecto al resto de los países centroamericanos. Su posición estratégica en la geografía regional, el funcionamiento del canal, la influencia de la política estadounidense en sus decisiones económicas y políticas y una mayor articulación con economías internacionales han producido su especificidad respecto del entorno subregional.

Por otra parte, en los últimos años se han producido signos de acercamiento entre el país y la región centroamericana vía intercambios comerciales, el turismo y la movilidad de población, en particular a través de la relación migratoria transfronteriza con Costa Rica. (CEPAL, 2009)

El clima económico panameño evoca la estabilidad y la inversión. El país cuenta con un buen ambiente de negocios, hay circulación del dólar norteamericano, existe una

importante inversión extranjera, y en los últimos años de la década del 2000 se promocionaron 100 megaproyectos, que incluían 20 rascacielos y viviendas para personas pensionadas de hasta un millón de dólares. (Sánchez, 2008)

El país también basa su crecimiento económico de los últimos años en la actividad interna de tres sectores: transporte y comunicaciones, servicios portuarios, aéreos y de carga y el sector de hoteles y restaurantes, que aumentará como consecuencia de una la puesta en marcha de proyectos públicos de infraestructura.

De acuerdo con CEPAL (2011) la expansión reciente de la economía panameña se debió al impulso de una masiva ejecución de proyectos públicos por un monto total estimado de \$ 18,800 millones de dólares, entre los que destacan la ampliación del canal de Panamá (ACP),<sup>3</sup> la construcción de la primera línea del metro, la modernización del sistema de transporte metropolitano, la construcción de una mina de cobre en el distrito de Donoso y autopistas y proyectos de interconexión eléctrica, así como la realización de inversiones en proyectos de infraestructura y el desarrollo de una serie de proyectos hidroeléctricos por el sector privado.

En la siguiente tabla se detalla la proyección en obras de tal envergadura para el periodo 2010-2014.

<b>Tabla 1</b>	
<b>PANAMÁ: PRINCIPALES INVERSIONES PUBLICAS A DESARROLLARSE EN EL PERIODO 2010-2014</b>	
•	Expansión del Canal de Panamá. Se trata del principal proyecto de inversiones contemplado, con un monto de \$ 5,200 millones de dólares.
•	Metro de la ciudad de Panamá. Construcción de la primera línea de metro de Panamá, con un costo estimado de \$ 1,500 millones de dólares.
•	Nuevos hospitales: se contempla construir cinco nuevos hospitales, por un total de \$ 360 millones de dólares

<sup>3</sup> Se trata de una de las obras que requieren de mayor participación de fuerza de trabajo para su realización, en una medida tal que para atender los requerimientos de fuerza de trabajo el gobierno panameño en 2009 creó una figura migratoria denominada "residente temporal", que implica que los padres, cónyuge e hijos menores de 18 años y hasta los 25, siempre que estudien de forma regular, podrán ser solicitados como dependientes, si se encuentran bajo la dependencia económica del residente temporal. Adicionalmente, se anunció en el Código de Trabajo de Panamá se establecerá que las empresas podrían contratar extranjeros para puestos especializados o técnicos, siempre y cuando no excedieran el 15% del total de la planilla. (www.CentralAmericadata. Com. Consultado el 23-7-2012)

<ul style="list-style-type: none"><li>• Extensión de la autopista Madden-Colón, de 15 km de extensión, Con un costo de \$ 210 millones de dólares</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Interconexión eléctrica Panamá-Colombia. Proyecto que involucra una línea de transmisión de 614 km, con capacidad de transmitir 300 KW y un costo aproximado de \$ 111 millones de dólares</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Aumento de la cobertura de agua potable a nivel nacional. Inversiones en diferentes proyectos regionales, con un costo de \$ 530 millones de dólares.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Construcción de nuevos aeropuertos. Incluye tanto la modernización de aeropuertos ya existentes como la creación de nuevos.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Proyecto de construcción del Barrio Curundú. Se contempla la construcción de 1,000 soluciones habitacionales por un monto de 100 millones de dólares.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Torre financiera. Se trata de una torre que albergará las entidades financieras públicas (30,000 m<sup>2</sup>) y privadas (40,000 m<sup>2</sup>), con un costo estimado de \$ 200 millones de dólares.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ciudad gubernamental. Se trata de una obra que albergará a diversas entidades públicas, en cuya construcción se invertirán alrededor de \$ 450 millones de dólares.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Centro de convenciones, con una inversión estimada en \$ 300 millones de dólares.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Centros penitenciarios. Programa de construcción de centros penitenciarios con un costo aproximado de \$ 210 millones de dólares.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Sistema de riego. Se trata de diversos proyectos, cuya finalidad es aumentar el acceso a agua potable en comunidades rurales, con una inversión de \$ 250 millones de dólares.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Cadena de frío. Proyecto que busca reducir la pérdida en el proceso de producción y comercialización de productos agropecuarios, con un monto estimado de \$ 50 millones de dólares.</li></ul>
<p><b>Fuente:</b> CEPAL, 2009</p>

Por otra parte, el proceso de apertura comercial panameño iniciado en los últimos años incluye a cuatro socios ubicados entre los países más competitivos: Singapur, Estados Unidos, Canadá y la provincia china de Taiwán.<sup>4</sup>

4 Panamá ha visto sus posiciones económica y geográfica tomar una nueva dimensión desde que asumió la administración directa del Canal, favorecidas por una verdadera revolución del transporte a nivel internacional. El país ha iniciado una agenda activa de inserción internacional estratégica, en la que sus fortalezas en materia de servicios y logística tienen un papel muy importante. Del mismo modo, atraer capital extranjero mediante la inversión extranjera directa (IED), implementar un ambicioso plan de ciencia y tecnología, aumentar las exportaciones y el turismo, desarrollarse como el centro financiero más importante de la subregión y tener una sensibilidad especial por el medio ambiente, forman parte de su agenda actual. (CEPAL, 2009)

Esta dinámica en la apertura económica responde al impulso dado a la inserción de Panamá en la economía internacional, mediante la Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica, cuyos ejes se encaminaron a aumentar la competencia de empresas en un libre mercado, una economía orientada hacia las exportaciones y una producción basada en entidades del sector privado. (CEPAL, 2009)

Estas características de la economía panameña impulsan la conformación de nichos de empleo asociados a la instrumentación de grandes proyectos de desarrollo económico y financiero, que por su tamaño requieren de una cantidad de mano de obra considerable para su realización. Aunque no se cuente con información estadística fiable, es posible afirmar que esta mano de obra podría estar siendo suplida por población migrante proveniente de otros países, en particular personas trabajadoras nicaragüenses, sin obviar la importancia económica y social adquirida por la migración colombiana, como se verá más adelante.

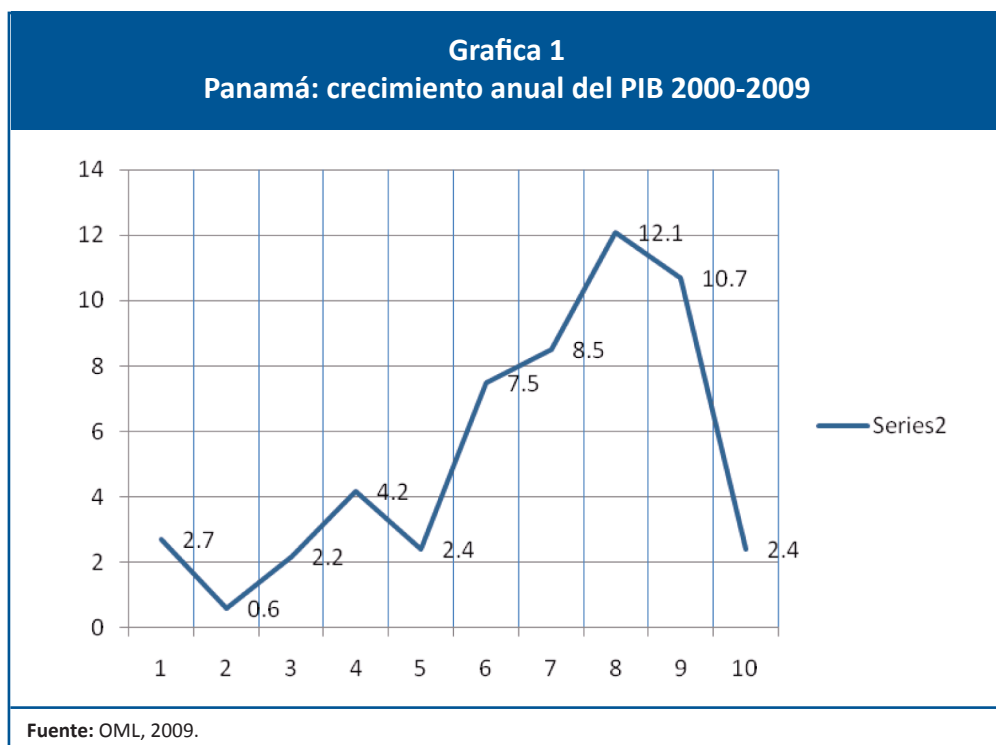
La consolidación de los megaproyectos en Panamá forma parte de una escala amplia de cambios y transformaciones al interior de la región centroamericana. Este modelo de acumulación proviene de una transformación económica que fue abandonando la agroexportación y se volvió más diversificada. Destacan el desarrollo de enclaves agroindustriales y de producción de maquila, la consolidación de plataformas de servicios logísticos de vario tipo, proyectos inmobiliarios en destinos turísticos, concesiones mineras y autorización para la exploración petrolera, expansión de los agro combustibles y construcción de represas hidroeléctricas, nuevas carreteras, puertos y aeropuertos como soporte logístico-energético para actividades económicas en expansión.

En este sentido, la articulación con los procesos de migración laboral se explica en tanto el desarrollo de nuevas zonas industriales en los países periféricos estimuló la expansión de flujos de la migración en distintas direcciones y la formación de una reserva de mano de obra barata dispuesta a ser movilizada hacia nuevos nichos geográficos del mercado laboral. (Morales, 2011)

El presente estudio pretende caracterizar la relación entre los cambios experimentados en la estructura económica y productiva panameña de los últimos años, la expansión de las economías urbanas y el decrecimiento de las economías rurales, así como el aumento de actividades de gran envergadura que requieren de una gran cantidad de fuerza de trabajo para su realización.

### 3. EL MERCADO LABORAL Y SUS IMPLICACIONES EN LA MOVILIDAD DE POBLACIÓN DESDE Y HACIA EL TERRITORIO PANAMEÑO

Un balance realizado en los últimos años (OML, 2009) señala que Panamá experimentó favorables tasas de crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB), que disminuyeron durante el periodo de la crisis financiera al promediar el año 2009. Tal como se muestra en la siguiente gráfica, la caída en la tasa de crecimiento entre 2008 (10.7) y 2009 (2.4) fue realmente dramática con relación a la variación anual de años anteriores.



Durante el periodo de crisis, actividades económicas como la agricultura, ganadería, pesca, industria manufacturera, comercio y reparación, intermediación financiera, actividades inmobiliarias y empresariales y servicio doméstico en hogares experimentaron crecimientos negativos. Por otra parte la explotación de minas y canteras,



la construcción, los servicios de electricidad, gas y agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones y enseñanza, fueron actividades que tuvieron valores agregados de cerca del 5%. (OML, 2009).

Importante de destacar es el comportamiento del sector de la construcción que, como se ha indicado, contó con estímulos gubernamentales vía la inversión en obra pública y el desarrollo de proyectos de gran envergadura. Tales actividades han necesitado de la participación de fuerza de trabajo, provista por mano de obra proveniente de otros contextos nacionales, principalmente Colombia y Nicaragua.

Sin duda, estas condiciones de la economía panameña han tenido correspondencia en la dinámica del mercado laboral local. Como indica OLACD (2011), debido a las moderadas tasas de crecimiento experimentadas en algunos países de la subregión durante la segunda mitad de la última década y hasta el año 2008, en algunos casos se pudo lograr una reducción general de las tasas de desempleo y subempleo, y en otros mantener las tasas de desempleo en niveles bastante bajos y disminuir paulatinamente el subempleo.

En el caso de Panamá, el país con mayor crecimiento económico de la subregión, la tasa de desempleo abierto que durante 2006 alcanzó un 8.8% disminuyó hasta un 4,2% en 2008. El subempleo invisible experimentó también un decrecimiento significativo, pues pasó de 16% a 11% en el mismo periodo. Paralelamente a estas tendencias, el subempleo visible se mantuvo en niveles muy bajos. (OLACD, 2011:9)

La dinámica del desempleo tiene más presencia en zonas urbanas y entre la población indígena, como producto del mayor grado de formalización de las relaciones laborales en las zonas urbanas y entre la población no indígena. No en vano la región metropolitana del país muestra predominancia como polo de atracción de mano de obra, lo cual se debe a la distribución provincial, y a la densidad de población y la concentración de actividades económicas en esta zona del país.

Por su parte, los niveles de subempleo invisible en las zonas rurales y entre los indígenas son significativamente más altos (los niveles de subempleo invisible entre los no indígenas bajaron de 13% a 10% de la PEA entre 2007 y 2008; en el mismo periodo, aumentaron de 20.7% a 25.4% entre las personas indígenas. (SISCA, 2007) Esta situación indica la inestabilidad en la inserción laboral de la población indígena panameña, que la obliga a movilizarse hacia localidades distintas a las de origen; en este ámbito sobresale la migración histórica hacia territorio transfronterizo costarricense.

El siguiente cuadro refleja algunas de las características de la fuerza de trabajo panameña, en el cual resalta la predominancia de la zona urbana en la tasa neta de participación, así como los valores dominantes de los hombres panameños en lo relacionado con las tasas de ocupación y las menores tasas de desempleo.

<b>Tabla N° 2</b>	
<b>Panamá: población total por condición de actividad y participación laboral por sexo, relación de parentesco y zona de residencia, 2010</b>	
<b>Población Total</b>	<b>3,456,443</b>
Personas en edad activa	2,668,150
Fuerza de trabajo	1,546,328
Hombres	956,055
Mujeres	590,273
Población ocupada	1,473,269
Sector formal	792,023
Sector informal	677,070
Sector ignorado	0
Población desocupada	73,059
Población inactiva	1,121,822
Tasa bruta de participación	44,7
Tasa neta de participación	57,8
Hombres	73,1
Mujeres	43,2
Zona urbana	58,1
Hombres	71,1
Mujeres	46,4
Zona rural	57,1
Hombres	76,8
Mujeres	36,1
Tasa de ocupación	55,1
Hombres	70,4
Mujeres	40,4
Tasa de desempleo	4,7
Hombres	3,7
Mujeres	6,5
<b>Fuente:</b> OLACD, 2011.	

Pese al comportamiento favorable del mercado laboral panameño, la persistencia de situaciones de pobreza y desigualdad incide en las condiciones de vida de ciertos sectores de población, en particular la indígena, que permanece en condiciones de exclusión institucional y social. Esta situación contrasta con la ubicación del país en el ranking mundial de los 57 países con un índice de desarrollo alto, que comparte con países como Chile, México, Costa Rica o Cuba. (Sánchez, 2008)

Por otra parte, es importante considerar la conformación de nichos laborales que se traducen en la generación de fuentes de empleo en Panamá.<sup>5</sup> Estos espacios hacen referencia a actividades con un impacto a nivel económico en la sociedad panameña, tales como la ampliación del Canal de Panamá, el Área Económica Especial Panamá-Pacífico (AEEPP) y la construcción de sedes de empresas multinacionales. En el caso de las dos primeras actividades, las estimaciones de generación de empleo para el periodo 2010-2014 son de 21,000 personas empleadas de manera temporal. (OML, 2009)<sup>6</sup>

Dadas las características del mercado de trabajo en Panamá, se podría considerar la inserción laboral de la población inmigrante como una respuesta a los procesos de segmentación del mercado laboral, donde la incorporación de las personas trabajadoras a ciertas actividades (como la construcción y el desarrollo de megaproyectos en las zonas urbanas) se produce en virtud de que se requiere fuerza de trabajo supernumeraria, dispuesta a trabajar en condiciones determinadas (tipos especiales de contrato, informalidad, derechos laborales comprometidos), lo cual se relaciona con sus necesidades de mejoramiento de condiciones de vida.

### 3.1. El escenario de la migración en Panamá: principales características

Pese a su escasa aparición en los análisis integrados sobre los procesos migratorios, debe decirse que Panamá forma parte de un escenario regional en el que confluyen distintas dinámicas de movilidad humana (migración interna, internacional, transfronteriza, extrarregional, extracontinental). En el caso panameño, se presentan diversas situaciones que perfilan la realidad migratoria nacional:

<sup>5</sup> El concepto de nichos de empleo se utiliza en Panamá para caracterizar a los desarrollos económicos en determinadas ramas de actividad económica, que se expresan en la realización de grandes proyectos o programas públicos y privados y que eventualmente podrían contener un número plural de ofertas de empleo. (OML, 2009:8)

<sup>6</sup> Pasado este tiempo, una gran cantidad de población tendría que depender de otros empleos, en otros lugares. Sería necesaria entonces una estrategia de reconversión o fomento al empleo, que puedan contribuir a la inserción laboral de esta población. (OML, 2009) Los datos existentes para caracterizar la conformación de nichos de empleo no detallan en modo alguno la participación de fuerza de trabajo migrante, aunque es previsible que tengan un papel en algunas actividades relacionadas con la expansión y el auge de la construcción en la zona urbana panameña. Más adelante se identifican algunas características de población trabajadora migrante inserta en actividades de construcción y servicios domésticos.

- La migración interna, caracterizada por la movilidad de población indígena hacia zonas de atracción laboral, ubicadas en la parte central del país;
- La migración transfronteriza, en particular la que se produce con Costa Rica y Colombia;
- Las migraciones extrarregionales (Panamá es territorio de salida constante de población local hacia Estados Unidos, fundamentalmente),
- Las transmigraciones (en los últimos años, el país ha observado el paso constante de migraciones extracontinentales provenientes de África y Asia, que se dirigen hacia la parte norte del continente).

En el contexto regional, Panamá aparece como receptor de población de otros países de la región, junto con Costa Rica y Belice. En este sentido, los datos del último censo nacional de población (2010) y un estudio realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (de próxima publicación) señalan una presencia importante de población nicaragüense en territorio panameño.

Por otra parte, es conocida la llegada de población colombiana que, debido a la situación sociopolítica experimentada en su país, considera a Panamá un lugar propicio para solicitar el status internacional de refugiado, y con ello la protección del estado panameño. Esta situación se agudizó al instaurarse las visas para población colombiana en otros países de la región, como en el caso de Costa Rica.

En ambos casos, subyace como factor de atracción el desarrollo económico local, las expectativas de crecimiento económico producidas a partir de la expansión del canal de Panamá y el boom inmobiliario, así como otras actividades que requerirán de fuerza de trabajo para su realización.<sup>7</sup>

En términos de la salida de población, Panamá se ha caracterizado por su relación histórica con los Estados Unidos, no sólo en virtud del peso específico ocupado por ese país en la construcción y administración del Canal Interoceánico, sino por la constante salida de población local hacia distintos territorios de la unión americana.

---

<sup>7</sup> En el 2008 se pronosticaba un requerimiento de fuerza de trabajo importante para el desarrollo de estas obras en Panamá. El entonces representante regional de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), José Pirés, expresaba que "Panamá necesitaría unas 200,000 personas para las obras de modernización del canal y su boom inmobiliario." (Fuente: elnuevodiario.com.ni)

Por otra parte, el desplazamiento interno de población, en particular indígena, hacia la zona central del país, está determinado por factores tales como la búsqueda de nuevas oportunidades laborales, el acceso a servicios sociales y una mayor integración a la sociedad panameña.<sup>8</sup>

Tomando en cuenta estos elementos, en este apartado se realiza una caracterización del escenario migratorio panameño, considerando en primer término su ubicación en los sistemas migratorios regionales vinculados con la movilidad de población transfronteriza y en segundo término las principales características del escenario migratorio panameño. Finalmente, se describen los principales tipos de migración prevalecientes en Panamá, sus rasgos característicos y sus vínculos con el reciente desarrollo económico panameño.

### 3.2. Panamá en el sistema migratorio regional

De acuerdo con el programa Estado de la Región, en 2006 había cerca de 4.5 millones de centroamericanos que vivían fuera de sus naciones de origen, tres cuartas partes de los cuales en los Estados Unidos. Panamá, junto con Guatemala, Honduras y El Salvador, aportaba gran parte de la población que se dirigía a ese país.

Una observación interesante sobre la migración panameña hacia los Estados Unidos es su antigüedad (SIEMMES señalaba que los originarios panameños en aquel país tenían más de diez años de residir allí). También sobresale que, para el mismo año de referencia (2006), el 90% de los ingresos recibidos en El Salvador, Honduras, Guatemala y Panamá provinieran de Estados Unidos, el principal destino de la migración desde estos países. (PEN, 2008)

Pese a lo anterior, los datos agregados para el conjunto de la región no permiten visualizar el peso de Panamá en el marco de las dinámicas migratorias regionales. De hecho, algunos análisis plantean que los procesos de integración panameña a la región no sólo deben considerar variables de naturaleza económica y financiera, sino también incluir los procesos migratorios que se desarrollan como parte de la cercanía geográfica, las fuentes de empleo y la similitud cultural que se establece entre países vecinos. (CEPAL, 2009)

En el proceso de conformación de los sistemas migratorios regionales, Panamá aparece como parte del desarrollo de flujos de migración transfronterizos, tradicio-

<sup>8</sup> Los siete pueblos indígenas que habitan territorio panameño representan cerca del 10% del total de la población. De acuerdo con Sánchez (2008), buena parte de esta población en la parte urbana se ubica en sitios periféricos de la ciudad de Panamá, donde han establecido territorios indígenas.

nalmente concentrados en las localidades fronterizas y zonas de plantación. Esta interacción migratoria se concentra en cuatro regiones fronterizas: Guatemala-Belice, Guatemala-México, Nicaragua-Costa Rica y Costa Rica-Panamá.

Podría considerarse a Panamá como parte de un sistema migratorio sur, en el marco subregional, en el que destaca la interacción entre Nicaragua y Costa Rica y entre Panamá y Costa Rica; no debe obviarse también la presencia cada vez más significativa de migrantes nicaragüenses en Panamá (en el último censo de población -2010- de la población nacida en otro país de la región, los nicaragüenses representaron el 47%, casi la mitad de la población centroamericana censada en ese año).

Pese a esta característica, es importante mencionar que la migración centroamericana en el país es apenas de un 15%,<sup>9</sup> mientras que tiene un mayor peso la migración proveniente de otras regiones, como en el caso de la región sur y en la importancia adquirida por la migración colombiana.

<b>Tabla Nº 3</b>			
<b>Panamá: inmigrantes centroamericanos</b>			
<b>Total de inmigrantes</b>	<b>Inmigrantes de América Central</b>	<b>Proporción de centroamericanos/ extranjeros</b>	<b>Proporción de extranjeros/ población total</b>
140.236	20.557	15%	3.4%
<b>Fuente:</b> INEC, Censo Nacional de Población, 2010.			

Como parte de los procesos de formación de los sistemas migratorios intrarregionales, se ubican algunas características que destacan el carácter laboral de las migraciones en la región y que tienen su correlato en la dinámica socioeconómica panameña.

<sup>9</sup> Los tres focos que reciben población intrarregional son: Costa Rica, para la inmigración nicaragüense; Belice, para la inmigración guatemalteca y hondureña y Panamá, para migrantes de otras regiones (Morales, et al; 2011:19)

La presencia de mujeres migrantes insertas en actividades productivas, de personas migrantes con niveles educativos superiores a los nacionales (que determinan su integración a ciertas ramas de actividad), la inserción laboral en actividades similares a las de los nacionales (servicios, construcción), y la concentración en las zonas urbanas (donde suelen disponer de mejores bienes y servicios públicos y privados)<sup>10</sup>, son algunos rasgos asociados a las dinámica migratoria en la sociedad panameña.

**Tabla Nº 4**  
**Centroamérica: Ubicación de nativos y migrantes en países centroamericanos según área**

<b>País</b>	<b>Ubicación nativos</b>	<b>Ubicación migrantes</b>
Belice	Rural	Rural
Costa Rica	Urbano	Urbano
Guatemala	Rural	Urbano
Honduras	Rural	Urbano
Nicaragua	Urbano	Rural
Panamá	Urbano	Urbano

**Fuente:** Base de datos Imila (CELADE) con datos censales. En Morales, et al., 2011

<sup>10</sup> La migración internacional en Panamá tiende a ubicarse en el sector urbano panameño, fundamentalmente en el área metropolitana. Esta migración internacional se combina con las migraciones internas que se orientan hacia el centro del país, cuyo desarrollo económico, social, cultural y político ha sido influido directa o indirectamente por el funcionamiento e impacto del Canal de Panamá. (Sánchez, 2008) La migración internacional en Panamá tiende a ubicarse en el sector urbano panameño, fundamentalmente en el área metropolitana. Esta migración internacional se combina con las migraciones internas que se orientan hacia el centro del país, cuyo desarrollo económico, social, cultural y político ha sido influido directa o indirectamente por el funcionamiento e impacto del Canal de Panamá. (Sánchez, 2008)

### 3.3. Características del escenario migratorio panameño

Panamá es uno de los países de América Latina con tasas de migración (relación entre emigrantes e inmigrantes respecto de la población total) más bajas del continente. (SISCA, 2010). Esta realidad se evidencia en el menor volumen de movimientos de población en relación con otros países de la región centroamericana, situación que ha provocado un escaso abordaje analítico sobre la dinámica migratoria panameña en los estudios regionales.<sup>11</sup>

Pese a lo anterior, en los últimos años se observa una creciente relevancia de la población migrante y refugiada en la sociedad panameña.<sup>12</sup> Datos del último censo nacional de población (2010) indican la importancia de la inmigración centroamericana, por un lado, y por otro, el peso estadístico que ha adquirido la migración colombiana en el conjunto de la población extranjera en el país.

AMÉRICA DEL NORTE	<b>15.700</b>
AMÉRICA CENTRAL	<b>20,557</b>
Guatemala	1217
Belice	66
El Salvador	2.448
Honduras	1.140
Nicaragua	9.798
Costa Rica	5.888
ISLAS DEL CARIBE	<b>10,109</b>
AMÉRICA DEL SUR	<b>60.559</b>
Colombia	41.885

11 No sólo en materia migratoria es notable la débil conexión panameña con el contexto centroamericano. En las últimas décadas se ha intentado avanzar en su incorporación al sistema Económico de Centroamérica, con resultados lentos y parciales; han sido más favorables en cambio los procesos de articulación comercial vía acuerdos bilaterales de libre comercio entre Panamá y los demás países centroamericanos. Al mismo tiempo, el impacto de la globalización económica y comercial ha generado la necesidad de que los países de la región busquen acercamientos y alianzas para tener una inserción mas exitosa en la economía global. (CEPAL, 2009).

12 La percepción pública panameña orientada por los medios de comunicación y cierto sector gubernamental concibe la presencia de población migrante y refugiada como un problema y un asunto de seguridad, que debe ser resuelto mediante la selectividad, abriendo las puertas a empresarios, turistas y pensionados y bloqueando las posibilidades a las personas solicitantes de refugio. (Sánchez, 2008)



Ecuador	2.028
Venezuela	7.497
Brasil	1.519
Uruguay	577
Argentina	1.935
Bolivia	344
Paraguay	92
Perú	3.256
Chile	1.375
Guyana	37
Guyana francesa	8
Surinam	6
<b>EUROPA</b>	<b>9.789</b>
<b>ASIA</b>	<b>22.036</b>
<b>EURASIA</b>	<b>756</b>
<b>ÁFRICA</b>	<b>460</b>
<b>OCEANÍA</b>	<b>270</b>
<b>TOTAL</b>	<b>140.236</b>
<b>Fuente:</b> INEC; Censo nacional de Población, 2010.	

Diversos factores favorecen la llegada de población a territorio panameño. Desde el punto de vista económico, el país ofrece condiciones de atracción para la fuerza de trabajo extranjera, como se ha expuesto en el primer apartado de este informe, gracias al desarrollo de actividades que requieren el concurso de grandes cantidades de fuerza de trabajo para su realización.<sup>13</sup>

13 En mayo de 2012, se emitió el decreto ejecutivo n° 343, que crea una nueva categoría migratoria, la de Residente permanente y la subcategoría de Residente permanente en calidad de extranjero originario de países específicos que mantienen relaciones amistosas, profesionales, económicas y de inversión en Panamá. Esta subcategoría, vale mencionarlo, atrae de forma selectiva cierto tipo de migrante que quizá no esté incluido en el marco de este estudio. Más adelante se desarrollará un análisis sobre la normatividad específica vinculada con las migraciones laborales en Panamá.

Desde una dimensión sociopolítica, Panamá es territorio de recepción de población colombiana que, motivada por su situación particular y por las facilidades de transporte, la cercanía entre ambos países y un mercado laboral en apariencia favorable para el establecimiento de sus actividades, se concentra en la zona metropolitana del país en búsqueda de mejores condiciones de vida.

Por otra parte, no debe obviarse la importancia de Panamá como zona de tránsito migratorio, posibilitado por su situación geográfica (puente entre América del Norte y América del Sur), la existencia y funcionamiento del canal de Panamá y la creación del puerto y la zona libre de Colón (CEPAL, 2002). Estos factores explican el paso de migración extracontinental, que se desplaza con fines laborales y de reunificación familiar hacia la parte norte del continente.

Finalmente, el escenario migratorio panameño es complementado por la salida de población local hacia dos destinos principales: por un lado, la migración indígena que se desplaza hacia zonas transfronterizas con Colombia y Costa Rica, y que representa una extensión de los movimientos internos de población. Por otra parte, es importante la salida de población panameña hacia los Estados Unidos, como parte de una relación de carácter histórico entre ambos países que ha determinado la salida de población local con fines académicos y económicos hacia el norte de la región.

### **3.4. Los tipos de migración**

Como se ha señalado, el territorio panameño es escenario de recepción y de tránsito de migración internacional. Presenta también desplazamientos poblacionales hacia otros países de la región y fuera de la misma, particularmente hacia los Estados Unidos.

De igual forma, en el país se verifica una dinámica de migración interna y transfronteriza vinculada a los espacios binacionales compartidos con Costa Rica y Colombia, en la cual destaca el constante movimiento de poblaciones indígenas en la búsqueda de mejores condiciones de vida, mediante su incorporación a los mercados de trabajo presentes en esos territorios. Estas consideraciones permiten definir una caracterización del escenario migratorio panameño, y de las movilizaciones de tipo interno y externo en este contexto.

#### **3.4.1. Migraciones internas**

Pese a que no manifiesta las mismas magnitudes que las migraciones internas de otros países de la región, Panamá presenta la recurrencia de movimientos de población al interior de su territorio, en la que destaca la participación de la migración indígena.<sup>14</sup> (Morales, 2007)

---

14 En la República de Panamá habitan siete pueblos indígenas, lingüística y culturalmente diferenciados que representan aproximadamente 10% de la población total, los cuales son: Ngobes, Buglés, Naso, Bribrí, Kunas, Emberá y Wounnan.

De acuerdo con PNUD (2009), la intensidad migratoria interna en Panamá es cercana al 22%, lo cual supera incluso la tasa de emigración, que ronda el 7%. Este indicador explica la incidencia de la movilidad interna, impulsada fundamentalmente por el desarrollo de la zona central del país, donde se desenvuelven las actividades económicas importantes que requieren de la participación de una fuerza de trabajo cuantitativamente importante.

En términos de tipo de desplazamiento interno, la emigración permanente de la población indígena en el país es más profusa hacia las provincias de Panamá, Colón, Chiriquí y Bocas del Toro. Las ciudades de Panamá y Colón son áreas urbanas, Chiriquí y Bocas del Toro son rurales y semiurbanas. La emigración temporal, más difícil de medir, puede ser tanto hacia las ciudades como hacia las áreas agrícolas. (Quintero, 2004)

Por otra parte, los procesos de colonización interna y la expansión de las fronteras agrícolas han impulsado a los pueblos indígenas panameños a establecerse en las zonas fronterizas de Costa Rica y Colombia, impulsando además una continua movilidad entre localidades de origen y destino.

El proceso de movilidad interna de la población indígena panameña está asociado no sólo a prácticas culturales relacionadas con un sistema de producción itinerante, sino también con factores de naturaleza sociopolítica (como el caso de la situación experimentada por las poblaciones indígenas Emberá y Wounnan en la frontera Panameña-colombiana, como consecuencia del conflicto armado en ese país) y con las condiciones de exclusión social y pobreza extrema que enfrentan los pueblos indígenas panameños. (Sánchez, 2007)

Cuando se investigan las motivaciones de la migración transfronteriza de dichas poblaciones, es necesario relevar que la improductividad de las tierras condujo al desarrollo de la llamada *agricultura migratoria de subsistencia*: se trata de un régimen de agricultura itinerante, que se caracteriza su movilidad constante por los territorios fronterizos.

A estos factores debe agregarse la búsqueda de trabajo, la necesidad de atención educativa, el uso de servicios de salud y la inserción en los mercados de trabajo.

En definitiva, estas personas consideran que la calidad de vida en las ciudades es mejor que la existente en sus lugares de origen y piensan que trasladándose a ellas podrán encontrar un empleo que les permitirá el sustento y el desarrollo familiar y acceder a estudios. En efecto, los que emigran mejoran sus condiciones económicas, de salud, educación y vivienda, pero sólo a comparación con la situación que viven

en sus comunidades de origen, las cuales son profundamente deterioradas. De este modo, su mejoría relativa aún los ubica en condiciones económico-sociales de deterioro, y además, la migración les impone sacrificar parte de su mundo de seguridad familiar. (Quintero, 2004)

La dinámica del movimiento poblacional indígena entre Panamá y Costa Rica debe ser analizada como consecuencia de una interacción que va más allá de aspectos coyunturales. El hecho de compartir una misma frontera y tener un desarrollo económico-social similar ha consolidado la relación entre ambos países:

*El movimiento de trabajadores entre esos dos países forma parte de un proceso más amplio de migración temporal, en torno al empleo en las plantaciones de banano y de café. Un caso muy importante dentro de ese fenómeno ha sido la creciente presencia de trabajadores indígenas temporales, que experimentan condiciones laborales y de vida, situados por debajo de las que caracterizan a otros grupos de trabajadores locales y migrantes; este no es un fenómeno nuevo sino una realidad que aparece en concordancia con los ciclos de la transformación productiva, de las actividades de tipo agroindustrial. (Morales, 2007)*

En este marco, también se han impulsado proyectos fronterizos conjuntos, intensificado las relaciones comerciales y aduaneras, emprendido políticas de migraciones indígenas, turísticas, de seguridad, comerciales y laborales. En el caso de las migraciones entre Panamá y Costa Rica, en particular, destaca el carácter histórico de dichos movimientos.

### **3.4.2. Migraciones internacionales**

En los últimos años la migración internacional en Panamá ha mostrado una dinámica interesante en cuanto a la entrada y salida de población. En el ámbito de los movimientos migratorios hacia Panamá, es posible advertir un aumento paulatino, de acuerdo a la información incluida en los censos nacionales. El stock pasó de 34 567 personas en el censo de 1980, a 54 551 en el de 1990, a 68 886 en el 2000 y finalmente a 140.236 en 2010. (CEPAL, 2009; INEC, 2010).

La mayor parte de inmigrantes proviene de América del Sur (Colombia y Venezuela) y de Centroamérica, donde sobresale la migración proveniente de Nicaragua, como consecuencia de la atracción de los factores económicos para esta población.<sup>15</sup> Es-

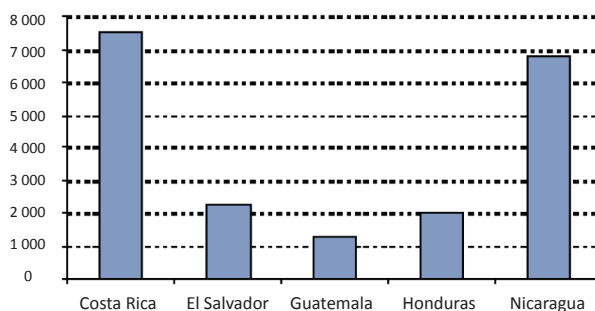
---

15 Al iniciar el año 2011, Panamá impuso restricciones a la entrada de nicaragüenses vía terrestre. El cobro de un arancel así como la demostración de un boleto aéreo de regreso a Nicaragua, fueron incluidos en un memorándum tramitado por el gobierno panameño. Entre las posibles causas para esta situación, se encuentran que el gobierno panameño quiso evitar que la migración nicaragüense permanezca en condiciones de irregularidad migratoria en aquel país..

tos últimos, cabe decir, se combinan con variables atractivas de naturaleza histórica (tales como la operación del Canal de Panamá – v. recuadro N° 2) y de la coyuntura actual, tales como las dificultades para ingresar y permanecer en los Estados Unidos (un país tradicional de destino de la migración regional centroamericana) y las expectativas creadas en el país a propósito del desarrollo de actividades económicas como la construcción, los *clusters* de servicios y el **boom** inmobiliario.

Es importante considerar que el aumento del flujo en el periodo 2000 a 2010 puede deberse a la importancia adquirida por la inmigración colombiana en el país y a una tendencia reciente de llegada de migrantes en condiciones de irregularidad migratoria, compuesta por personas provenientes de Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, sin obviar los flujos de trans migración de Cuba, Haití, República Dominicana (de donde proviene la mayor cantidad de migrantes en situación de irregularidad), Argentina, Brasil, China y Taiwán.

**Gráfica 2**  
**Recepción de emigrantes centroamericanos por país, 2006**  
**(En número de migrantes)**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Región 2008.

### RECUADRO N° 3

#### *El canal de Panamá como factor histórico de atracción de migración laboral*

Durante la construcción del Canal de Panamá, a principios del siglo XX, se contrató personal extranjero, del cual un grupo considerable se quedó en el país, si bien la mayoría fue repatriada a sus lugares de origen. “Durante este período llegaron a Panamá 31,071 antillanos, 11,873 europeos y 2,113 centro y sudamericanos. Al terminar la construcción del Canal a fines de 1913, varios miles de antillanos fueron repatriados, pero el resto se estableció en Panamá definitivamente. Durante la década de 1920 un número considerable de población extranjera, que fue atraída por las amplias oportunidades que ofreció antes el Istmo, emigró cuando estas oportunidades dejaron de existir” (Rodríguez, 1986). En esa época, las políticas inmigratorias implementadas en el país tuvieron principalmente un carácter restrictivo, ya que diferenciaban a los extranjeros deseados en función de atributos como el origen étnico, razones económicas, de salud, de índole internacional y de orden social. (CEPAL, 2002

En el caso de la población colombiana, el conflicto interno en aquel país produce una intensa movilización transfronteriza en búsqueda del estatus internacional de refugiado.<sup>16</sup>

A inicios de la década del 2000, se determinó que la cantidad de personas colombianas en Panamá desplazadas por la violencia era de 12.104, lo cual representaba aproximadamente el 6% de cerca de 200,000 personas colombianas que habían salido hacia países fronterizos debido al conflicto (Sánchez, 2008). En el último censo de población, la cantidad total de población colombiana aumentó a un poco más de 40,000 personas, cifra que indica la importancia adquirida por Panamá como territorio de llegada para esta población sudamericana.

Otro tipo de migración, por ejemplo la movilización china, obedece a lazos históricos de larga data; sin embargo, no debe perderse de vista la creciente importancia que ha cobrado el paso de la migración extracontinental, que utiliza al territorio panameño como puerta de entrada a la región centroamericana como parte de su trayecto hacia el norte del continente americano. Por otra parte, Panamá es el territorio de tránsito de un tipo novedoso de migración: la migración extracontinental.

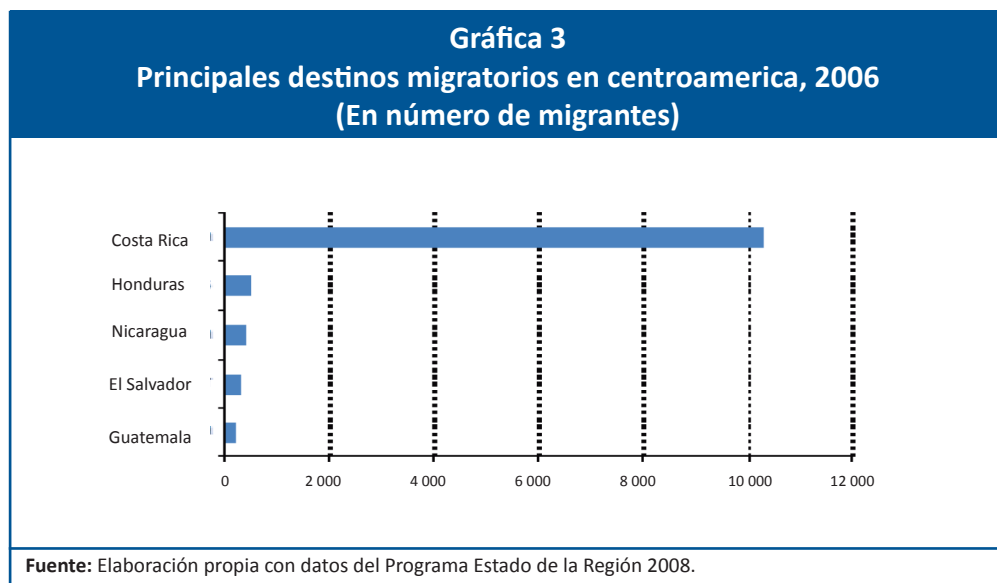
---

16 Esta situación ha demandado la atención estatal en materia de personas refugiadas. Incluso, tomando en consideración la problemática experimentada en la zona fronteriza entre Panamá y Colombia, se ha reconocido una categoría subsidiaria al estatus de refugiados; en particular, las personas que se encuentran en la zona de Darién, han sido reconocidas como Protegidos Humanitarios Temporales (PHT). Muchas de ellos cuentan con esta condición desde hace 10 o más años. A mediados de la década del 2000, 829 personas contaban con esta condición. Sin embargo, los largos procedimientos administrativos para la solicitud y los filtros que deben pasar los solicitantes constituyen barreras para el reconocimiento jurídico de estas personas. Esta condición limita su acceso al mercado de trabajo y al uso de servicios y recursos en la sociedad panameña.

De acuerdo con ACNUR (2010), a partir del segundo semestre del 2008 se experimentó un incremento en la llegada de migrantes y refugiados extracontinentales<sup>17</sup> en América Latina, que forma parte de un fenómeno llamado flujos mixtos (flujos migratorios que incluyen a personas con diferentes perfiles y necesidades de atención y protección, como migrantes, refugiados, personas víctimas de trata o tráfico, etc.).

En el caso panameño, 49 personas extracontinentales solicitaron la condición de refugiados en el año 2010. Desafíos culturales e institucionales fueron experimentados a partir de la llegada de esta población y la determinación de sus requerimientos de protección específicos. En el caso de la salida de panameños, un análisis intercensal para los años 1980 y 1990 señala que hubo un predominio de la emigración sobre la llegada de población a Panamá. En ambos periodos el número de emigrantes superó el 3.5% de la población total panameña. (CEPAL, 2002)

En los años noventa se observó un aumento en la emigración desde Panamá, motivada por la crisis económica de las década de los años ochenta, así como por la inestabilidad política experimentada en esa época. El último censo de población refiere de la salida de cerca de 15,000 personas en el periodo 2000-2010, lo que indica de alguna forma cierta estabilización en el flujo de salida y la importancia adquirida por la llegada de población extranjera a territorio panameño.



<sup>17</sup> En el 2010, el gobierno panameño solicitó a su homólogo colombiano detener la migración ilegal (sic) proveniente de países de otros continentes. Pidió realizar mejor inversión en seguridad y fortalecer el cuidado de su frontera para detener el impulso de estos grupos. En los últimos años las autoridades migratorias panameñas han detenido a inmigrantes procedentes de Pakistán, Bangladesh, Eritrea, Somalia y Etiopía, que previamente han sido trasladados desde sus países vía marítima hasta las costas de Colombia.

En la actualidad se verifican dos dinámicas en la salida de población panameña: una interacción transfronteriza con Costa Rica por un lado, y la emigración de panameños hacia Estados Unidos<sup>18</sup> por el otro, como parte de un flujo extrarregional consolidado y estable.

Con relación a las migraciones que salen desde Panamá hacia otros países de la región, solamente un 6% migra hacia Centroamérica, con Costa Rica como destino principal (89% de los migrantes, incluida la migración indígena).

### **Características de la población inmigrante y emigrante**

El desarrollo de la dinámica de la migración en Panamá ha sido insuficientemente estudiado, toda vez que los análisis existentes provienen de información censal, la cual aborda principalmente la entrada y salida de población y estudios puntuales sobre las condiciones sociales, económicas y laborales de la población indígena que se desplaza a nivel interno, así como algunos diagnósticos que reflejan la realidad de la población refugiada de origen colombiano; esta última como se expuso en este informe, ha adquirido peso estadístico y social en la sociedad panameña.

Durante el 2010 se realizó en Panamá un estudio encargado por el Consejo de Ministros de Trabajo de la Región y coordinado por las oficinas regionales de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre las principales características de las migraciones laborales en este país. Sus principales resultados, obtenidos a partir de la aplicación de una encuesta a 300 personas trabajadoras migrantes y la realización de grupos focales con distintos sectores involucrados, abordan una serie de aspectos que ayudan en la caracterización de la reciente migración laboral, por lo que se incluyen algunos de ellos en este estudio.<sup>19</sup>

El siguiente apartado describe las características de la inmigración y la emigración, puntualizando las variables sociodemográficas y las condiciones sociolaborales que experimentan las poblaciones involucradas.

---

18 La existencia de población panameña en los Estados Unidos se explica en parte por la presencia política y estratégica mantenida por los norteamericanos en el país. Estados Unidos colaboró con la separación de Panamá de Colombia, construyó el canal interoceánico, y la economía panameña mantiene una relación con el patrón del dólar impulsada por las políticas económicas norteamericanas. Deben considerarse además los convenios de estudio para los residentes panameños en los Estados Unidos, que representan un factor más de atracción para la población local

19 El autor de este informe obtuvo la autorización para incluir parte de esta información, pese a que este estudio no ha sido publicado todavía. Será citado como un informe de investigación de próxima publicación



### 3.5. Características de la inmigración en Panamá

La migración hacia Panamá se ha caracterizado por un aumento constante durante los últimos 40 años. Es importante notar el salto porcentual en el periodo 2000-2010, en el que se observa una importante llegada de migración colombiana por razones sociopolíticas, así como la presencia de migración nicaragüense, atraída por las actividades económicas y productivas en auge en el país.

Tabla N° 6 Panamá: Evolución de la población extranjera censada, 1980-2010		
Año	Total	Porcentaje del total de población
1980	34,567	1.8%
1990	54,551	2.3%
2000	68,886	2.4%
2010	140,236	3.4%

Fuente: CEPAL, 2002; INEC, 2010

En cuanto al perfil de la población inmigrante, en años recientes Panamá ha experimentado cambios relevantes. Durante el periodo intercensal (entre 1990 y 2000), la población proveniente de República Dominicana mostró un mayor crecimiento (11.99%) seguida por la población china (9.48%) y colombiana. (CEPAL, 2002) Tanto en el censo de 2000 como del 2010, la población colombiana pasó a tener un peso estadístico considerable (25% y 30% del total de personas extranjeras censadas en ambos años, respectivamente).

Por su parte, la población de la subregión centroamericana muestra dos claros orígenes de procedencia: Nicaragua y Costa Rica. Esta característica confirma la articulación de los tres países en la movilidad poblacional, asociada a procesos económicos y socioculturales de vieja y nueva gestación. En el caso de la relación entre Costa Rica y Panamá, datos censales para el año 2010 confirman que es el segundo país de la subregión en importancia en cuanto a la procedencia de migrantes, superado por la presencia de población nicaragüense (9.798 y 5.888 personas, respectivamente).

De acuerdo con el censo de población y vivienda del 2010, del total de la población extranjera consultada, 71.202 (50.7%) son hombres y 69.034 (49.3%) son mujeres.

Esta distribución por sexo evidencia la importancia adquirida por las mujeres en los flujos migratorios regionales y su aparición cada vez más activa en los procesos de movilidad, pues presentan valores parecidos a los hombres en los grupos de migrantes en los países de recepción.

En cuanto a las características de edad de la población extranjera censada en el 2010, el siguiente cuadro muestra la distribución por grupos etarios, de lo cual se pueden extraer importantes consideraciones sobre el reciente fenómeno migratorio en la sociedad panameña.

<b>Tabla nº 7</b>		
<b>Panamá: población nacida en el extranjero por grupo de edad, 2010</b>		
0-4	<b>2,563</b>	1.8%
5-9	<b>4,215</b>	3.0%
10-14	<b>5,415</b>	3.9%
15-19	<b>6,954</b>	5.0%
20-24	<b>10,897</b>	7.8%
25-29	<b>14,848</b>	10.6%
30-39	<b>30,490</b>	21.7%
40-49	<b>26,528</b>	18.9%
50-59	<b>18,059</b>	12.9%
60-69	<b>11,283</b>	8.0%
70 y más	<b>8,452</b>	6.0%
No declarada	<b>532</b>	

Fuente: INEC, 2010

Es notable la distribución de la población entre dos rangos bien definidos de edad: por un lado, la concentración de edades entre los 20 y los 39 años (39.1%) y por el otro, entre los 40 y 69 años (31.8%); también se nota una agrupación importante de población extranjera.

En el primer caso, este rasgo es coincidente con las características apreciadas en la migración laboral regional, donde las elevadas cantidades de población migrante en edades jóvenes confirman el carácter económico de la migración debida a la necesidad de incorporarse a los mercados de trabajo de los países de destino.

En segundo lugar, la presencia de la población en edades entre los 40 y 70 años evidencia la heterogeneidad en los perfiles de población migrante hacia Panamá, situación en la que influye la migración colombiana y que podría ser explicada en tanto la salida de población de aquel país se produce en el marco de coyunturas de vulnerabilidad y riesgo, que obligan a las personas a salir de su país en cualquier momento y bajo circunstancias apremiantes.

En cuanto al nivel educativo de la población migrante en Panamá, el estudio realizado por OIT-OIM (2011) señala que, en comparación con el resto de migrantes en otros países del área, muestra valores relativamente altos, pues el 57% del total de personas inmigrantes consultadas cuenta con estudios secundarios completos y algún nivel de educación superior.

Finalmente, de acuerdo con el Observatorio para el Mercado Laboral de Panamá (OML), la presencia de mujeres migrantes en el país se expresa en su inserción laboral en el sector servicios, en particular los servicios domésticos, en tanto que los hombres inmigrantes se insertan en su mayoría en actividades como la agricultura, la construcción, los servicios turísticos y otros servicios como la seguridad, donde el salario es atractivo. En especial, la inserción de los hombres migrantes en la construcción denota que la inmigración provee de fuerza de trabajo a las actividades que están teniendo un desarrollo importante en Panamá, como quedó expuesto en los primeros apartados de este informe.

#### RECUADRO Nº 4

##### *Población refugiada en Panamá: perfiles de la vulnerabilidad*

Datos no oficiales disponibles para el año 2010 estiman que entre 100.000 a 200.000 personas de nacionalidad colombiana residen en Panamá. De estos, ACNUR estima que entre 15,000 y 20,000 requieren protección internacional, pero algunas ONG estiman que ese número podría llegar a ser de 75,000, aproximadamente.

Sin embargo, sólo 2,500 personas estaban registradas con ACNUR para el año de referencia. Esta situación se debe a un sistema de asilo que combina un ambiente de protección restrictivo, un sistema de asilo roto, que otorga reconocimiento sólo al 2% de candidatos a la condición de refugiados, y la ausencia de soluciones duraderas. El resultado es una población refugiada vulnerable y una gran mayoría de refugiados auténticos sin protección legal o física. Las mujeres jefas de hogar, las personas mayores, las personas con enfermedades crónicas y los niños residen en condiciones gravemente precarias e inestables.

De acuerdo con ACNUR (2011) en el 2010 Panamá contaba con una población de 1.210 personas refugiadas reconocidas, 479 solicitantes de refugio y 863 personas bajo el estatuto humanitario provisional de protección (PTH). Como se indicó, la población refugiada consta en gran medida de personas de nacionalidad colombiana, aunque otras personas provienen de países como Nicaragua, El Salvador, Cuba, Haití, Camerún, entre otros.

La mayor parte de las personas refugiadas y solicitantes de refugio se ubica en áreas urbanas. Sin embargo, el caso de la población bajo el estatuto de PTH, que reside desde inicios de la década del 2000 en la región fronteriza con Colombia (zona de Darién), es dramático. Se trata de población en su mayoría afrocaribeña, que cruzó la frontera entre Colombia y Panamá como consecuencia de varias masacres realizadas por paramilitares, que en esta región permanece en condiciones de vida y de acceso a servicios bastante discutibles. Pese a su condición, ha quedado expuesta la falta de protección real ofrecida por el gobierno panameño, que en el 2003 realizó un programa de repatriación formal en colaboración con el gobierno de Colombia, obligando a 85 personas refugiadas a volver a Colombia. Semanas después de esta devolución, muchas fueron asesinadas, y otras volvieron a escapar a la frontera con Panamá.

En medio de estas condiciones prohibitivas, las actividades laborales y económicas de esta población quedan severamente limitadas. Entre tanto, las condiciones para muchas de las personas refugiadas que viven en la zona urbana panameña se traducen en una falta de reconocimiento institucional, en la incompreensión y el rechazo de lo que implica el estatuto de refugiado, y la ausencia de oportunidades laborales para esta población. Fuentes: Ser un Refugiado en Panamá. Diagnóstico Participativo (ACNUR, 2010); Informe Vivir al Límite: refugiados colombianos en Panamá y Ecuador. (RCUSA, 2011)

### 3.6. Panamá: características de la emigración laboral

En su historia reciente, Panamá presenta importantes niveles de emigración, superando en algunos periodos incluso la llegada de población a territorio panameño. El siguiente cuadro muestra la evolución del proceso emigratorio panameño para los últimos cuarenta años.

**Tabla Nº 8**  
**Panamá: evolución de la población panameña**  
**censada en otros países, 1980-2010**

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Porcentaje del total de población</b>
1980	71.086	3%
1990	95,140	4%
2000	12,498	0%
2010	68,967	2.2%

Fuente: CEPAL, 2002; INEC, 2010

De esta información se desprenden algunas consideraciones importantes. En primer lugar, el aumento de la emigración en el periodo intercensal entre 1980 y 1990, motivado probablemente por la crisis económica y política experimentada en el país en la década de los años noventa.

Un segundo aspecto a considerar es la significativa baja en la población emigrante en el año 2000. La literatura disponible y consultada para este estudio no aporta explicación alguna para este cambio, pero es posible advertir que mucha de la población que salió en la década anterior retornó al país, a partir de los procesos de estabilización política y las dinámicas económicas que empezaron a experimentarse en las estructuras panameñas. Aún así, resulta realmente dramático el descenso cuantitativo mencionado, y habría que ensayar futuras hipótesis para explicar dicha situación.

Finalmente, debe anotarse que comparando los porcentajes de inmigración y emigración como total del país, se nota un aumento en las dinámicas inmigratorias respecto a la salida de población, lo que muestra la importancia que está teniendo Panamá como territorio de destino de flujos migratorios. Según el Censo Nacional de Población (2010), la población que emigró en la última década (2000-2010), es mayormente femenina, y se caracteriza por presentar edades ubicadas entre los 15 y los 45 años.

La emigración panameña se ha caracterizado por su selectividad en los niveles educativos de acuerdo con los destinos a los que se dirige. En general, los emigrantes panameños presentan altos niveles educativos, en particular quienes se dirigen a los Estados Unidos, hacia donde van en búsqueda de oportunidades de estudio y de trabajo. Quienes lo hacen hacia otros países de la región, en cambio, presentan bajos niveles educativos, como en el caso de la población indígena panameña que emigra hacia Costa Rica.

Los principales destinos de la emigración panameña corresponden a países fuera de la región centroamericana: en particular, las corrientes de migrantes que se dirigen hacia los Estados Unidos y México. Históricamente, Panamá ha tenido fuertes lazos comerciales, económicos y culturales que lo relacionan en mayor medida con los Estados Unidos y menos con países de la subregión. Este vínculo podría explicar la mayor salida de población local hacia aquel país, en el que se presenta incluso una migración de profesionales panameños.

Por otra parte, la emigración intrarregional panameña se dirige fundamentalmente hacia Costa Rica, y es caracterizada por dos factores principales. En primer lugar, los factores de atracción de la economía costarricense, que incluyen actividades como el café y el plátano. Por ello, los indígenas que tradicionalmente se emplean para la recolección se desplazan a Costa Rica, donde son mejor retribuidos por las actividades de la recolección del café. Viajan en grandes grupos y familias enteras. En segundo lugar, grupos de jóvenes profesionales que se desplazan hacia Costa Rica por motivos de estudio, especialmente para continuar la universidad y especializarse en maestrías que no se ofrecen en el país. (CEPAL, 2002)

### 3.7. Migraciones laborales intrarregionales: algunas evidencias respecto a sus condiciones laborales

El estudio encargado por el Consejo de ministros de trabajo a las representaciones regionales OIT-OIM (2011) sobre migraciones laborales intrarregionales (de próxima publicación), realizó una consulta con 300 personas trabajadoras inmigrantes provenientes principalmente de Colombia y Nicaragua. Se trataba de personas incorporadas a tres sectores productivos: servicios domésticos en el caso de las mujeres, construcción y comercio en el caso de los hombres.

La investigación tuvo como objetivo determinar las principales características de las migraciones laborales intrarregionales, entre las cuales se encontraban las condiciones de trabajo existentes para estos grupos poblacionales.

Entre los principales hallazgos, se puede indicar en primer término el carácter económico de la migración a Panamá de las personas consultadas. La búsqueda de trabajo, mejorar la calidad de vida, y los malos salarios en el país de origen fueron motivaciones señaladas por las personas migrantes entrevistadas. Panamá fue seleccionado como destino por la dolarización de su economía (los salarios son en dólares “y son mejores”) y porque en comparación con sus países de origen, ofrece mejores oportunidades de empleo.<sup>20</sup>

Estos aspectos motivacionales a nivel individual resultan bastante coincidentes con las dinámicas económicas experimentadas por la sociedad panameña en los últimos años. A la necesidad de empleo manifestada por las personas migrantes se vinculan los requerimientos de fuerza de trabajo por parte de las actividades por desarrollarse.

Por otra parte, se debe recalcar el carácter de temporalidad de los empleos a los que acceden mayormente las personas trabajadoras migrantes.<sup>21</sup> En este aspecto, se notan especificidades por género, ya que las mujeres migrantes consultadas declararon tener empleos más estables y permanentes, aunque su calidad es deficitaria y precaria, debido a factores como la ausencia de algunos derechos básicos como el salario mínimo, el pago de horas extras y el reconocimiento de algunas garantías laborales.

---

20 En el 2010 se entregaron 12,466 permisos de trabajo a personas extranjeras; a abril de este año 2012, ya se contabilizaban 4,275 permisos solicitados. (Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral).

21 Es importante recordar que una de las actividades que han generado mayores expectativas de empleo son los proyectos de construcción y el desarrollo inmobiliario ubicado en la zona metropolitana panameña. Estos proyectos se caracterizan por su caducidad, que indica fechas de inicio y finalización, luego de las cuales las personas trabajadoras deben ubicarse en otras actividades económicas para continuar incluidas en el mercado de trabajo.

En general, las personas migrantes dijeron haber experimentado una pérdida significativa en sus derechos laborales, tales como el reconocimiento de seguro social, seguro de salud, riesgos del trabajo y pagos de incapacidades. En este sentido, de nuevo, los procesos afectan de forma diferencial con mucha mayor fuerza a las mujeres migrantes.

Como se aprecia en la tabla N° 9, entre los incumplimientos laborales más frecuentes se señalan los relacionados con los salarios: no se pagan salarios mínimos<sup>22</sup> y la mayoría de las relaciones laborales se realiza de manera informal (la mayor parte de las personas trabajadoras consultadas indicaron no haber firmado nunca un contrato de trabajo y haber establecido las relaciones laborales únicamente de palabra); de la misma manera, existe poca observancia al pago de aguinaldos, seguros y liquidaciones, según la opinión de las personas trabajadoras consultadas.

<b>Tabla N° 9</b>	
<b>Panamá: condiciones laborales de la población migrante</b>	
<b>Beneficios laborales</b>	<b>Porcentaje</b>
Un día libre con pago/semana	<b>79</b>
Pagaban /pagan salario mínimo de ley	62
¿Le daban vacaciones?	<b>3</b>
Décimotercer mes/aguinaldo	31
Seguro de salud y enfermedad	<b>11</b>
Riesgos del trabajo	14
Incapacidad pagada (empleador)	16
Seguro de pensiones de vejez	<b>8</b>
<b>Fuente: Obando, 2010.</b>	

Una poderosa razón para que las condiciones laborales se presenten de esta manera, es la situación de irregularidad migratoria con la que permanecen en muchos casos las personas migrantes en Panamá.

<sup>22</sup> Incluso al interior de los flujos inmigratorios laborales se aprecian diferencias en las condiciones de trabajo. Por ejemplo, de acuerdo con información del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, en el caso de la ampliación del Canal se han emitido permisos de trabajo migratorio a personas extranjeras, a las cuales se les asignan salarios de hasta 30.000 dólares mensuales. Esta disposición se emite de acuerdo al perfil de las personas, su experiencia profesional, etc.

En ausencia de documentación que los faculte para trabajar, se vuelven una pieza vulnerable en el mercado de trabajo local. Cerca del 40% de las personas trabajadoras migrantes consultadas en este estudio indicaron que no se les había solicitado ningún documento al momento de otorgárseles un trabajo.

Las personas migrantes con problemas de documentación experimentan situaciones de discriminación a la hora de ejercer sus derechos laborales, persecución y acoso por parte de las autoridades de migración y policía, estafas de abogados y experiencias de deportación, que los inducen a evitar aparecer en público y ser detectados por autoridades del Ministerio de Trabajo y de Migración cuando realizan visitas a los centros de trabajo o a los proyectos donde se encuentran. (OIT-OIM, 2011).

#### Recuadro N° 5

##### *La condena al Estado panameño por un caso de trabajador migrante*

Informado sobre la condena histórica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) contra el Estado panameño por comprobada violación a los derechos humanos del trabajador migrante ecuatoriano Jesús Tranquilino Vélez Loo. Por primera vez hay un pronunciamiento en estos términos, y abre las puertas para que se ejerza justicia en casos futuros.

El señor Vélez Loo vivió una pesadilla que duró diez meses por el simple hecho de haber ingresado de manera irregular en Panamá. Luego de ser detenido por las autoridades de migración, fue sancionado con dos años de prisión sin tener acceso a un defensor ni a su consulado. Estuvo recluso en dos de las cárceles con peores condiciones del país (La Palma y La Joyita), donde convivió con personas procesadas y condenadas por distintos delitos, sufrió torturas y vivió en condiciones inhumanas, hechos que nunca fueron investigados eficazmente.

El fallo de la Corte desarrolló algunas medidas que los Estados deben adoptar para garantizar los derechos a la libertad, al debido proceso y al acceso a la justicia de las personas migrantes. Asimismo, estableció que la imposición de penas de prisión para castigar la migración irregular es incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y destaca que “la detención de personas por incumplimiento de las leyes migratorias nunca debe ser con fines punitivos”.

Fuente: [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es). (16-12-10); consultado el 22-7-12

Es notoria la ausencia de casuística sobre temas laborales en instancias como la Defensoría del Pueblo, lo que denota la escasa confianza que sienten las personas migrantes en la institucionalidad panameña para reclamar sus derechos en materia laboral.

Entre abril y octubre del 2011, la Unidad de Migrantes de esta dependencia admitió varias quejas, pero ninguna referida a aspectos relacionados con los incumplimientos



laborales por parte de sectores empleadores (las quejas fueron por discriminación racial, multas y deportación). Del mismo modo, todas las instituciones visitadas por esa Defensoría fueron las relacionadas con aspectos de administración migratoria (albergues del Servicio Nacional de Migración, el Aeropuerto de Tocumen, las oficinas principales del servicio nacional de migración), y ninguna que estuviera vinculada con la temática laboral.

### 3.8. La situación laboral de las poblaciones refugiadas en Panamá

La población refugiada en Panamá, en su mayoría de origen colombiano, experimenta condiciones de vulnerabilidad en su inserción laboral, debido principalmente a sus condiciones de indocumentación.<sup>23</sup> Las limitaciones se expresan en el momento de conseguir empleo, en su estabilidad laboral que se ve comprometida por su condición, así como en las frecuentes violaciones de sus derechos laborales cuando logran obtener trabajo en distintas actividades. El rechazo hacia esta población y su estigmatización son frecuentes.

De acuerdo al servicio Jesuita para Refugiados (SJR), las personas se inhiben para solicitar asilo, ya que temen ser detenidas y deportadas si entran en contacto con las autoridades locales.<sup>24</sup> La situación es compleja, ya que refugiados e inmigrantes requieren de un empleo antes de poder adquirir un documento de identidad y acceder a los servicios del estado; sin embargo, para obtener un documento de identidad, se necesita de un permiso de trabajo, el cual demora entre siete y ocho meses.

Por otra parte, en un diagnóstico realizado por ACNUR en el 2010 (*Ser un refugiado en Panamá. Diagnóstico participativo*) se indica que por la falta de conocimiento y el estigma ligado a la figura del refugiado, las empresas se muestran reticentes a contratar personas con dicho estatus jurídico, al que se le asocia con frecuencia con un riesgo de seguridad. (ACNUR, 2010:9).

23 No es sólo en el ámbito laboral que se experimentan limitaciones debido a la falta de documentación. Por ejemplo, no es sencillo encontrar alojamiento debido al estigma que asocia la denominación de refugiado con tráfico de drogas, prostitución y otras formas de criminalidad. El acceso a la educación también se ve comprometido debido a los altos costos que implica para las familias refugiadas en Panamá.

24 El abordaje institucional frente a la situación y la realidad de la migración colombiana se orienta hacia una concepción de seguridad nacional. Este enfoque es reproducido por los medios de comunicación y los discursos institucionales predominantes sobre esta problemática..

Recuadro N° 6

*Discriminación y estigmatización*

Las personas refugiadas en Panamá indican que existe un alto grado de estigma y discriminación asociado a su condición legal. Atribuyen esto a una falta de conocimiento generalizada. Para ciertos grupos de población refugiada el estigma y discriminación es doble ya que además, va ligado a la nacionalidad. Por ejemplo, a los refugiados, solicitantes y PTH de nacionalidad colombiana a menudo se les asocia con grupos irregulares, narcotraficantes y en el caso de las mujeres, con trabajadoras sexuales. Para aquellas personas de origen extracontinental, el estigma va ligado a estereotipos de fundamentalismo religioso o extremismo político. Lastimosamente, en muchas ocasiones, estos estereotipos negativos son reforzados por los medios de comunicación y, en ocasiones, incluso por funcionarios gubernamentales. Las Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial a Panamá 2010, en su punto 18 establecen: “El Comité expresa su preocupación por la existencia de estereotipos y percepciones negativas sobre minorías difundidas por medios de comunicación y libros de historia. Toma nota con especial preocupación de declaraciones por parte de funcionarios del Gobierno contra personas de origen extranjero, particularmente colombianos y personas fuera del continente americano”.

Fuente: ACNUR, 2010

Las personas refugiadas que tienen la posibilidad de contar con permisos de trabajo indican que se les dificulta lograr una estabilidad laboral, debido a la corta duración de estos permisos (que son renovables cada año); con frecuencia, las empresas niegan las plazas alegando las restricciones en las leyes laborales referidas a los cupos para trabajadores extranjeros. Del mismo modo, las personas refugiadas profesionales en ciertas áreas no pueden desarrollarse en sus respectivos campos de trabajo, dadas las normas que los limitan para desempeñarse en actividades laborales, o por la falta de programas de formación para este conjunto poblacional.

Los solicitantes de refugio que se encuentran todavía en proceso de solicitud, presentan una situación todavía más crítica, pues la ley no les reconoce el derecho al trabajo en tanto no tengan una respuesta afirmativa de la Comisión de Elegibilidad (que estudia y otorga las solicitudes que plantea la población refugiada). Este proceso puede demorar cerca de un año, periodo que es crítico para encontrar posibilidades de generación de ingresos para sus familias. Esta situación, obliga a los solicitantes de refugio a optar por empleos informales, donde experimentan situaciones de explotación laboral (bajos salarios, ampliación de jornadas laborales, inestabilidad, ausencia de seguridad social, etc.).

A esta situación deben agregarse las limitaciones que experimenta esta población para acceder a programas de microcrédito y bancarios, ocasionadas por la falta de conocimiento generalizado sobre la condición particular en la que permanece la

población refugiada. El acceso a vivienda, salud y seguridad social también resulta problemático bajo tales circunstancias.

### **3.9. Vulnerabilidad y exclusión: las condiciones sociolaborales de la migración laboral indígena panameña en Costa Rica**

La población migrante panameña (en particular la indígena) en territorio costarricense, presenta una condición de pobreza. Su búsqueda de inserción en el trabajo agrícola ha generado que cerca de 60.000 indígenas Ngöbe bugle emigren temporalmente a trabajar en plantaciones de café, caña y plátano, y también en cosechas de hortalizas. Se ha documentado una deficitaria situación laboral, que consiste básicamente en los bajos salarios, la ausencia casi absoluta de garantías laborales y las deficiencias en las prestaciones sociales. (Morales, 2002, 2004)

De acuerdo con Morales (2002) la problemática del empleo de los trabajadores indígenas al interior de las redes de migración se presenta en los territorios fronterizos de Panamá, zona donde se concentra un conjunto de poblaciones indígenas que se mueven en búsqueda de empleo en las plantaciones bananeras, la recolección del café, etc. La precariedad laboral, la exclusión y el desarrollo de procesos de explotación por parte de los empleadores son las principales dificultades que enfrentan dichas poblaciones en su inserción laboral.

## **4. MARCO JURÍDICO: PRINCIPALES INSTRUMENTOS MIGRATORIOS Y NORMATIVIDAD VINCULADA CON LAS MIGRACIONES LABORALES**

La ley que rige actualmente en cuestiones migratorias en Panamá es la que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones (Ley Nº 3, febrero de 2008), junto con la Ley sobre naturalización y nacionalidad de 1980. En materia laboral determina algunas orientaciones para la regulación de la fuerza de trabajo extranjera, y define las funciones que competen a la institucionalidad vinculada con la gestión migratoria laboral en el país.

Por otra parte, en el Código de trabajo se establecen algunas regulaciones importantes respecto a la contratación de personas trabajadoras extranjeras.

En los últimos años, (concretamente a partir del año 2010) Panamá ha impulsado la realización de amnistías migratorias, con el fin de regularizar la situación de personas extranjeras que viven en el país. Del mismo modo, se han establecido convenios

binacionales, en particular con Costa Rica, para desarrollar acciones conjuntas en el marco de la gestión de las migraciones indígenas transfronterizas.

#### 4.1. Decreto Ley Nº 3

El Decreto Ley tiene por objeto regular el movimiento migratorio de entradas y salidas de los nacionales y extranjeros, la estadía de estos últimos en territorio nacional, establecer los requisitos y procedimientos para adquirir la nacionalidad panameña por naturalización, y crear el Servicio Nacional de Migración y la Carrera Migratoria, sin perjuicio de lo dispuesto en tratados, convenios internacionales y acuerdos de integración ratificados por la República de Panamá y Leyes Especiales (Art. 1).

Este mismo instrumento crea el Servicio Nacional de Migración (SNM), encargado de ejecutar la política migratoria y velar por el estricto cumplimiento de la legislación vigente. Entre sus principales funciones de administración, control y seguimiento de la política migratoria, se detalla la labor de inspección y control migratorio en centros de trabajo y lugares de acceso público, cuando existan indicios de irregularidades migratorias.

El decreto Ley establece que los extranjeros que ingresen al territorio nacional podrán hacerlo bajo las siguientes categorías migratorias:

**1. No residente.** Extranjero que ingresa ocasionalmente en el territorio nacional y que no tiene ánimo de establecer su residencia en éste ni de abandonar su residencia de origen. Entran en esta categoría los turistas, los pasajes y tripulación en tránsito, los marinos, entre otros.

**2. Residente temporal.** Extranjero o dependientes de este último que ingresan al territorio nacional por razones laborales, de políticas especiales, educación, cultura, religiosas, humanitarias y de reagrupación familiar y otras subcategorías, por un periodo de hasta seis años, salvo los casos en que las leyes especiales y los convenios establezcan periodos distintos.

**3. Residente permanente.** Extranjero que ingresa al territorio nacional por razones económicas y de inversión, de políticas especiales, y demográficas y otras subcategorías, con ánimo de establecerse en el país, conforme a las políticas especiales adoptadas por el Estado, y según los requisitos, procedimientos y costos que serán establecidos en el reglamento del mencionado Decreto Ley.

**4. Extranjero bajo protección de la República de Panamá.** Se trata de los refugiados, asilados, apátridas y personas bajo estatuto humanitario provisional de protección, que hayan ingresado en gran escala o individualmente al territorio nacional en busca de pro-

tección temporal, mientras esperan el retorno a su país de origen o su reasentamiento en un tercer Estado. El reconocimiento de tal condición estará sujeto al ordenamiento jurídico nacional y a los tratados internacionales ratificados por la República de Panamá.

El artículo 26 establece que los refugiados, asilados o apátridas tendrían los mismos derechos que los residentes temporales, incluido el derecho al trabajo sujeto a la normatividad laboral vigente, la obligación de pagar impuestos y cuotas de seguridad social en iguales condiciones que los nacionales y el pago de servicios migratorios.

En el capítulo IV, denominado Migración Laboral (artículos 53, 54, 55 y 56), se establece que el SNM y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo laboral adoptarán los mecanismos necesarios a efecto de que los trámites migratorios se realicen de forma coordinada para el cumplimiento de las disposiciones laborales y de migración. Se definen asimismo los deberes de los empleadores de personas extranjeras, que deben apegarse a la legislación laboral y otras disposiciones legales pertinentes.

Recientemente, se han emitido disposiciones específicas para la atracción de trabajadores extranjeros con un perfil específico. Es el caso del Decreto ejecutivo N° 343 del 16 de mayo del 2012, que crea la categoría migratoria de residente permanente y la subcategoría de residente permanente en calidad de extranjeros nacionales de países específicos, que mantienen relaciones amistosas, profesionales, económicas y de inversión en Panamá. Cabe resaltar que entre el conjunto de países que se incluyen en esta nueva categoría no se encuentra Colombia, aspecto que limita las posibilidades de la población de esa nacionalidad en materia de integración al país.

## **4.2. Ley de Refugio**

La pieza central del marco legal interno en materia de protección a refugiados es el Decreto Ejecutivo N° 23 del 10 de febrero de 1998, y la Ley No. 5 de 1978 que aprueba la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados. Con la legislación de 1998, se crea la Comisión Nacional de Protección para Refugiados, con la finalidad de realizar la determinación de la condición de refugiado. La Comisión es un órgano colegiado en el que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) cuenta con voz, pero no voto. A partir de 2004, el ACNUR estableció una oficina permanente en Panamá para atender las necesidades de los refugiados y solicitantes de asilo colombianos desplazados por la violencia y que se han asentado sobre todo en la región fronteriza del Darién. En mayo de 2008, el gobierno de Panamá promulgó además la Ley 25, que establece los requisitos para que los refugiados y asilados puedan solicitar, con carácter excepcional, la categoría migratoria de residente permanente.

El artículo 25 de la Ley de Refugio de 2008 permite que quienes hayan vivido en el país durante los últimos 10 años puedan solicitar la residencia.

### 4.3. Código de Trabajo

El Código de Trabajo de Panamá en su Libro I, Título I, Capítulo I, establece la protección del trabajo de los nacionales. El artículo 17 establece las siguientes condiciones:

*Todo empleador mantendrá trabajadores panameños o extranjeros de cónyuge panameño o con diez años de residencia en el país, en proporción no inferior al 90% del personal de trabajadores ordinarios y podrá mantener personal extranjero especializado o técnico que no exceda del 15% del total de los trabajadores.*

Por otro lado, el artículo 18 indica que los empleadores que fueren autorizados por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social para contratar los servicios de trabajadores extranjeros especializados o técnicos, deberán sustituir al trabajador especializado extranjero por un panameño en un término máximo de cinco años, a partir de la fecha en que sea extendida la autorización a la que se refiere la norma.

Nótese en este caso las restricciones a la contratación de las personas extranjeras en general, y la priorización para ciertos perfiles de personas trabajadoras migrantes, que no son las que comúnmente se contratan como mano de obra supernumeraria para que levante la obra gris en los proyectos de construcción que se están desarrollando en territorio panameño.

En estas condiciones, como se mencionó en apartados anteriores, la tendencia por parte de las personas empleadoras es hacia el establecimiento de relaciones laborales informales, en las que no solicitan ningún documento a la persona migrante, por un lado, y por el otro establecen contratos de forma verbal, sin ningún documento que respalde la contratación realizada.

### Instrumentos de derecho internacional

En relación con la dimensión migratoria, Panamá ha ratificado los siguientes instrumentos:

- La Convención sobre el estatuto de los Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967,
- El protocolo de las Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas de 2000,

- El Protocolo contra el tráfico de migrantes por tierra, mar y aire.

Por otra parte, el país es signatario de los siguientes convenios:

- Convenio 100 de la OIT relativo a la igualdad en la remuneración,
- Convenio 111 de la OIT sobre la discriminación en ocupación y empleo.

En cambio, no ha ratificado los siguientes instrumentos:

- Convención internacional sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990,<sup>25</sup>
- Convenio 97 de la OIT sobre trabajadores migrantes,
- Convenio 143 de la IT sobre trabajadores migrantes.

#### 4.4. Amnistías migratorias

Desde 2010, y considerando por la existencia de un número indeterminado pero creciente de población en condiciones de irregularidad migratoria, se iniciaron procesos para normar el status de las personas en dicha condición. Bajo el sugestivo nombre de “Panamá, Crisol de Razas”, los procesos de amnistía empezaron en julio del año 2010 en el centro del país.

La información disponible para el año 2011, señala que ese año el gobierno panameño convocó a personas inmigrantes indocumentadas a regularizar su situación mediante un mecanismo extraordinario, con un costo entre los 767 y 2.602 dólares.

Este proceso, convocado por el SNM, se desarrolló en conjunto con el Ministerio de Trabajo, lo que permitiría al extranjero obtener, mediante un pago de 500 dólares adicionales, el permiso para trabajar en el país. Debía comprobar además tener un año de residencia en Panamá y no haber realizado ningún trámite de regularización migratoria.

La amnistía del 2011, fue la séptima convocada por el gobierno panameño; en las seis rondas anteriores de regularización migratoria se beneficiaron 12.758 personas indocumentadas, de las cuales 50% eran de nacionalidad colombiana, seguidas de nicaragüenses (20%), dominicanos, chinos y otras nacionalidades. Entre el año 2004 y 2011, se radicaron en el país de forma regularizada 90.000 personas extranjeras.

---

<sup>25</sup> Panamá y Costa Rica son los dos países de la región que no han ratificado dicho instrumento.

#### 4.5. Convenios binacionales

<b>Tabla N° 10</b> <b>Panamá: Convenios de colaboración conjunta con otros países en materia migratoria</b>
<p><b><i>Declaración conjunta a los Presidentes de Costa Rica y Panamá, Changuinola, 1º de abril de 2005:</i></b> insta a los Ministros para conformar en el corto plazo, equipos ejecutivos y técnicos de trabajo, a fin de dar continuidad al proceso de regularización y documentación entre ambos países, enfatizando las migraciones laborales.</p>
<p><b><i>Acta Final de la I Reunión del mecanismo de consultas políticas y reuniones de las Comisiones Mixtas Panamá-Costa Rica, Ciudad de David, Chiriquí. 26 y 27 de julio de 2007:</i></b> se convino establecer una red de contactos interinstitucionales con el propósito de intercambiar información en materia migratoria. Asimismo, se comprometieron a mejorar los controles migratorios existentes para combatir la trata de personas, niños, niñas y adolescentes, así como el tráfico ilícito de migrantes. Por último, se sugirió la participación de las instituciones encargadas de las políticas migratorias con fines laborales, en la atención de las necesidades de la población indígena y establecer estrategias conjuntas.</p>
<p><b><i>Declaración de David, I Reunión Binacional de Comisiones Nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección de la persona adolescente trabajadora de Panamá y Costa Rica. 18 y 19 de abril de 2007:</i></b> se comprometen a promover la participación y coordinación de las instituciones públicas de ambos países a fin de establecer estrategias conjuntas para enfrentar la problemática, sobre todo en las zonas fronterizas. Aunado a lo anterior, definir e implementar acciones entre ambos países, para mejorar las condiciones de vida y trabajo de las familias indígenas que participan en actividades agrícolas estacionales con nutrición, salud y educación.</p>
<p><b><i>Acta Final de la II Reunión del mecanismo de consultas políticas binacionales Costa Rica-Panamá, San José, Costa Rica. 18, 19 y 20 de marzo de 2009:</i></b> se establece el compromiso de activar un mecanismo de trabajo y coordinación interinstitucional para la atención de la población indígena Ngöbe-Bugle que labora en actividades agrícolas en Costa Rica. Además, se acordó establecer alianzas con organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil que coadyuven en la atención de esta población, promoviendo el respeto a sus derechos socioeconómicos, culturales y laborales. Finalmente, las delegaciones se comprometieron a reforzar los controles migratorios ya existentes contra el crimen organizado internacional, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.</p>
<p><b><i>Acuerdo que permita la administración de los flujos migratorios con fines de empleo entre Costa Rica y Panamá para los trabajadores indígenas Ngöbe Bugle y sus familias. Reunión de los Ministros de Trabajo, celebrada en Ciudad de Panamá el 14 de mayo de 2009:</i></b> se acuerda, entre otras cosas, 1) Definir compromisos de interés para ambos</p>



países, a fin de establecer una agenda conjunta que permita ordenar, encauzar y controlar los movimientos migratorios laborales, por medio de la creación de un Comité Técnico Permanente conformado por Instituciones competentes para la gestión de esta migración. 2) Reforzar la capacidad de los Ministerios de Trabajo en áreas de atención a la gestión migratoria y seguimiento a las condiciones laborales, conforme la legislación vigente y los convenios ratificados por ambos países. 3) Implementar un procedimiento coordinado entre ambos ministerios e instituciones afines, que posibilite intercambiar información y coordinar los requerimientos de fuerza de trabajo. 4) Establecer programas de información y orientación laboral en ambos países y desarrollar una estrategia de divulgación e información a empleadores, trabajadores y trabajadoras migrantes indígenas sobre los derechos y deberes conforme las leyes nacionales (instrumentos de información que en lo posible, deben diseñarse en lengua y escritura indígena. 5) Solicitar cooperación económica y soporte técnico a organizaciones especializadas como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), organizaciones o instituciones sociales y financieras internacionales y/o gobiernos amigos, para impulsar y ejecutar un proyecto binacional de cobertura a los flujos migratorios indígenas.

***III Reunión de mecanismos de consultas políticas Costa Rica-Panamá, celebrada el 28 de octubre de 2009 en Ciudad de Panamá:*** ambos países continuarán realizando coordinaciones interinstitucionales y binacionales para promover una migración ordenada de las personas trabajadoras migrantes, especialmente de las Ngöbe-Bugle y sus familias. Las delegaciones reconocieron los avances de la implementación del “Acuerdo que permita la administración de los flujos migratorios con fines de empleo entre Costa Rica y Panamá para los trabajadores indígenas Ngöbe Bugle y sus familias.”

***Acuerdo Binacional Italo-Panameño Ley 15 del 29 de febrero 1966***

***Acuerdo Marraquech Ley 23 de 15 de julio de 1997***

***Ley 8 del 2007 Acuerdo de Cooperación laboral entre las Repúblicas de Panamá y Chile.***

Fuente: OIM-OIT, 2011

## Institucionalidad relacionada con la migración laboral

Un conjunto de instituciones vinculadas con la administración migratoria, la definición de la política laboral, la resolución de las solicitudes de refugio y el acompañamiento a los ciudadanos y ciudadanas en sus trámites ante la institucionalidad pública se relacionan con la gestión de las migraciones laborales en Panamá. A continuación se detallan sus principales funciones y roles en este aspecto.

#### **4.6. Servicio Nacional de Migración**

El Servicio nacional de Migración (SNM) presta una función pública de seguridad, administración, supervisión, control y aplicación de las políticas migratorias que dicta el Órgano Ejecutivo. Es la entidad responsable de la administración, control y gestión de los flujos migratorios en Panamá y, como parte de la aplicación de la política migratoria local, concede los Permisos Temporales a personas extranjeras que así lo soliciten para su incorporación al mercado de trabajo en Panamá.

Entre las funciones del SNM destaca realizar inspecciones en los establecimientos de trabajo para determinar si en el lugar se encuentran personas que trabajan en condiciones de irregularidad migratoria.

Asimismo, es la entidad encargada de coordinar los procesos de amnistía migratoria en los que se busca la regularización de la población extranjera indocumentada en el país.

#### **4.7. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL)**

Esta institución tiene como misión formular y ejecutar políticas de desarrollo laboral para el mejoramiento de la calidad de vida de la población panameña, promoviendo relaciones de trabajo armoniosas, decentes y dignas entre trabajadores y empleadores, para garantizar la paz social, a fin de contribuir a generar un desarrollo económico sostenible, sustentable e incluyente.

Su objetivo es establecer, coordinar y ejecutar normas, planes y programas que fortalezcan la política nacional en materia de relaciones laborales, empleo, formación y educación sindical, así como promover y regular la política laboral entre los sectores productivos del país, a fin de que las partes involucradas realicen acciones tendientes a su armonización y fortalecimiento. ([www-mitradel.gob.pa](http://www-mitradel.gob.pa). Consultado el 22-7-12)

La Dirección General de Empleo tiene como objetivo organizar, coordinar, ejecutar y controlar la aplicación de las políticas, programas y normas en materia de empleo. Uno de sus departamentos es el de Migración Laboral, que se encarga de desarrollar y realizar los trámites de solicitudes que se eleven ante el ministerio, referentes a los certificados de trabajo, prórrogas y demás acciones relacionadas con el trabajo de extranjeros. Cuenta con dos secciones: sección de permisos de trabajo a extranjeros y sección de permisos temporales.

#### **4.8. Oficina para la Atención de los Refugiados (ONPAR)**

La ONPAR (Oficina para la Atención de los Refugiados) tiene a su cargo la coordinación y ejecución de las decisiones de la Comisión y de los programas de atención y protección a los Refugiados y de las personas sujetas al Estatuto Provisional Humanitario de Protección.

La ONPAR está compuesta por una Dirección y una Subdirección Nacional, los Departamentos de Asesoría Legal, Servicio Social, Contabilidad, Recepción, Archivos y los que la Comisión decida constituir (Art. 21). Según el artículo 23, entre las funciones de la ONPAR se encuentran:

- Realizar las entrevistas a los solicitantes de protección, evaluarlas y conformar el expediente correspondiente.
- Brindar asistencia legal sobre la protección a los refugiados e informarles individualmente sobre sus derechos y deberes.
- Brindar orientación psicosocial a los solicitantes y darles seguimiento continuo y permanente en la medida de sus posibilidades. En casos de abuso sexual o violencia, garantizar atención médico-psicológica y legal especializada a los afectados.
- Brindar asistencia social y económica a los refugiados cuando, previa evaluación, su situación lo amerite. La asistencia se deberá fundamentar en el concepto de promoción de la autogestión, y deberá asegurar la entrega directa de la asistencia a los individuos responsables por el cuidado de los menores de edad.
- Realizar las gestiones necesarias y posibles ante las autoridades nacionales correspondientes para la obtención de las autorizaciones, permisos y documentos que permitan al refugiado trabajar, ejercer su profesión u oficio, acceder a las facilidades educativas, de seguridad social, salud, propiedad privada, propiedad intelectual y demás establecidas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución Política y Leyes de la República.
- Elaborar cuadros estadísticos que sirvan de referencia y apoyo a la labor que se efectúa, para garantizar el acceso a los servicios de ONPAR.
- Coordinar y ejecutar con el ACNUR y demás organismos nacionales e internacionales relacionados con el tema, los programas en que éstos sean parte o puedan tener interés.
- Administrar los fondos destinados al desarrollo de los programas para los refugiados y para las personas sujetas al Estatuto Humanitario Provisional de Protección estipulado en el Título II del Decreto Ejecutivo.

La ONPAR es el ente encargado de estudiar las solicitudes de la condición de refugiado y determina la admisión o no del trámite. Si el caso es admitido, es presentado ante la Comisión de exigibilidad (Comisión Nacional para la Protección para Refugiados), encargada de otorgar el estatuto de refugiado en Panamá.

#### **4.9. Defensoría del pueblo**

La Dirección de Unidades Especializadas fue creada mediante la Resolución No. 44 del 21 de enero de 2008, con el propósito de brindar una atención especializada a los grupos que por su naturaleza así lo ameritan.

Existen grupos de personas extranjeras en Panamá que dada la condición en que han ingresado al país y su vulnerabilidad, necesitan atención especial, como es el caso de los migrantes, refugiados y apátridas, lo cual demanda desarrollar acciones de defensa y protección de los derechos humanos de estos grupos. Estas acciones, además del trámite de quejas, incluyen actividades de promoción, capacitación, investigación, monitoreo, presentación de informes, opiniones y recomendaciones de la Defensoría del Pueblo a los órganos del Estado o instituciones en materia derechos humanos de los migrantes y refugiados.

El objetivo principal de la Unidad de Migrantes y Refugiados de la Dirección de Unidades Especializadas es velar por la promoción, divulgación y protección de los derechos humanos de los migrantes, refugiados y apátridas, por medio de acciones de orientación, asistencia, asesoría legal y acompañamiento.

#### **Funciones:**

- Atender quejas y peticiones individuales y colectivas que se presenten ante la Defensoría sobre posibles violaciones a los derechos humanos de las personas en busca de protección internacional, refugiados, solicitantes de refugio, apátridas y migrantes.
- Monitorear los albergues masculinos y femeninos del Servicio Nacional de Migración.
- Coordinar reuniones con instituciones públicas, organismos de la sociedad civil, organizaciones de derechos humanos vinculados al tema de migrantes y refugiados.
- Orientar y atender consultas de las personas refugiadas y migrantes.
- Emitir recomendaciones a las autoridades en cuanto al tema de refugio y migrantes.
- Elaboración de informes, trípticos y material informativo relativo al tema.
- Otras funciones que le sean asignadas.

**Actividades:**

1. Inspección y monitoreo mensual a los albergues de la Dirección Nacional de Migración, a fin de conocer las condiciones de alimentación, salud, trato digno y legalidad en la retención.
2. Elaboración de material didáctico para dar a conocer deberes y derechos de la población mi grante, refugiada o apátrida en el territorio nacional, entre los que se encuentra la “Guía del Migrante,” presentada ante el cuerpo diplomático acreditado en la República de Panamá y autoridades del Servicio Nacional de Migración.
3. Atención y acompañamiento a solicitantes de re fugio en puestos migratorios y a personas extranjeras que enfrentan problemas en el área interna cional del Aeropuerto de Tocumen.

## 5. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

En Panamá existen diversas expresiones organizadas de la sociedad civil que trabajan en la problemática de la migración y la población refugiada, asistiendo y acompañando, así como denunciando aquellos aspectos que comprometen el ejercicio de los derechos humanos de estas poblaciones, a saber:

**Pastoral Social Cáritas-Panamá.** Trabaja con la Pastoral de Movilidad Humana para promover una reforma a la legislación migratoria y dar apoyo a las víctimas de tráfico de personas.

**Oficina para América Latina y El Caribe del Servicio Jesuita para los refugiados.** Cuenta con programas de apoyo a la población migrante y refugiada asentada principalmente en zonas fronterizas y la zona central. Sus programas abarcan asistencia humanitaria y proyectos productivos.

**La Mesa Nacional de Migrantes y Refugiados.** Realiza trabajo de incidencia y asistencia a migrantes en territorio panameño. Es una coalición de organizaciones de la sociedad civil que participa en el proceso de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones.

## 6. CONCLUSIONES

En este estudio ha quedado evidenciado que las dinámicas migratorias en Panamá están atravesadas por un conjunto de aspectos de diversa naturaleza, tales como su capacidad de atracción, como consecuencia de la reciente expansión de sus actividades económicas, así como su constitución en un escenario donde recalán, por su cercanía y las facilidades de acceso, buena parte de las y los migrantes colombianos en búsqueda de protección.

Estos aspectos, propios del escenario migratorio panameño, inducen a una primera reflexión acerca de los recientes procesos de articulación de los países centroamericanos en el ámbito de las nuevas formas de vinculación con los mercados externos, por un lado, y por el otro, a la consideración de los efectos perversos que para los derechos humanos tienen los procesos de expulsión de las poblaciones como consecuencia de actividades que comprometen su sobrevivencia, como las que se producen en la realidad colombiana con el desplazamiento interno y la posterior constitución de población en condición de refugiada, que se arraiga en países como Panamá.

Como se ha expuesto en este informe, los análisis de la migración a nivel regional consideran en poca medida la inclusión de Panamá, en virtud de su baja importancia estadística al comparársele con otras realidades centroamericanas. Sin embargo, el presente estudio ha mostrado que los procesos migratorios en el país tienen cada vez más una importancia fundamental, y que tanto la llegada como la salida de población presentan características específicas, a las cuales debe darse seguimiento constante.

En el caso de la emigración, se debe profundizar el estudio de las dinámicas transfronterizas de la población indígena, que se desplaza a territorio costarricense. Unos de los elementos que es importante recordar es la articulación que se presenta entre este tipo de migración y los constantes desplazamientos internos que se producen al interior del territorio panameño. Las dinámicas de migración transfronteriza son poco evidenciadas desde Panamá, y si bien en los análisis regionales reciben abordajes interesantes, cobran un peso insignificante en cuanto a evidenciar condiciones, efectos e impactos de estas migraciones históricas entre Panamá y Costa Rica.

Por otra parte, la salida de población panameña hacia los Estados Unidos evidencia los resultados de una vinculación histórica y de la importancia muy significativa de aquel país en el imaginario de población panameña. Si bien buena parte de la historia sociopolítica panameña de los últimos años del siglo XX fue marcada por una tirantez interna en la que la diplomacia estadounidense desempeñó un rol fundamen-

tal, ese país sigue representando un destino atractivo para la población local, sobre todo la que tiene intereses de formación y educación superior que no encuentra en su propio país.

En este sentido, al igual que para el resto de las migraciones centroamericanas, habría que considerar los efectos de las políticas restrictivas en materia migratoria que se han empezado a implementar en algunos estados de la unión americana, así como la falta de aprobación de la política migratoria impulsada en tiempos de campaña por Barack Obama.

En el tema de la recepción de migración intrarregional, Panamá “se estrena” como territorio de recepción de un flujo migratorio cada vez más considerable en tamaño y características sociales de quienes lo componen, que se explica por la articulación de las necesidades individuales de la población que sale de sus países de origen en búsqueda de empleo y mejoramiento de sus condiciones de vida y los requerimientos de fuerza de trabajo de la estructura productiva panameña, en particular la de sectores específicos de la economía local, como la construcción y los servicios.

En lo relacionado con la migración colombiana el tema es en alguna medida distinto pues, pese a mostrar motivos relacionados con variables de naturaleza económica, el mayor peso de estos flujos es constituido por la población que sale de su país en búsqueda de la protección de otros estados.

En este mismo sentido, no debe obviarse la importancia que ha adquirido Panamá como territorio de entrada de las migraciones extracontinentales (asiáticas y africanas) que se desplazan hacia el norte de la región. Cabe señalar que su impacto en el sistema de asilo local, así como en su vinculación con actividades laborales temporales, comporta desafíos para la institucionalidad panameña en cuanto a la gestión específica de estos flujos.

La migración hacia Panamá, vista en estos términos, es multidimensional y comporta necesidades diferenciadas de análisis. Sin embargo, la ausencia de estudios que den cuenta de estas recientes dinámicas es notable. Son mayores los esfuerzos por recuperar el impacto de la población en condición de refugiada, y menor el interés por relevar los efectos de la dinámica económica en la movilidad de población, así como los retos que se plantean a nivel normativo e institucional para abordar con precisión estas recientes realidades.

La utilización de los censos como instrumento de análisis de una dinámica como la panameña, aunque útil, es limitada. Dadas las características adquiridas por la migración en Panamá, es positivo contar con un registro permanente y riguroso de las

distintas características cuantitativas y cualitativas que está mostrando el escenario panameño. A manera de ejemplo, el estudio que hemos citado, realizado por OIT-OIM a petición de los Ministros de Trabajo de la Región, puede constituir una buena base para cartografiar de forma continua, a partir de ahora, los procesos relacionados con la dinámica migratoria laboral en Panamá.

Si bien en este estudio se evidencia la importancia de las migraciones económicas intrarregionales, compuestas por la población nicaragüense, es deseable continuar profundizando en la aparente formación de un sistema migratorio entre ambos países, en el cual Costa Rica se constituye en un tercer elemento, como territorio de tránsito para las poblaciones que se desplazan entre uno y otro. Las expectativas de empleo (aunque en condiciones de informalidad) en ciertas actividades de atracción para esta población (construcción, servicio doméstico, etc), así como la economía dolarizada del país, son factores explicativos de la llegada de esta población.

En materia de derechos laborales, la información disponible permitió dejar patente una vez más el que la ausencia de documentación constituye un “cuello de botella” para las personas migrantes. En este sentido, este estudio dejó evidenciado el carácter informal de la inserción laboral de las personas migrantes, en la que priva la ausencia de contratos, falta de solicitud de documentos para otorgar empleo, bajos salarios, y el incumplimiento de algunas garantías como el pago del salario mínimo, acceso a seguro, etc.

En este ámbito el tratamiento vuelve a ser diferenciado, pues, dada la importancia de la población refugiada en Panamá, es importante poner atención a los déficits propios del sistema de refugiados, en lo relacionado con la admisibilidad y los tiempos de resolución de las solicitudes. Efectivamente, mientras transcurre ese periodo la persona refugiada no puede trabajar, y por lo tanto acude a insertarse en la informalidad, en detrimento de sus derechos como persona y como trabajador.

Adicionalmente, aunque la persona reciba el reconocimiento del estatus de refugiado, enfrenta estigmas constantes, el riesgo de ser señalado y rechazado de un empleo, como consecuencia de la poca información que circula en el país sobre lo que significa la figura del refugiado y sus implicaciones en la integración local.

La situación precaria de la población refugiada, en particular la colombiana, en cuanto a los derechos laborales merece por tanto toda la atención institucional. No puede omitirse que, en contextos de limitaciones para el ejercicio de los derechos, las personas refugiadas experimentan una doble vulnerabilidad y son constantemente revictimizadas.



La situación de la población refugiada remite al tema de la indocumentación como un rasgo notable de las migraciones en Panamá, y que bien puede ser extendida para el resto de las poblaciones migrantes en este país. Si bien en los últimos años, mediante el Programa Crisol de Razas, Panamá ha abierto posibilidades para la regularización de migrantes y refugiados, no se pueden obviar los altos costos en que deben incurrir las personas que desean normalizar su situación. Esta situación produce condiciones de vulnerabilidad ante la institucionalidad local, así como problemas a la hora de acceder a distintos servicios, como salud, educación y vivienda.

Finalmente, es notorio que Panamá carece de una normatividad ajustada a los requerimientos de los nuevos tiempos. Tanto en la ley migratoria como en el código de trabajo se notan ciertas orientaciones restrictivas y selectivas. Esta característica produce diferencias al interior de los grupos migrantes, tanto al momento de acceder a un puesto de trabajo en una empresa (recordemos el tema de los porcentajes de población local y extranjera que define el Código de Trabajo), así como las condiciones propias de estabilidad laboral, que son comprometidas tanto en la tipología de categorías migratorias definidas en la ley de 2008 como en las consideraciones de temporalidad que resultan de los permisos otorgados para las personas refugiadas.

Frente a esta situación, las acciones institucionales son limitadas. El Ministerio de Trabajo cumple su rol de inspector, pero no cuenta con suficientes recursos para abarcar las múltiples actividades a las cuales se incorpora la población migrante y en las que posiblemente se producen violaciones sistemáticas de sus derechos laborales. El Servicio Nacional de Migración ejerce un rol más bien administrativo, en tanto que dependencias como la Defensoría del Pueblo no visualizan, hasta ahora, la complejidad que puede presentar la migración laboral en el escenario panameño.

## **FORMULACIÓN DE PROPUESTAS DE ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA**

### ***a. Necesidades de adecuación para la protección de los derechos de las y los trabajadores migratorios actuales***

- La normatividad de Panamá en materia de migración y refugio debe tomar en cuenta el cambio en el escenario migratorio de los últimos años. Se deben hacer esfuerzos por adecuar los requerimientos, tiempos y valores impositivos (pagos que deben hacer), a los perfiles de la realidad migratoria del país, toda vez que en la actualidad recibe población intrarregional y extrarregional con diversas motivaciones y efectos diferenciados sobre la institucionalidad panameña.

- Los procesos de regularización migratoria son importantes y se reconoce el esfuerzo del Estado Panameño en cuanto a su convocatoria y frecuencia desde el 2010. Sin embargo, deben fortalecerse los mecanismos para que los costos asociados a la regularización no sean un factor prohibitivo para buena parte de la población migrante y refugiada que experimenta problemas económicos a su arribo e integración a la sociedad panameña.

- Se deben hacer esfuerzos por fortalecer el sistema panameño de refugio, y en particular adecuar los tiempos de resolución de las solicitudes a la Comisión de Elegibilidad. Una de las quejas constantes en este ámbito es que las personas solicitantes deben esperar incluso años por una resolución, lo que les deja sin protección y sin posibilidades de autosuficiencia en el país, debido a que no tienen derecho a obtener un permiso de trabajo, hasta que dicha comisión emita una decisión de reconocimiento o no del estatuto de refugiado para cada caso en particular (ACNUR, 2010).

En este sentido, una necesidad más es desarrollar procesos de reingeniería del sistema, considerando mejoras en la información y divulgación a favor de población objetivo, flexibilizar los requisitos en la documentación que se solicita a las personas que inician un trámite, así como considerar reforzar el perfil de quienes entrevistan a la población solicitante, en vista de que se han conocido denuncias sobre el proceder de algunos funcionarios, que se avocan a realizar un interrogatorio con tintes policiales, en lugar de una entrevista para ser considerados como sujetos del estatuto.

- La institucionalidad panameña debe adquirir una cultura de producción de información en el tema migratorio. Se deben elaborar estadísticas desagregadas por nacionalidad, sexo, edad y sectores productivos a los se incorporan las personas trabajadoras migrantes. En este mismo sentido, se debe hacer un esfuerzo por visibilizar la problemática migratoria en algunas instituciones claves en la fiscalización de la problemática, tales como la Defensoría del Pueblo que, si bien cuenta con un departamento específico para el abordaje del tema, la casuística que trabaja no releva todavía la incorporación de la temática de las migraciones laborales.

- Es importante fortalecer el rol de protección y fiscalización del Ministerio de Trabajo. En tanto muchas de las relaciones laborales de la población migrante y refugiada en Panamá se producen en la informalidad, sus derechos son permanentemente violados, lo que representa un obstáculo en el mejoramiento de las condiciones de vida de estas poblaciones.

### ***b. Cambios urgentes***

Es necesario iniciar una discusión nacional sobre las implicaciones de la normatividad migratoria, los impactos de los procesos de regularización y, en particular, el tope de contratación de personas extranjeras establecido en el Código de Trabajo. Estos tres temas resultan necesarios para garantizar un acercamiento adecuado al tema de la gestión migratoria con fines laborales.

Mención aparte merece el trabajo con el sistema local de refugio, al cual deben incorporarse aspectos como prontitud y flexibilidad en el reconocimiento de las problemáticas que presentan los casos en estudio.

### ***c. Recomendaciones de estrategias de armonización legislativa de corto, mediano y largo plazo***

#### **Corto plazo**

- Desarrollar un seguimiento anual al estudio sobre migración laboral realizado por OIT-OIM, a fin de brindar un monitoreo constante sobre las características, cambios e implicaciones de la migración laboral en Panamá.
- Fortalecer la vigilancia institucional en materia de migraciones indígenas transfronterizas hacia Costa Rica.
- Establecer sistemas de información oportuna para caracterizar la realidad e implicaciones de las dinámicas de la migración extracontinental que cruza Panamá.
- Discutir ampliamente y entre distintos sectores los efectos de las actividades económicas en expansión de Panamá y la realidad migratoria. La realización de foros de discusión permitiría colocar en la agenda pública este tema, y permitir una reflexión permanente sobre la problemática de la migración laboral en territorio panameño.
- Incluir en las agendas institucionales la temática de la población refugiada y los problemas de inclusión en el mercado laboral panameño.
- Actualizar los convenios binacionales con Costa Rica en materia laboral.

## Mediano plazo

-Desarrollar mecanismos conjuntos en temas migratorios, entre Panamá y Colombia, con perspectiva de derechos humanos. Este enfoque permitiría cambiar el abordaje de seguridad con el que se han abordado los flujos entre Colombia y Panamá, y desarrollar soluciones a la situación de algunas poblaciones específicas, como la población refugiada transfronteriza que permanece en condiciones de vulnerabilidad.

-Articular ejercicios regionales de construcción de información que den cuenta de la temática de las migraciones con perspectiva regional. En este sentido, es importante fortalecer algunos esfuerzos de producción de estadísticas, como el caso del Sistema de Información Estadística para las Migraciones (SIEMMES) que actualmente coordina el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional, en Costa Rica.

## Largo plazo

- Establecer un observatorio para las migraciones laborales en Panamá, con participación e involucramiento de varios sectores (academia, sociedad civil, sectores productivos, agencias de cooperación, etc.)

- Incluir en la agenda pública panameña la necesidad de contar con una política migratoria integral, que incluya procesos como la migración laboral en sus normatividades específicas.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (2010). *Ser un refugiado en Panamá*. Diagnóstico participativo. Panamá.
- Carreño, Angela María (2012). *Refugiados en las fronteras colombianas: Ecuador, Venezuela y Panamá*. Revista Encrucijada Americana, Nº1, Año 5. pp 6-24.
- CEPAL (2002) Panamá. Serie seminarios y conferencias. Nº 24
- (2009). Panamá y el proceso de integración centroamericana. México, D.F.
- (2010). Panamá. Evolución económica durante 2010. México, D.F.
- Consejo de Refugiado EEUU (2011). *Vivir al límite: refugiados colombianos en Panamá y Ecuador*. Documento de trabajo.
- Coria, Elba (2011). *Estudio migratorio de Panamá*. En INCEDES-SIN FRONTERAS, *Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*. (pp 511-558)
- Defensoría del pueblo. (2012) *Informe anual*. Panamá.
- Gaceta Oficial Digital (2008). *República de Panamá*. Órgano ejecutivo. Decreto Ley Nº3, 22 de febrero.
- INEC (2011) Censo Nacional de Población.
- Morales Gamboa, Abelardo (2002). *Situación de los trabajadores en América Central*. Programa de Migraciones Internacionales. Ginebra, OIT.
- Morales Gamboa, Abelardo (2007). *La diáspora de la posguerra: regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*. San José. FLACSO.
- (2011). *Migración de relevo, territorios locales e integración regional en Centroamérica*. San José. FLACSO.
- Morales Gamboa, Abelardo; Kandel, Susan; Ortiz, Xenia; Díaz, Oscar; Acuña Guillermo. (2011). *Trabajadores migrantes y megaproyectos en América Central*. San Salvador. PNUD/UCA.
- Obando, Juan Carlos (2010). *Flujos migratorios laborales regionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana*. *Migración sur-sur*. Presentación PPT. Lima, Noviembre.

OEA (2011) Migración internacional en las Américas. SICREMI. New York. OEA, CEPAL, OCDE.

OIM-OIT (2011). *Investigación. Flujos migratorios laborales regionales: situación actual, retos y oportunidades. Centroamérica y República Dominicana*. Informe de investigación. Informe Final Panamá (de próxima publicación). Panamá.

OLACD (2011). *Evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo en Centroamérica y República Dominicana, años 2006-2010*. Observatorio Laboral Centroamérica y República Dominicana. San José. OIT

OML (2009). *Situación del mercado laboral en Panamá*. Panamá. Dirección General de Empleo. Departamento de investigaciones de empleo. Observatorio del mercado laboral.

PNUD (2009) *Informe sobre desarrollo humano. Superando Barreras: movilidad y desarrollo humanos*. New York. Grupo Mundi editor.

Programa Estado de la Nación (2008). Capítulo N° 6. *El desafío regional de no expulsar a la población*. En Tercer informe Estado de la Región. San José. Pp 247-284.

Quintero, Blas (2004). *La emigración indígena en Panamá*. Panamá.

Rosa, Herman (2008). *Perfiles y trayectorias del cambio económico en Centroamérica*. Una mirada desde las fuentes generadoras de divisas. San Salvador. PRISMA.

Sánchez Saavedra, Kevin (2006) Migración transfronteriza emberá y wounnan en Jaqué, Darién. Panamá. CC autor.

Red de Observatorios del Mercado Laboral Centroamérica y República Dominicana (2009). *Impactos de la crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana*. Avance. San José. FOIL, AECID, CECCSICA, OIT.

Sánchez Saavedra, Kevin (2008) *Migración y refugio en Panamá. (Versión electrónica)*. Encuentro, N° 80, Vol. XL, 97-107.

SISCA (2010). *El Desafío de la crisis económica global para la integración social de los países miembros del SICA. Impacto sociales, respuestas de política pública y recomendaciones de acción regional*. Serie Políticas Sociales 1. San Salvador. SISCA.

### Fuentes electrónicas

Santiagodigital (28-5-2007). Panamá y Costa Rica, los más atractivos para emigrantes en Centroamérica. Consultada el 20-7-2012 en [www.santiagodigital.net](http://www.santiagodigital.net)

CentralAméricaData (22-4-2008). OIM estima que Panamá y Costa Rica requieren importar 300,000 trabajadores. Consultada el 20-7-2012. En [www.centralamericadata.com /es/article](http://www.centralamericadata.com/es/article)

CentralAméricaData (30-5-2008). Panamá, norte de migrantes. Consultada el 15-7-2012. En [www.centralamericadata.com /es/article](http://www.centralamericadata.com/es/article)

CentralAméricaData (30-4-2009). La Miami Centroamericana. Consultada el 22-7-2012. En [www.centralamericadata.com /es/article](http://www.centralamericadata.com/es/article)

Infosur (12-5-2010) Inmigrantes venezolanos rehacen sus vidas en Panamá. Consultada el 20-7-2012 en [www.infosur.com](http://www.infosur.com)

CentralAméricaData (21-5-2009). Reglamentan contratación de extranjeros en la ACP. Consultada el 22-7-2012 en [www.centralamericadata.com /es/article](http://www.centralamericadata.com/es/article)

Reliefweb (1-7-09) Panamá: la fragilidad de los derechos de los refugiados. Consultado el 15-7-2012 en [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int)

CentralAméricaData (8-7-2010). Amnistía migratoria en Panamá. Consultada el 20-7-2012 en [www.centralamericadata.com /es/article](http://www.centralamericadata.com/es/article)

CentralAméricaData (15-2-2011). Relocalizándose en Panamá. Consultada el 20-7-2012 en [www.centralamericadata.com /es/article](http://www.centralamericadata.com/es/article)

CentralAméricaData (13-9-2011). Panamá regulariza situación migratoria de extranjeros. Consultada el 22-7-2012 en [www.centralamericadata.com /es/article](http://www.centralamericadata.com/es/article)

CentralAméricaData (24-5-2012). Panamá facilita inmigración productiva. Consultada el 20-7-2012 en [www.centralamericadata.com /es/article](http://www.centralamericadata.com/es/article)

Xinhua (18-2-2011). Gobierno panameño pide a Colombia detener migración ilegal. Consultada el 22-7-12 en [www.spanish.china.org.cn/international](http://www.spanish.china.org.cn/international)

Pa-digital.com.pa (n.d.) Trabajadores extranjeros cobran en Panamá hasta 30 mil mensual. Consultada el 22-7-12 en [www.todanoticia.com/8835/](http://www.todanoticia.com/8835/)

### **Artículos de periódico (consultados vía digital)**

Panamá y Costa Rica ponen tenaza a nicas (2011, 3 de febrero) Laprensa.com.ni consultado el 20 de julio de 2012

Panamá y Nicaragua están al borde de un conflicto migratorio (2008, 2 de agosto). La estrella.com.pa consultado el 22 de julio de 2012.

La CIDH condena a Panamá por el maltrato a un inmigrante ecuatoriano (2010, 16 de diciembre) El mundo.es. consultado el 23 de julio de 2012.

Gobierno panameño ofrece a indocumentados regularizar su estatus. (2011, 11 de setiembre) EL universo.com. Consultado el 22 de julio de 2012.

### **Páginas electrónicas consultadas**

INEDIM. Instituto de estudios y divulgación sobre migración. <http://www.estudiosdemigracion.org/>

Contraloría General de la República. [www.contraloria.gob.pa](http://www.contraloria.gob.pa)



---

## VIII. ESTUDIO MIGRATORIO DE REPÚBLICA DOMINICANA

Por *Velia Cecilia Bobes\**



---

\* Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México, Maestra en Ciencias Sociales por FLACSO-México, Investigadora Nacional (SNI), Profesora-Investigadora de la FLACSO Sede México. Ha impartido cursos de Teoría Social y Metodología de la Investigación en diversas instituciones en México y otros países. Ha publicado numerosos artículos en revistas y libros, entre ellos *Los tecuanes danzan en la nieve. Contactos transnacionales entre Axochiapan y Minnesota* (FLACSO México, 2012), *La Nación inconclusa. (Re)Constituciones de la ciudadanía y la identidad nacional en Cuba* (FLACSO México, 2007), *Los Laberintos de la imaginación, repertorio simbólico, identidades y actores del cambio social en Cuba*, Ed. Colmex, 2000 y en coautoría con R. Rojas *La transición invisible*, Ed. Océano, México, 2004.

## 1. ANTECEDENTES

La revisión y análisis de los estudios sobre la migración haitiana a la República Dominicana hacen posible esbozar el panorama general en el cual se enmarcan las migraciones laborales que han tenido lugar en los últimos 10 años.<sup>1</sup>

La migración laboral haitiana a la República Dominicana es un proceso de larga data. Desde inicios del pasado siglo, los trabajadores haitianos – hombres en su mayoría - llegaban a la República Dominicana para ser contratados como braceros (trabajadores temporales) en los cortes de caña de las zafras azucareras, y al terminar la mayoría de las veces retornaban a Haití. Estos trabajadores recibían salarios ínfimos y vivían concentrados en bateyes,<sup>2</sup> donde sus paupérrimas condiciones de vida y laborales se manifestaban en la falta de acceso a los servicios básicos, como educación, atención médica, agua corriente, etc. Se trataba, por lo tanto, de asentamientos cuyas condiciones eran inferiores a la media del país.<sup>3</sup>

Esta inmigración “tradicional” se caracterizaba por ser un proceso relativamente ordenado, ya que tenía lugar tanto a través de acuerdos entre los gobiernos haitiano y dominicano<sup>4</sup> como por vías privadas, que utilizaban los servicios de “reclutadores” (haitianos) para contratar trabajadores destinados a la agricultura cañera dominicana.<sup>5</sup> Por esta razón, todos los autores que han estudiado el fenómeno coinciden en que se trataba de una migración estacional, irregular<sup>6</sup> pero con supervisión del gobierno. Estos migrantes, braceros cortadores de caña, eran explotados, confinados a viviendas en las peores condiciones, prácticamente prisioneros del ingenio que los contrataba (ya que fuera de él carecían de estatus legal), y sin acceso a servicios médicos ni seguridad social.

---

1 Aunque el cambio en la migración laboral haitiana se pudo constatar desde finales de los años '80 y '90 del siglo pasado, en este documento centramos el análisis en los últimos 10 años, ya que para fines del presente estudio regional se decidió restringir los estudios a ese intervalo temporal.

2 Por batey se entiende una comunidad rural asentada en los alrededores de los centros azucareros, que aloja a la población (migrante) empleada en las labores de la agroindustria azucarera. Para 1986, la población de los bateyes ascendía a 72,582 personas. Esta cifra ha tendido a disminuir en el tiempo, aunque este tipo de asentamiento continúa existiendo en las zonas rurales. (Martínez s/f)

3 Hoy en día en los bateyes que aún existen se concentran haitianos de primera, segunda y tercera generación.

4 Estos acuerdos comenzaron a celebrarse en 1952 y perduraron hasta el declive azucarero en los '80 (el último fue en 1986). A través de los acuerdos bilaterales se regulaban tanto la remuneración de los trabajadores como los procesos de repatriación al terminar el contrato.

5 Cabe señalar que el Estado Dominicano, propietario de 12 ingenios azucareros, fue el principal empleador de la mano de obra haitiana.

6 El carácter irregular de esta migración era dado porque en su mayoría los trabajadores carecían de contratos formales legales, ya que llegaban al país a través de “contratadores” particulares, por períodos breves, para realizar la cosecha

A mediados de la década de los '80, con la crisis de la industria azucarera dominicana (derivada del castigo a los precios internacionales del azúcar y de la reducción de la cuota que se exportaba a los Estados Unidos) y la expansión de otros sectores (como el turismo, los servicios y la construcción), muchos de los trabajadores desempleados del sector azucarero buscaron trabajo en otras actividades agroindustriales (fincas de arroz y café), o migraron a las ciudades en busca de empleo en los sectores emergentes. De esta manera "...las corrientes migratorias haitianas no disminuyen sino que se recomponen y se hacen más visibles en la sociedad dominicana, lo que ha revitalizado los debates sobre su presencia y las críticas sobre la situación y derechos humanos de las personas migrantes." (ODH/PNUD, Vol. III, 2010: 80)

A lo largo de la historia haitiana ha habido migración por motivos políticos (particularmente durante las dictaduras de Duvalier y la represión del gobierno de Cedras, en la década de los '90, que expulsaron contingentes de refugiados políticos) y por la recurrencia de desastres naturales como sequías, huracanes y terremotos. Estos elementos motivaron, en diferentes momentos, grandes desplazamientos de haitianos hacia la República Dominicana. Sin embargo, no cabe duda de que el desequilibrio económico entre ambos países ha constituido y constituye aún hoy el factor principal que explica los procesos de atracción y expulsión, que pueden entenderse como causas estructurales de la migración: "El ingreso per cápita de los dominicanos es cuatro veces mayor que el de los haitianos. La esperanza de vida es significativamente menor en Haití (53 años versus 67 años). La desnutrición y mortalidad infantiles en Haití duplican las tasas del país vecino. La tasa de analfabetismo es del 49% en Haití comparada con 15% en la República Dominicana. También las tasas de crecimiento económico muestran diferencias importantes en los últimos tiempos: entre 1991 y 2001 la economía dominicana tuvo un crecimiento anual promedio de 6.3 por ciento, lo que equivale a un 4.5 por ciento per cápita. Las cifras correspondientes para Haití son de 0.0 por ciento y menos 2.1 por ciento." (Wooding Moseley-Williams, 2004, p. 27)

Por otra parte, la proximidad geográfica, así como la "porosidad" de la frontera (una línea muy extensa y poco vigilada) que han propiciado el asentamiento de muchos haitianos en territorio dominicano, también pueden explicar otro de los condicionantes de la continuidad de esta migración: a saber, la existencia de numerosas redes migrantes, a través de lazos familiares y de paisanaje.

En las últimas décadas, este patrón tradicional, aunque no se ha modificado del todo, ha sufrido transformaciones importantes que pueden relacionarse, entre otros factores, con un cambio en la economía dominicana: del predominio del sector primario transitó al del sector terciario (especialmente asociado con el crecimiento de la industria del turismo) y, en consecuencia, a la transformación de su mercado laboral. En este nuevo contexto, el gobierno dominicano ha modificado su política migratoria

(al tiempo que se ha exacerbado el tradicional “antihaitianismo” en el país), pero también ha tratado de adaptarse a los diversos mandatos de los tratados internacionales suscritos. A la vez, numerosas organizaciones de apoyo y defensa de los migrantes han comenzado a visibilizarse en el territorio dominicano.

## **2. CARACTERIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN LABORAL. LA SITUACIÓN EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS**

Con el colapso azucarero y la diversificación de la economía dominicana hacia el turismo y los servicios, y con el aumento de la importancia en el PIB de las remesas de los dominicanos residentes en el exterior, la migración laboral haitiana hacia la República Dominicana comienza también un proceso de adaptación a las nuevas circunstancias, con la consecuente alteración de los patrones tradicionales.<sup>7</sup>

De este modo, de una migración temporal de trabajo agrícola estacional, en la actualidad se observa un patrón más permanente y urbano, con un crecimiento de los cruces irregulares y de la indocumentación. Asimismo, se ha modificado la inserción de los migrantes en el mercado laboral y se han diversificado las zonas de expulsión y destino en la República Dominicana y Haití.

Aunque no existen cifras oficiales<sup>8</sup> sobre la cantidad de haitianos que viven actualmente en la República Dominicana, se calcula que cerca de 500,000 inmigrantes integran esta población, incluyendo a los grupos que llegaron hace varios años para trabajar en la industria azucarera y a los que se han incorporado más recientemente. En el Censo de 2002 sólo aparecen 61,863 personas que declaran haber nacido en Haití; esta cifra se contrapone a los cálculos y estimaciones de los especialistas en la materia, todos los cuales coinciden en una sub-representación censal de esta población.

Para 2006 los cálculos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señalaban que “la cantidad de haitianos que vive actualmente en la República Dominicana ronda alrededor de 800 mil. No obstante, las cifras en torno a la cantidad de haitianos en el territorio nacional es un tema de discusión por su deficiencia.” (Aristy, 2011, p. 231).

---

7 Aunque se mantienen algunas continuidades con el patrón tradicional, este documento enfoca principalmente en las transformaciones recientes, con el fin de enfatizar las características propias del momento actual

8 Los aspectos estadísticos son uno de los mayores problemas destacados por todos los estudiosos de la migración haitiana a la República Dominicana. Desde nuestra perspectiva, esta situación es consecuencia de la discriminación a la que son sometidos los haitianos en el país; por lo tanto, una de las recomendaciones más urgentes en este ámbito es la necesidad de subsanar este problema.

En 2007, el Informe presentado por el gobierno dominicano al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU afirmaba que en el país vive aproximadamente un millón de haitianos, incluyendo a las personas de ascendencia haitiana nacidas en la República Dominicana (ONU, 2008, p. 8). Sin embargo, estos cálculos no permiten estimar adecuadamente el volumen de la migración, ya que incluyen indistintamente a la “población de origen haitiano” y a diversos migrantes con diferente proveniencia o periodos de permanencia en el país.

Báez y Lozano estiman que “la población de inmigrantes haitianos, es decir, nacidos en Haití, llegaría a 315 mil, de los cuales 266 mil serían adultos de 18 años y más y el resto menores de esa edad. La población de descendientes de haitianos que nacieron en la República Dominicana sería de 195 mil, incluyendo el total de descendientes de todas las edades. En consecuencia, el total de la población de origen haitiano (inmigrantes y descendientes de éstos) se situaría en 510 mil personas.” (Báez y Lozano 2008, p. 193-194)

A pesar de que la falta de información y la invisibilidad estadística de este grupo inmigrante es uno de los hechos que se reportan en la literatura como parte de su situación de vulnerabilidad y discriminación en el país receptor, es posible extraer datos de las siguientes fuentes disponibles:

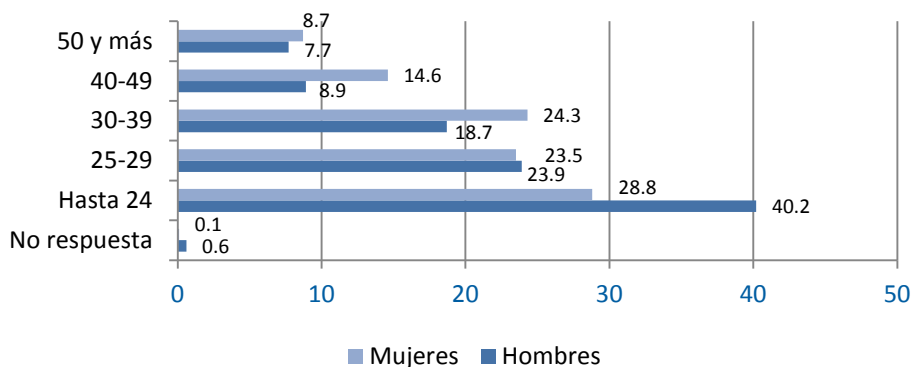
- Encuesta Sobre Inmigrantes Haitianos en la República Dominicana, realizada por la OIM y FLACSO Dominicana** en 2004 (hasta ahora la mejor fuente de datos exhaustivos sobre este grupo migrante);
- Los documentos de la Oficina Nacional de Estadística (ONE), Dirección de Migración y Banco Central, y especialmente la **Encuesta fuerza de trabajo 2004-2006, VIII Censo de Población y Vivienda 2002**;
- La **Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares** 2007 (ENIGH).

A partir de esta información es posible avanzar hacia una caracterización sociodemográfica de la migración laboral procedente de Haití. Como puede apreciarse en las gráficas que se muestran a continuación, se trata en su mayoría de hombres jóvenes (menores de 40 años), casados o unidos, con hijos. Su nivel de escolaridad es bajo (según el Censo de 2002, del total de la población censada, un 48.6% de los hombres y un 59.4% de las mujeres declararon no saber leer y escribir, mientras que entre aquellos que asisten o asistieron a una escuela, el 66.2 % de los hombres y el 65.1 % de las mujeres contaban con educación primaria).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Estos niveles educativos son inferiores al promedio de la población dominicana.

**Gráfica 1**

**Porcentaje de población por edad según datos de la Encuesta de Inmigrantes Haitianos en la República Dominicana**



Fuente: Encuesta de Inmigrantes Haitianos en República Dominicana, (OIM – FLACSO), 2004, p. 19.

Al analizar la composición por edad de la población inmigrante haitiana sobresale su juventud; hay que señalar sin embargo que se trata de jóvenes adultos, ya que la proporción de menores de 15 años alcanza sólo el 8.5%. Esto, según los analistas (ODH/PNUD, 2010, p. 85), se debe al patrón circular de esta migración – esto es, las personas que entran y salen del país con frecuencia - en el cual predominan los adultos (ya sea solteros o que emigran sin familia).

**Tabla 1. Distribución de la población haitiana por género y grupos de edad. (Censo de 2002)**

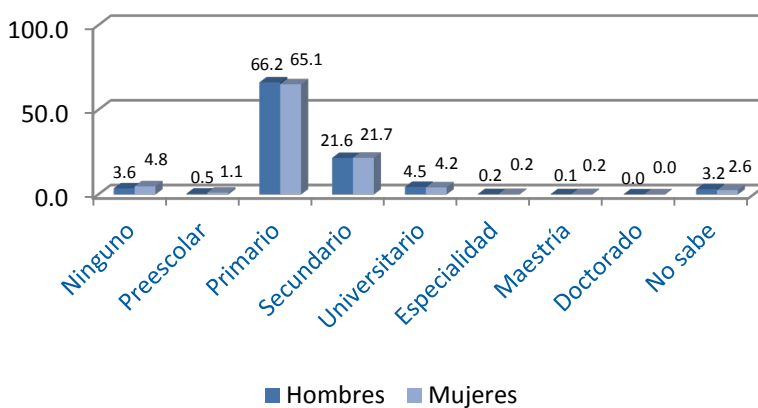
Grandes grupos de Edad	Hombres	Mujeres	Total	Índice de Masculinidad
0-14	6.3	12.5	12.5	88.5
15-64	88.1	84.6	84.6	182.7
65 y más	5.6	2.9	2.9	340.4
Total	100	100	100	175.6

Grandes decenales de Edad	Hombres	Mujeres	Total	Índice de Masculinidad
0-9	3.7	7	4.9	92.4
10-19	10.8	15.7	12.6	120.7
20-29	36.4	32.3	34.9	198.3
30-39	20.3	21.4	20.7	166
40-49	12.6	12.5	12.6	176.7
50-59	6.6	6.1	6.5	191.6
60-69	6	2.9	4.9	359.6
70 y más	3.5	1.9	2.9	312.1
Total	100	100	100	175.6

**Fuente:** : ODII/PNUD con información de la ONE, base de datos Censo 2002 (ODH/PNUD. (2010). *Política Social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas de políticas sociales en República Dominicana*. Vol. III, p. 150.

### Gráfica 2

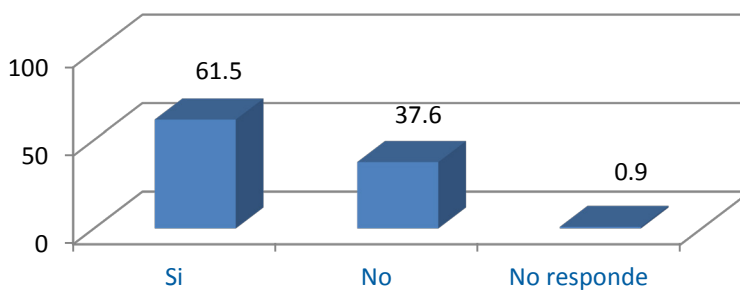
#### Nivel de escolaridad de la población haitiana residente en la República Dominicana según datos del Censo de Población y Vivienda 2002



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población de 2002, Oficina Nacional de Estadística, República Dominicana.

**Gráfica 3**

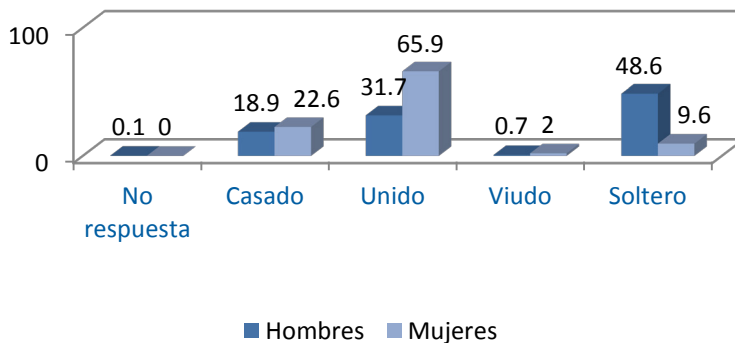
**Porcentaje de población con hijos según la Encuesta sobre Inmigrantes Haitianos en la República Dominicana**



Fuente: Encuesta de Inmigrantes Haitianos en República Dominicana, (OIM – FLACSO), 2004, p. 20.

**Gráfica 4**

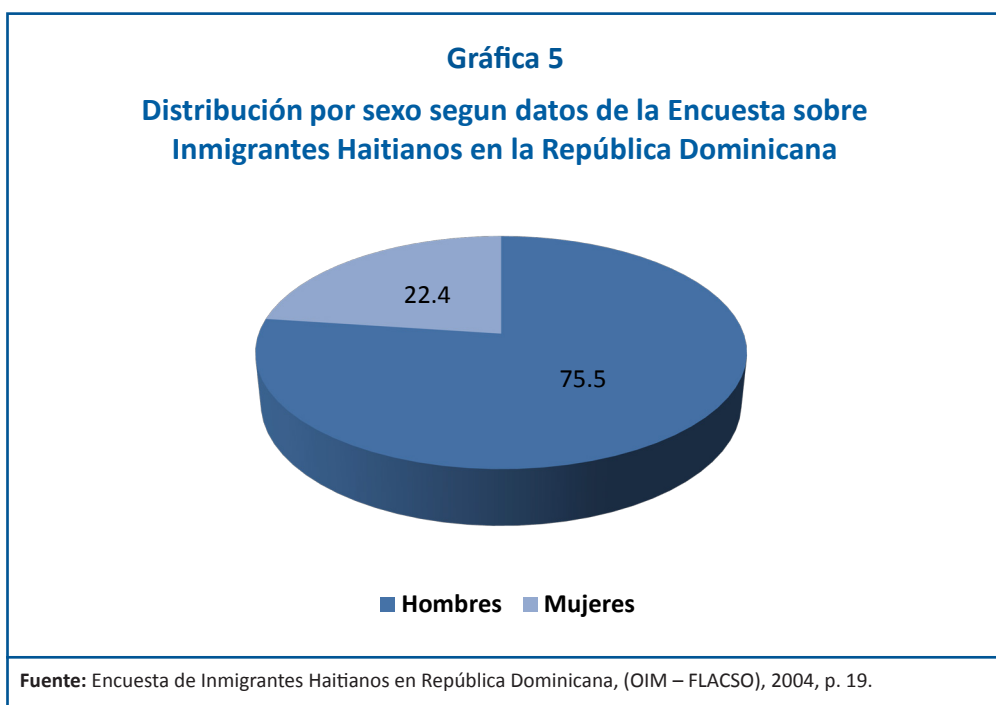
**Porcentaje de población por estado conyugal según datos de la Encuesta de Inmigrantes Haitianos en la República Dominicana**



Fuente: Encuesta de Inmigrantes Haitianos en República Dominicana, (OIM – FLACSO), 2004, p. 20.



La migración laboral haitiana hacia la República Dominicana sigue siendo básicamente de hombres jóvenes, aunque cabe destacar que, a partir de 2002, se ha producido un incremento moderado de la participación femenina (ODH/PNUD, 2010, Vol. III p. 84). Como puede apreciarse en la Gráfica 4, si bien la mayoría de las mujeres está casada o unida (lo que sugiere un patrón migratorio de mujeres que emigran con el cónyuge o lo siguen), empieza a aumentar el número de mujeres solteras, que no necesariamente llegan junto con su pareja o siguiéndola, y que pueden haber emprendido la migración por sí mismas. Por otra parte, la inserción femenina en el mercado laboral se diferencia de la de los varones, ya que la mayor parte es empleada en el servicio doméstico o en el comercio informal (venta de comestibles, bebidas, ropa, etc.).

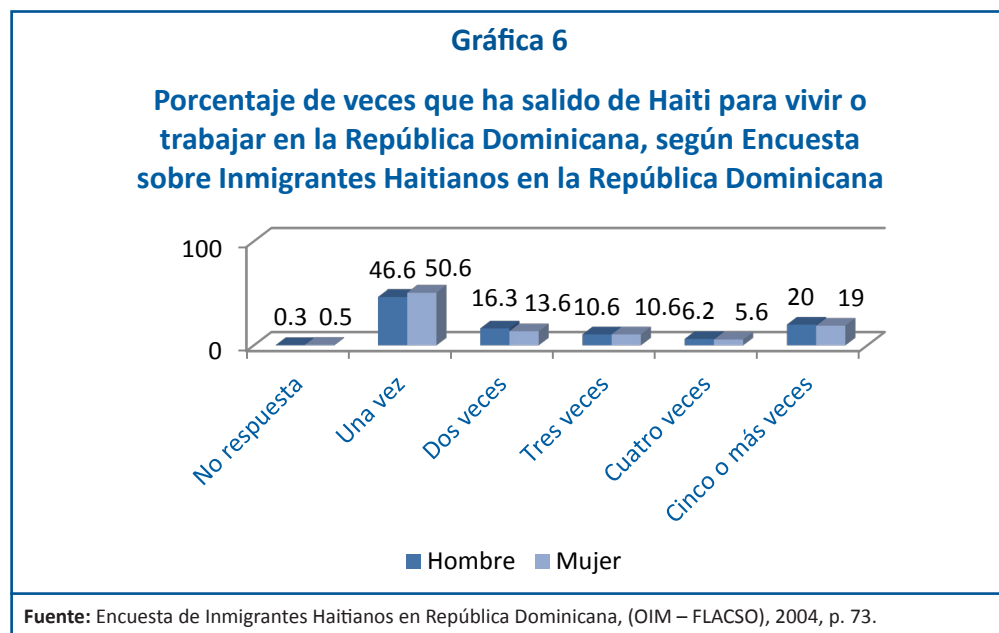


La tendencia a una creciente feminización de la migración haitiana puede interpretarse como un resultado de la transformación del patrón de reclutamiento laboral y la diversificación de las actividades desempeñadas por los migrantes ocurrida en las últimas décadas, en cuyo contexto las mujeres pueden negociar individualmente su contratación o su inserción en la economía informal. Esto supone obviamente un mayor grado de autonomía y empoderamiento de la mujer mediante de la decisión de emigrar. Sin embargo, hay que recordar que la migración también implica un mayor riesgo para las mujeres - sobre todo aquellas que se encuentran en situación irregular - que para los hombres, pues son más vulnerables ante todo tipo de abusos, tanto en el trayecto como en el lugar de trabajo. Las mujeres sufren hostigamien-

tos diversos, doble discriminación, explotación, mayores riesgos de salud y están expuestas a formas particulares de abuso, como la trata y el tráfico de personas.

Otros cambios que evidencian la transformación del patrón migratorio tradicional de Haití hacia la República Dominicana son la circularidad y el aumento de los cruces irregulares. Báez y Lozano en 2008 propusieron una clasificación de cinco tipos de inmigrantes haitianos, que comprendería: 1. los migrantes de primera generación, 2. los migrantes circulares y 3. los recientes (todos ellos muy cercanos entre sí), que se distinguen básicamente de los migrantes ya establecidos en el país - lo que incluiría a los otros dos tipos: los migrantes intermedios y los antiguos. (Báez y Lozano, 2008, p. 193)

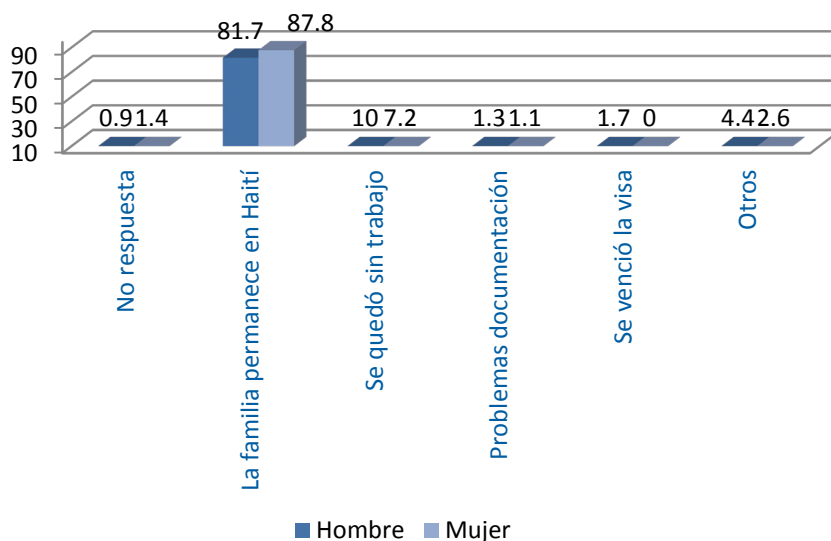
Al respecto, la *Encuesta de Inmigración Haitiana* OIM/FLACSO de 2004 muestra la intensificación de la circulación migratoria desde Haití, con un aumento del número de veces que se declara haber migrado: en la Gráfica 6 puede apreciarse que el 36.4 % de los hombres y el 24.2% de las mujeres viaja a Haití cada 3 meses, cada 6, o una vez al año. Esto constituye una población que flota circularmente entre los dos países, ya que en muchos casos los migrantes dejan a su familia en el país de origen (como se aprecia por las motivaciones mostradas en la Gráfica 7) y la circunstancia de ser estados fronterizos les abre la posibilidad de visitar a sus familiares con cierta regularidad.<sup>10</sup>



<sup>10</sup> En la *Encuesta de Migración Haitiana* del 2004 se precisa que el 36.4 % de los hombres y el 24.2% de las mujeres viaja a Haití cada 3 meses, cada 6 meses o una vez al año.

Gráfica 7

Motivo principal para ir a la República Dominicana y regresar a Haití en más de una ocasión, según datos de la Encuesta sobre Inmigrantes Haitianos en la República Dominicana



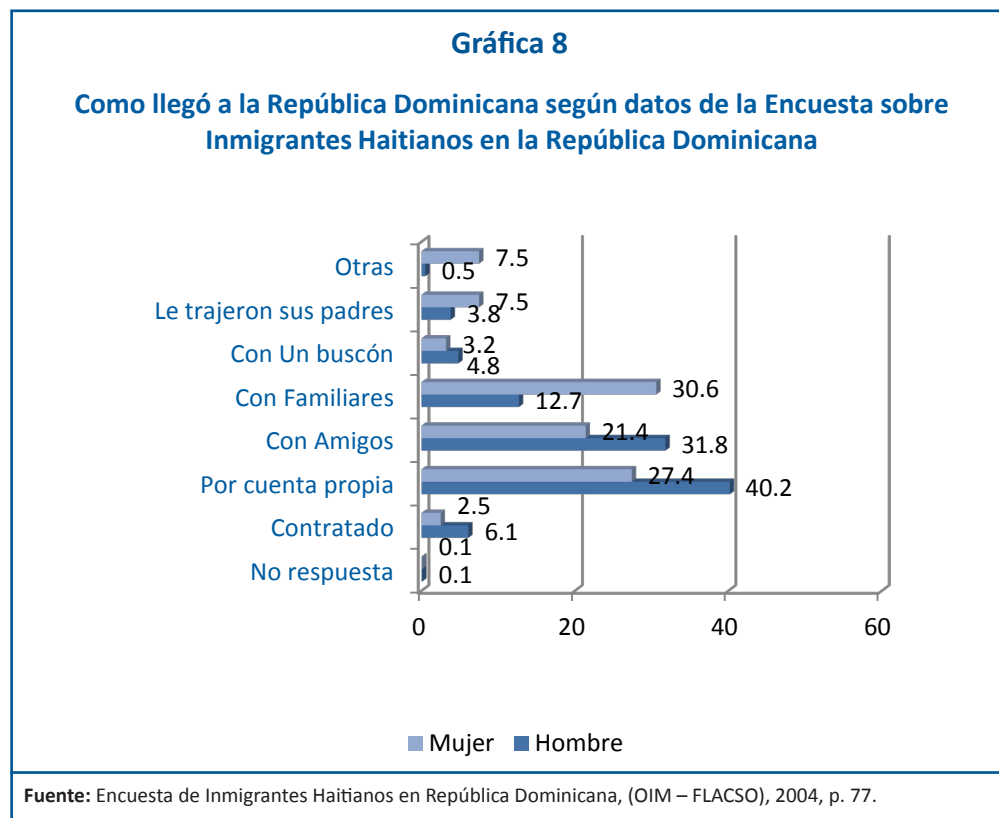
Fuente: : Encuesta de Inmigrantes Haitianos en República Dominicana, (OIM – FLACSO), 2004, p. 73.

Esta migración ha dejado de ser “ordenada” por los convenios de contratación de braceros, a la vez que ha aumentado el uso de otras vías para emigrar. Los nuevos migrantes parecen acudir a redes de amigos, familiares y paisanos en mayor medida que los anteriores. Considerando que ya no se emplean sólo en la agricultura, el fenómeno no es susceptible de definirse como un trabajo estacional asociado a ciclos productivos, toda vez que los trabajadores no se encuentran agrupados en el enclave, sino cuentan con una mayor movilidad y flexibilidad laboral, su estadía es indefinida y pueden cambiar fácilmente de ocupación (de la agricultura <sup>11</sup> a la construcción o al trabajo por cuenta propia, por ejemplo).

<sup>11</sup> Este cambio de sectores de inserción laboral se discute más adelante; puede consultarse especialmente la Tabla 2 del presente documento.

Por otra parte, tras finalizar los acuerdos binacionales migratorios, los empleadores rurales (ingenios azucareros, fincas arroceras y cafetaleras) comenzaron a recurrir cada vez más a intermediarios privados para la contratación de la mano de obra inmigrante. Estos buscones se habían dedicado por muchos años a la contratación de una gran cantidad de trabajadores; éstos, que al colapsar la industria azucarera se vieron enfrentados al desempleo, decidieron trasladarse a otras zonas (principalmente urbanas) en busca de nuevas ofertas laborales.

En este sentido, como mostramos a continuación (Gráfica 8), la mayoría de los migrantes encuestados en 2004 declararon que acuden a redes familiares, de amigos, o a la iniciativa personal para emigrar. En este caso, la disminución del peso de los *buscones*<sup>12</sup> y los contratos puede interpretarse a partir del cambio en el patrón de asentamiento y de la diversificación del mercado laboral.<sup>13</sup>



12 Los dominicanos conocen por buscones a los que los haitianos denominan passeurs: es un vocablo con el que se nombra a aquellos que ayudan a pasar al otro lado de la frontera, muchas veces con una oferta de trabajo.

13 Este tema será tratado más adelante.

En la Tabla 2 podemos observar la similitud de la situación en la forma de conseguir empleo. Si para emigrar notamos un aumento en la importancia de las redes y de la iniciativa individual de los migrantes, en el nuevo contexto (en el que los migrantes no llegan a través de acuerdos intergubernamentales), tienen mayor importancia los actores privados (individuos y empresas).

**Tabla 2. Cómo encontró trabajo, según datos de la Encuesta sobre inmigrantes haitianos en la República Dominicana**

Como encontró el trabajo	Hombres	Mujeres	Total
No responde	0.9	0	0.8
Visitando al empleador	43.3	38.7	43.2
Recomendado por un haitiano	33.8	26.6	33.6
Recomendado por un dominicano	12	4.6	11.9
Recomendado por un dominico-haitiano	1.6	22.6	2
Recomendado por instituciones (iglesia, ONGs)	0.5	4.6	0.6
Recomendado por un antiguo jefe	1.7	0	1.7
Contratado por empleador	5.5	2.9	5.5
Otra forma	0.7	0	0.7
Total	100	100	100

**Fuente:** Encuesta de Inmigrantes Haitianos en República Dominicana, (OIM – FLACSO), 2004, p. 83.

En las últimas dos décadas ha crecido el número de cruces irregulares y la cantidad de personas en situación migratoria irregular (ODH/PNUD 2010, Vol. III: p. 89) que proceden no sólo de las regiones tradicionalmente expulsoras de braceros, sino de todo el territorio haitiano (incluyendo la capital, Puerto Príncipe). Asimismo, las formas y los lugares de cruce se han diversificado, y los migrantes se han diseminado por toda la geografía dominicana; en consecuencia, se observa un patrón mucho más disperso en cuanto a los lugares en que los inmigrantes se establecen.

En cuanto a los niveles de indocumentación, según el informe de Amnistía Internacional de 2007, “la mayoría de los trabajadores migrantes haitianos de la República Dominicana están en situación irregular, es decir, no tienen permiso legal para permanecer en el país. Es posible que algunos hayan entrado en la República Dominicana legalmente, convirtiéndose en migrantes irregulares al cambiar su condición con el tiempo.” (Amnistía Internacional, 2007, p. 7). Aun en ausencia de cifras ofi-

ciales actualizadas sobre el número de indocumentados, hay consenso sobre que la mayoría de los migrantes haitianos en la República Dominicana carece de permiso de trabajo y de documentos migratorios.<sup>14</sup> De esto deriva la posibilidad de distinguir dos tipos básicos de indocumentados: en primer lugar aquellos que no poseen documentos migratorios, y en segundo aquellos que, además, no cuentan con ningún documento de identidad. Los más numerosos son los primeros, ya que la mayoría de los migrantes tiene al menos un acta de nacimiento (otros cuentan con cédula de identidad haitiana y algunos tienen pasaporte), por lo cual el problema de la indocumentación reside principalmente en la carencia de documentación migratoria (visas, permisos de residencia temporal o permisos de trabajo).

Los datos recabados por la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD en Santo Domingo (ODH/PNUD 2010, Vol. III) refieren a la situación a finales de la década de los '90 como el último reporte estadístico de la Dirección General de Migración acerca de la situación migratoria de los haitianos.<sup>15</sup> No obstante, a pesar de la falta de información precisa, coinciden en afirmar que los perfiles de indocumentados o sin papeles predominan en la actualidad entre estos migrantes.

En cuanto a los principales destinos de esta población migrante, puede decirse que a partir de la pérdida de importancia de la agroindustria azucarera en la economía dominicana, también se ha producido una modificación del patrón de asentamiento tradicional: del este y suroeste del país (donde se concentraban los ingenios y *bateyes*) hacia el noroeste, e incluso hacia las zonas urbanas, con preponderancia de la ciudad capital y las zonas turísticas. Con esto los migrantes se hacen más visibles, lo que contribuye a avivar el debate sobre la "invasión haitiana" y a incrementar el racismo y la discriminación.

Los datos más recientes arrojan que un 55% de los inmigrantes haitianos se asienta en zonas urbanas, frente al 45% localizado en zonas rurales; es significativo que esta cifra de asentamiento urbano casi se duplicara en el caso de los que habían emigrado en 2002, en comparación a los que lo habían hecho en 1995. (ODH/PNUD, 2010, p. 81)

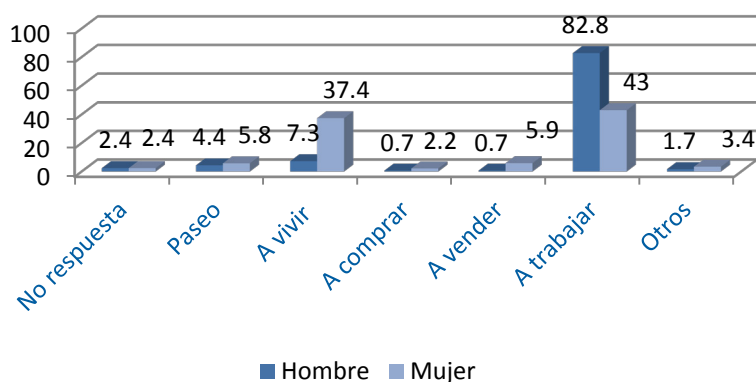
---

14 Es importante diferenciar entre migrantes regulares e irregulares. Los haitianos que se encuentran en situación regular son aquellos que cuentan con residencia provisional o definitiva (muy pocos casos), aquellos que tienen permisos temporales de trabajo vigentes o los que poseen un visado en vigor (para negocios, estudios o turismo). En cuanto a los irregulares, son los que entraron al país de manera clandestina y nunca han obtenido ningún tipo de permiso, así como los que en algún momento han tenido permisos, pero que en la actualidad se han vencido.

15 "De acuerdo al anuario de migraciones, el primero y único hasta ahora publicado en las últimas décadas, en el registro de extranjeros residentes legales para 1998-2000 apenas aparecen 1,867 haitianos." (Amnistía Internacional, 2007, p. 89)

Gráfica 9

**Motivo principal del primer viaje a la República Dominicana según datos de la Encuesta sobre Inmigrantes Haitianos en la República Dominicana**

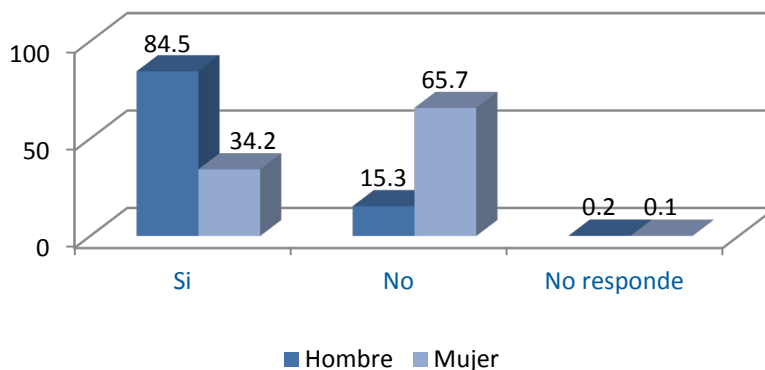


**Fuente:** Encuesta de Inmigrantes Haitianos en República Dominicana, (OIM – FLACSO), 2004, p. 74.

Como puede apreciarse en la gráfica anterior, los inmigrantes haitianos señalan al trabajo como motivo principal de su primer viaje, por lo que se trata de una migración laboral. Según la encuesta OIM/FLACSO, el 87.8% de ellos forma parte de la PEA y declara trabajar regularmente. La tasa de participación en la actividad económica de los migrantes es elevada, y mayor que la de los nacionales (87% de los haitianos frente a 67% los dominicanos). (Báez y Lozano, 2008, p. 202) Respecto a sus ocupaciones, la mayoría de los trabajadores haitianos son jornaleros agrícolas (41%), seguidos por los que se emplean en la construcción. Al diferenciarlos de acuerdo a la zona de residencia, en el área rural los porcentajes de jornaleros agrícolas son mucho más altos (63.8%), mientras que en las zonas urbanas este porcentaje baja a 24.9%, mientras que los dedicados a la construcción constituyen el 55%. Las mujeres, por su parte, tienden a concentrarse en actividades terciarias. (ODH/PNUD, 2010, p. 94-95)

Gráfica 10

Porcentaje de personas que están buscando trabajo según  
datos de la Encuesta sobre Inmigrantes Haitianos en la  
República Dominicana



Fuente: Encuesta de Inmigrantes Haitianos en República Dominicana, (OIM – FLACSO), 200, p. 80.

Hay que destacar que en todos estos nichos del mercado laboral los haitianos ocupan puestos de baja calificación y menor remuneración (en la agricultura son básicamente trabajadores manuales, en la construcción ayudantes, y otros están empleados en actividades no calificadas). Esto puede considerarse como un indicador de la segmentación y etnización del mercado laboral: “La incorporación complementaria en mercados y procesos de trabajo segmentados constituye la forma dominante de integración de los inmigrantes haitianos al mundo del trabajo asalariado del país. Mediante este proceso los inmigrantes se concentran no sólo en determinadas ramas sino en procesos laborales y tipos de ocupaciones específicas al interior de estas ramas.” (Báez y Lozano, 2008, p. 207)

Aunque en menor medida, las personas inmigrantes también se insertan de manera competitiva en actividades de servicio (contratados como trabajadores domésticos u otras actividades) o de tipo independiente (autoempleo) en el sector informal.



El otro gran indicador de la modificación del patrón tradicional de la migración laboral haitiana está relacionado con la absorción de una buena parte de esa mano de obra por parte de sectores antes no involucrados. A partir de finales de la década de los '80 la migración laboral haitiana se dirigió a otros sectores agrícolas, para terminar dirigiéndose – con la reorientación económica de principios del siglo XXI - hacia los sectores de la construcción, el comercio y el servicio doméstico. Hoy los nuevos migrantes se ubican de preferencia en sectores no agrícolas, como la construcción y los servicios. Si bien siguen predominando entre los inmigrantes laborales los trabajadores agrícolas (industria azucarera y no azucarera), los inmigrantes buscan y encuentran empleo tanto en las zonas rurales como en las urbanas, y tanto en la economía formal como en la informal.

**Tabla 3. En que trabaja, según datos de la Encuesta sobre inmigrantes haitianos en República Dominicana**

En que trabaja actualmente	Hombre	Mujer	Total
Industria azucarera estatal	1.5	0.0	1.3
Industria azucarera privada	16.0	1.0	14.4
Sector agrícola no cañero	3.5	2.0	3.3
Industria de la construcción	16.7	0.8	15.2
Area del turismo	0.5	0.0	0.4
Zona franca	0.2	1.2	0.3
Comerciante del sector formal	0.6	0.0	0.5
Empleado público	0.5	0.0	0.4
Empleado de empresa privada	6.1	3.4	5.8
otros	0.6	0.0	0.5
Ventas	1.4	29.7	4.6
Juegos de azar	0.0	0.3	0.0
Motoconcho y choferes	0.1	0.0	0.1
Trenzadora u otra actividad turística	0.0	1.7	0.2
Salón de belleza	0.0	0.3	0.0
Comerciante establecido pero formal	0.3	3.4	0.6
Artesanía: pintor, zapatería, etc.	0.8	0.0	0.7
Construcción	26.0	3.8	23.6
Vendedor ambulante	2.3	19.1	4.0
Trabajador(a) doméstico (a)	0.6	14.6	2.0
Trabajador en pequeños conucos	15.5	13.2	15.4
Otros	6.8	5.5	6.7
Total	100	100	100

**Fuente:** Encuesta de Inmigrantes Haitianos en República Dominicana, (OIM – FLACSO), 2004, p. 81.

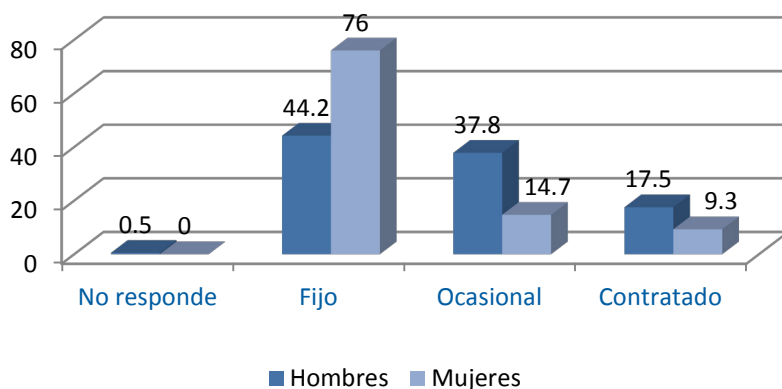
En el nuevo patrón de inserción de la mano de obra haitiana en el país, se observa que el 19% del total se ocupa como jornalero agrícola (en el área estatal o en la privada, cañera y no cañera), mientras que el 15.4% declara ser trabajador de pequeñas parcelas, de modo que la frecuencia acumulada de todas las actividades agrícolas suma el 34.4 % del total, una cantidad inferior al 38.8% que corresponde a los que trabajan en la industria de materiales para la construcción (15.2%) y en la construcción (23.6%). Al observar la distribución por sexo, el patrón de inserción femenino es muy diferente respecto a las cifras del total, ya que las mujeres se emplean mayormente en el sector de ventas (48.8% entre formal y ambulante) y en el servicio doméstico (14.6%), toda vez que su presencia en la agricultura se reduce prácticamente al trabajo en conucos (parcelas de autoconsumo).

Llama la atención, al observar esta distribución de los migrantes haitianos, su escasa presencia en los sectores más dinámicos de la economía, como el turismo o las zonas francas; esto parece confirmar que esta mano de obra reemplaza a la dominicana que ha emigrado tanto hacia el exterior como hacia mejores ubicaciones en la estructura de empleos del país. Los inmigrantes haitianos son empleados principalmente por finqueros y empresas de la construcción.

En cuanto a los contratos, la mayoría se da entre los jornaleros temporales y los empleadores, y en gran parte se trata de acuerdos verbales e informales entre sujetos privados (típico en la agricultura y la construcción). Esto convierte a los migrantes haitianos en una mano de obra no sólo barata, sino muy vulnerable y desprotegida.

Gráfica 11

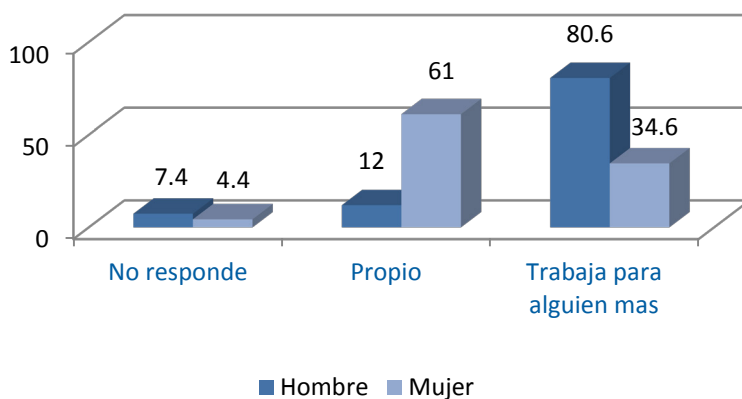
### Modalidad de contratación según la Encuesta sobre Inmigrantes Haitianos en la República Dominicana



Fuente: Encuesta de Inmigrantes Haitianos en República Dominicana, (OIM – FLACSO), 2004, p. 82.

Gráfica 12

### Porcentaje de población con negocios propios según datos de la Encuesta sobre Inmigrantes Haitianos en la República Dominicana



Fuente: Encuesta de Inmigrantes Haitianos en República Dominicana, (OIM – FLACSO), 2004, p. 88.

Como puede apreciarse, la cantidad de haitianos que trabajan para diversos empleadores es mucho mayor que la de personas con negocios propios (en este caso, se trata en su mayoría de pequeños puestos de venta más que de verdaderas pequeñas empresas). Existen diferentes tipos de empleadores: azucareros, agropecuarios, constructores y empresarios urbanos (formales e informales).

Con los cambios generados por la crisis azucarera y el reacomodo de las formas y vías para reclutar trabajadores haitianos surgieron nuevos empleadores, que comenzaron a participar en el sistema migratorio. Este empresariado (finqueros de café, arroz y otros cultivos no azucareros) demanda menos mano de obra que la industria azucarera, y tiene que ser más flexible en sus mecanismos de contratación, ya que opera en la lógica de la economía informal. (Lozano, 2008, p. 158-159)

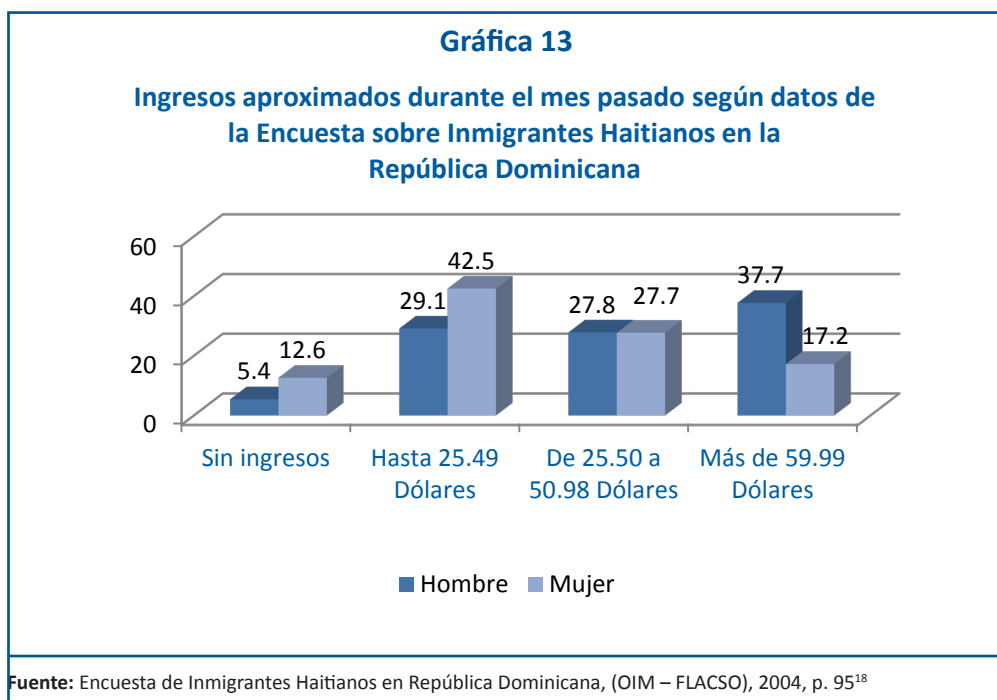
La situación laboral de los migrantes haitianos debe analizarse en el contexto más general de la situación del país, en la cual la tasa de desempleo es alta y los salarios se han deteriorado en la última década (los trabajadores con remuneraciones inferiores al salario mínimo<sup>16</sup> son más de un cuarto de la población ocupada). Asimismo, la informalidad alcanza más del 50% de las personas ocupadas en zonas urbanas, que por lo tanto no usufructúan de los beneficios de la legislación laboral. (Ministerio de Economía y Desarrollo, 2009) El sector informal, como es sabido, se caracteriza por su facilidad de acceso, pero también por su falta de regulación y de protecciones y beneficios de seguridad social.

En este contexto, puede apreciarse que los haitianos se ubican en las zonas “vacías” del mercado laboral. La demanda de mano de obra del actual mercado está dispersa, no sólo por todo el territorio dominicano, sino entre diversos sectores de la economía. Se trata de un mercado desregulado, informal y flexible “que permite a los empresarios agrícolas y urbanos emplear de modo más ventajoso que la dominicana a la mano de obra migrante haitiana evadiendo los imperativos que la ley impone.” (Lozano y Báez, 2002).

---

16 Actualmente el salario mínimo en República Dominicana varía entre 6,035 y 9,905 pesos, dependiendo del tipo de trabajo, lo cual es el equivalente a 171.58 dólares mensuales, aproximadamente.

Debido a su colocación en los peores puestos de trabajo, a la existencia de prácticas discriminatorias y a la falta de cumplimiento de la legislación laboral del país (a lo cual nos referiremos ampliamente más adelante), los ingresos de la mano de obra migrante haitiana son inferiores a los del promedio de los trabajadores dominicanos,<sup>17</sup> toda vez que la mayor parte de los trabajadores migrantes se encuentra entre los estratos socioeconómicos más bajos. En 2002 el Banco Mundial, en su estudio sobre pobreza, estimó en un 61% la proporción de inmigrantes haitianos ubicados por debajo del umbral de pobreza. Asimismo, al analizar la manera en que gastan los ingresos que perciben (Tabla 4), se observa que se trata de un nivel de subsistencia.



17 A partir de una investigación realizada en el sector de la construcción, Cuello y Santos (2011) encontraron que más de la mitad de los trabajadores haitianos encuestados declararon que ganaban menos que los dominicanos empleados en el mismo sector. Asimismo J. Aristy Escuder reporta que “el salario mínimo de los haitianos (1,500 pesos por mes) es la mitad que el percibido por los dominicanos (3,000 pesos al mes)” (p. 262). (Ambos trabajos en Movimientos Migratorios desde y hacia la República Dominicana, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Santo Domingo, 2011)

18 La conversión de los valores de los ingresos (que en la encuesta aparecen en pesos dominicanos) se realizó a partir de la paridad del dólar al 04 de julio de 2012.

**Tabla 4. Principales gastos según datos de la Encuesta sobre Inmigrantes Haitianos en la República Dominicana**

		Hombre	Mujer	Total
<b>Porcentaje de ingresos mensuales que gasta en alimentación</b>	No respuesta	4	6	4
	Hasta 12.75 Dolares	32	33	32
	De 12.76 a 25.49 Dólares	34	32	33
	De 25.50 a 50.98 Dólares	26	25	25
	Más de 59.99 Dólares	5	5	5
<b>Porcentaje de ingresos mensuales que gasta en vivienda</b>	No respuesta	47	54	48
	Hasta 12.75 Dolares	40	33	39
	De 12.76 a 25.49 Dólares	11	11	11
	De 25.50 a 50.98 Dólares	2	2	2
	Más de 59.99 Dólares	0	0	0
<b>Porcentaje de ingresos mensuales que gasta en transporte</b>	No respuesta	51	60	53
	Hasta 12.75 Dolares	45	36	43
	De 12.76 a 25.49 Dólares	4	3	4
	De 25.50 a 50.98 Dólares	0	1	1
	Más de 59.99 Dólares	0	0	0
<b>Porcentaje de ingresos mensuales que gasta en servicios</b>	No respuesta	88	86	87
	Hasta 12.75 Dolares	12	13	12
	De 12.76 a 25.49 Dólares	0	1	1
	De 25.50 a 50.98 Dólares	0	0	0
	Más de 59.99 Dólares	0	0	0
<b>Porcentaje de ingresos mensuales que gasta en medicina</b>	No respuesta	66	64	65
	Hasta 12.75 Dolares	31	31	31
	De 12.76 a 25.49 Dólares	2	4	2
	De 25.50 a 50.98 Dólares	1	1	1
	Más de 59.99 Dólares	0	1	0
<b>Porcentaje de ingresos mensuales que gasta en otros rubros</b>	No respuesta	76	84	78
	Hasta 12.75 Dolares	15	13	15
	De 12.76 a 25.49 Dólares	6	2	5
	De 25.50 a 50.98 Dólares	2	1	2
	Más de 59.99 Dólares	1	0	1

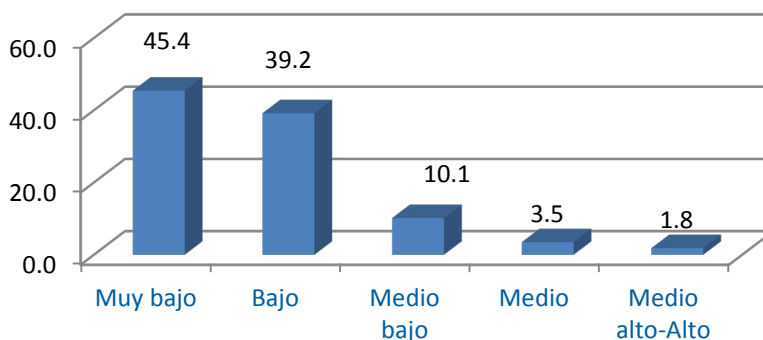
Encuesta de Inmigrantes Haitianos en República Dominicana, (OIM – FLACSO), 200, p. 100.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> La conversión de los valores de los ingresos (que en la encuesta aparecen en pesos dominicanos) se realizó considerando la paridad cambiaria del dólar al 4 de julio de 2012

No es de extrañar que las condiciones de vida de esta población sean de extrema pobreza y marginación. Estos migrantes se ubican casi exclusivamente (84.6%) en los estratos bajos y muy bajos de la población, a la vez que representan el 45.4 % del total muy bajo.

**Gráfica 14**

**Grupo socioeconómico de la población haitiana residente en la República Dominicana según datos del Censo de Población de 2002**

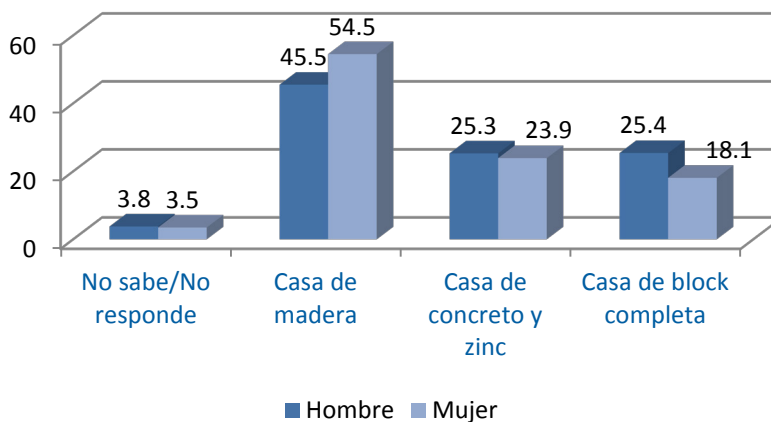


**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población de 2002, Oficina Nacional de Estadística, República Dominicana

Así, las condiciones de vivienda y acceso a servicios es precaria, las casas son de madera (no propias), hay un bajísimo acceso a electricidad, agua e instalaciones sanitarias, y además hacinamiento: todo esto ubica a las personas migrantes haitianas en el segmento de población con peores condiciones de vida en el país.

**Gráfica 15**

**Materiales de construcción de las casas según datos de la Encuesta sobre Inmigrantes Haitianos en la República Dominicana**



**Fuente:** Encuesta de Inmigrantes Haitianos en República Dominicana, (OIM – FLACSO), 2004, p. 118.

**Tabla 5. Condiciones de vida según datos de la Encuesta sobre Inmigrantes Haitianos en la República Dominicana**

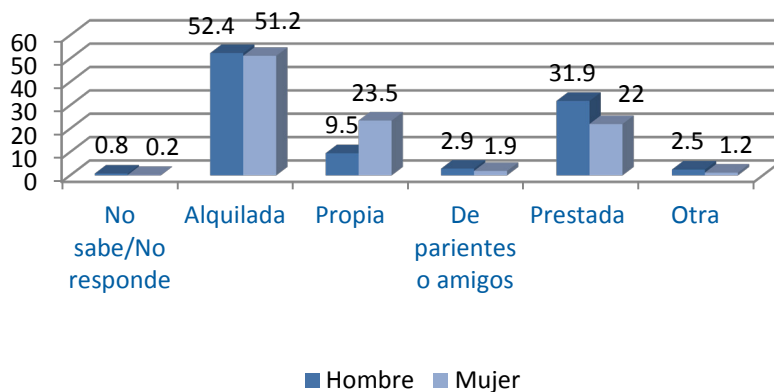
Condiciones de vida	Hombres	Mujeres	Mujeres
Donde vive hay luz eléctrica	75.2	77	75.6
Donde vive dispone de televisión	19	35.9	22.8
Donde vive dispone de nevera	9.5	14.3	10.6
Donde vive dispone de agua del acueducto	71.1	62	69
Donde vive recogen la basura	53.3	46.6	51.8
Donde vive hay teléfono	7.5	5.3	7
Donde vive hay inodoro	18.7	17	18.3
Donde vive hay letrinas	62.2	68.9	63.7
Donde vive dispone de estufa	44	53.7	46.2
Donde vive hay camas con colchón	75.2	80	76.3
Donde vive hay camas sin colchón	19.7	19.4	19.6
Ninguna	2.6	2.2	2.5

**Fuente:** Encuesta de Inmigrantes Haitianos en República Dominicana, (OIM – FLACSO), 2004, p. 118.



Gráfica 16

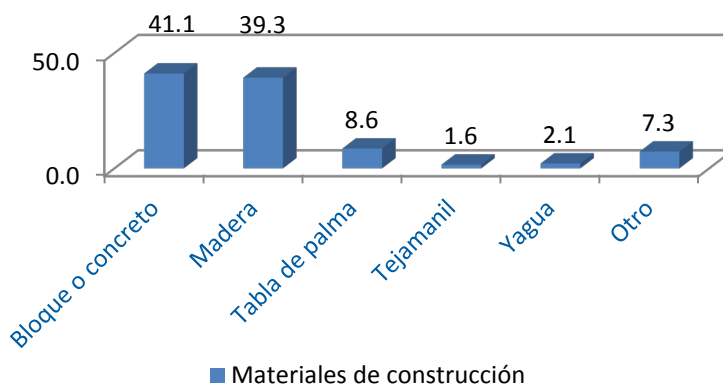
### Tenencia de la casa, según datos de la Encuesta sobre Inmigrantes Haitianos en República Dominicana



Fuente: Encuesta de Inmigrantes Haitianos en República Dominicana, (OIM – FLACSO), 2004, p. 118.

Gráfica 17

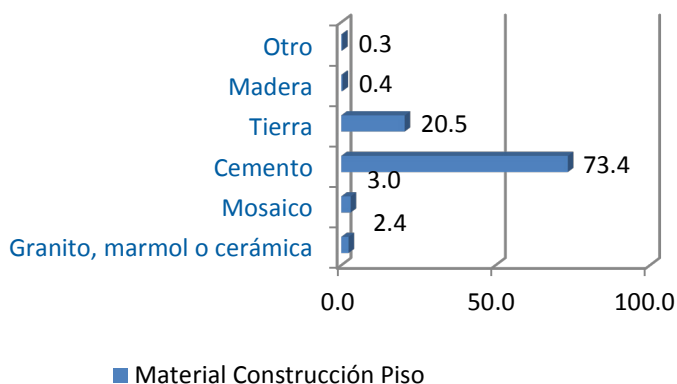
### Materiales de construcción de las paredes exteriores de las viviendas de la población haitiana residente en República Dominicana, según datos del Censo de Población de 2002



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población de 2002, Oficina Nacional de Estadística, República Dominicana.

Gráfica 18

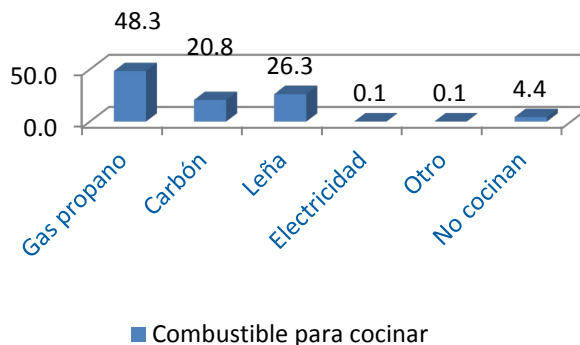
**Material del piso de las viviendas de la población hatiana residente en República Dominicana, según datos del Censo de Población de 2002**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población de 2002, Oficina Nacional de Estadística, República Dominicana.

Gráfica 19

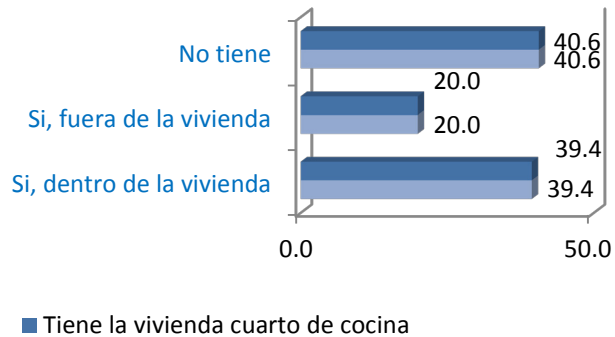
**Combustible para cocinar de las viviendas de la población hatiana residente en República Dominicana, según datos del Censo de Población de 2002**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población de 2002, Oficina Nacional de Estadística, República Dominicana.

Gráfica 20

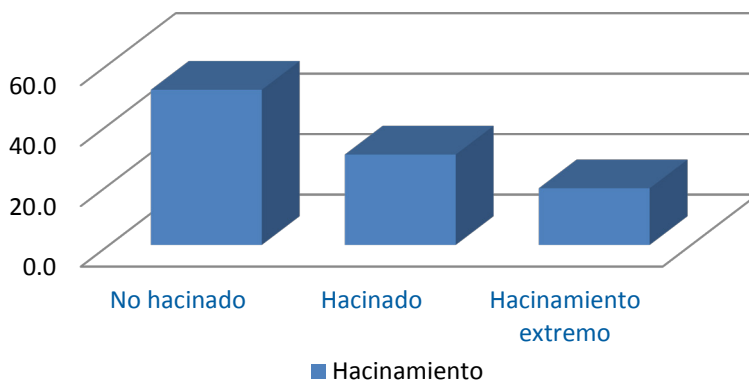
Existencia de cocina en las viviendas de la población haitiana residente en República Dominicana, según datos del Censo de Población de 2002



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población de 2002, Oficina Nacional de Estadística, República Dominicana.

Gráfica 21<sup>20</sup>

Hacinamiento de la población haitiana residente en República Dominicana, según datos del Censo de Población de 2002



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población de 2002, Oficina Nacional de Estadística, República Dominicana.

<sup>20</sup> Hacinamiento: Aglomeración en un mismo lugar de un número de personas que se considera excesivo.

Estas condiciones se encuentran especialmente agravadas en los bateyes - que aún subsisten en zonas azucareras - donde las condiciones son deplorables por la falta de acceso a agua corriente, saneamiento o electricidad; las viviendas son construidas precariamente y no cuentan con instalaciones de salud, escuelas o transporte, lo que los coloca en una situación de extrema marginalidad y pobreza. (Naciones Unidas, 2008, p. 26)

Estos datos son sustancialmente diferentes de los que se presentan en otras poblaciones migrantes de la República Dominicana. Aunque la migración laboral haitiana sigue siendo con mucho la de mayor magnitud e importancia, en las últimas décadas ha aumentado la presencia de otros flujos de migrantes de otras procedencias. Sin embargo, esta migración, como lo han señalado los analistas de la materia, “constituye un fenómeno sustancialmente diferenciado de la mayoritaria inmigración laboral haitiana, tanto en sus perfiles socioeconómicos como en las formas de incorporación en los sectores económicos y mercados de trabajo y en las modalidades de integración en la sociedad dominicana...”.<sup>21</sup>

A partir del auge del turismo y la recomposición de la economía dominicana (zonas francas, desarrollo del sector de servicios), ha aumentado el número de migrantes europeos, que en numerosas ocasiones residen en el país de manera indocumentada. (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2011) Los grupos de migrantes no haitianos más numerosos son los venezolanos (21%), estadounidenses (13%), puertorriqueños (12 %), españoles (10%) e italianos (10%), seguidos por cubanos, alemanes, colombianos, chinos y franceses. En comparación con la migración haitiana, estos grupos siguen siendo muy pequeños, pues no exceden el 5% del total de la población. (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2011)

El perfil de estos migrantes contrasta con el de los migrantes haitianos, ya que conforman un grupo con niveles educativos altos, que se inserta en los niveles medio y medio alto de la estructura social y en puestos de trabajo de mayor estatus y remuneración. También, a diferencia de los haitianos, gozan de mayores facilidades para obtener entrada y residencia en el país, y se encuentran asentados en regiones urbanas de alto grado de desarrollo; el 45% de este grupo poblacional se sitúa en los rangos de edad de más de 35 años, ocupados preferentemente como profesionales (45%) en el sector formal.

---

21 Entre otros Cáceres, Báez y Caamaño (2011).

**Tabla 6. Nivel de escolaridad de la población extranjera en la República Dominicana**

Nivel escolaridad	Venezuela	EEUU	Puerto Rico	España	Cuba	Italia	Alemania	Colombia	Canadá
Ninguno	0.2	0.5	0.4	1.1	0.8	0.6	0.6	0.6	0.8
Preescolar	3.1	7.5	4.4	1.6	0.8	3.7	2.3	2.8	3.3
Primario	34.0	37.5	27.7	19.4	11.2	22.0	15.7	15.1	41.7
Secundario	39.8	15.9	26.1	28.2	24.1	29.6	35.3	24.7	15.0
Universitario	20.2	31.4	33.7	38.7	51.1	33.1	33.9	45.0	29.8
Especialidad	1.3	1.5	2.2	4.9	6.1	5.2	5.3	6.4	4.4
Maestría	0.9	3.5	2.3	3.1	2.9	2.0	3.1	3.9	2.8
Doctorado	0.2	1.5	2.1	1.6	2.1	2.1	1.8	0.6	1.1
No sabe	0.3	0.7	1.0	1.5	0.9	1.7	1.9	0.8	1.2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

**Fuente:** Elaboración con base en datos del Censo de Población y vivienda de República Dominicana de 2002.

**Tabla 7. Actividad de la población extranjera la República Dominicana**

Condición de actividad	Venezuela	EEUU	Puerto Rico	España	Cuba	Italia	Alemania	Colombia	Canadá
Ocupado	39.7	48.8	40.1	64.0	63.5	58.2	62.4	66.7	42.4
Cesante	3.0	2.6	3.9	3.4	3.7	4.1	8.5	4.0	2.9
Busca trabajo por 1era vez	4.3	1.4	1.4	0.9	2.3	1.8	2.1	1.5	0.6
Desalentado	3.3	2.8	4.6	2.3	1.8	2.6	1.8	1.7	3.0
Quehaceres doméstico	1.9	1.7	5.6	6.7	2.6	3.6	4.0	4.1	2.4
Estudiante	45.0	35.7	34.9	9.2	18.0	15.8	11.5	17.3	40.6
Rentista	0.1	0.0	0.0	0.3	0.1	0.4	0.6	0.1	0.2
Jubilado-pensionado	0.1	0.7	1.3	1.5	0.6	3.8	1.6	0.4	1.2
Discapacitado-anciano	0.8	1.0	3.9	4.2	2.1	1.8	1.4	0.7	1.0
Ninguna Actividad	0.6	1.7	2.2	3.5	1.9	4.4	2.8	1.2	2.1
Otra actividad	1.1	3.6	2.2	4.0	3.4	3.7	3.4	2.3	3.7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

**Fuente:** Elaboración con base en datos del Censo de Población y vivienda de República Dominicana de 2002.

**Tabla 8. Rama de actividad de la población extranjera en la República Dominicana**

Rama de la actividad	Haití	Venezuela	EEUU	Puerto Rico	España	Cuba	Italia	Alemania	Colombia	Canadá
Agricultura y ganadería										
Silvicultura, extracción y producción de madera	21.17	0.48	0.49	0.47	1.30	0.48	1.01	1.47	1.85	1.88
Pesca	0.12	0.12	0.00	0.28	0.00	0.00	0.67	0.46	0.00	0.23
Extracción	0.04	0.00	0.20	0.00	0.06	0.07	0.00	0.18	0.00	0.00
Elaboración de productos consumibles	0.12	0.06	0.00	0.19	0.06	0.00	0.00	0.09	0.10	0.00
Textiles y maquila	4.09	1.31	2.17	1.23	1.75	2.08	1.43	1.65	1.54	0.70
Fabricación papel, derivados petróleo y minerales	0.81	1.25	1.18	1.41	2.27	1.18	0.76	0.18	3.90	1.41
Industria metálica básica	0.65	1.79	0.89	0.85	1.75	3.05	2.10	0.83	2.67	1.41
Fabricación maquinaria y equipo	0.04	0.42	0.20	0.00	0.26	0.00	0.25	0.00	0.31	0.00
Reciclaje y Eliminación	0.60	2.69	1.18	0.66	2.27	1.80	2.85	1.93	3.18	1.41
Desperdicios	0.11	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Suministro y captación de agua, electricidad y gas	0.08	0.66	0.10	0.85	1.36	0.28	0.34	0.37	1.33	0.23
Construcción	13.87	2.81	1.67	1.98	2.21	2.15	4.70	2.02	7.19	2.35
Comercio del sector formal	9.17	22.69	13.69	11.03	20.38	13.78	16.36	14.88	17.97	8.92
Area del turismo	0.99	3.40	1.08	1.04	2.60	2.01	9.56	14.88	1.64	6.81
Transporte	0.76	2.03	1.48	7.92	1.43	1.11	2.52	5.33	1.95	5.63
Telecomunicaciones	0.04	2.03	0.79	1.70	0.71	1.73	0.92	0.83	0.41	1.17
Actividades financieras, inmobiliarias seguros e informática	0.12	2.81	1.28	2.83	3.05	2.70	2.60	2.30	2.87	5.16
Alquiler de maquinaria	0.01	0.30	0.00	0.28	0.13	0.14	0.34	0.37	0.00	0.47
Investigación, desarrollo y enseñanza	0.42	4.24	14.38	4.24	6.62	10.39	2.27	2.75	4.21	9.86
Servicios a empresas	0.47	6.63	3.45	2.92	4.93	4.02	3.69	3.67	8.11	2.35
Administración pública	1.30	2.27	2.56	1.41	1.75	1.80	1.01	0.83	0.92	0.70
Salud Humana	0.16	2.15	8.18	2.73	1.75	6.09	1.51	1.10	1.95	2.82
Servicios	1.46	3.46	2.76	2.92	2.73	3.19	2.60	4.04	1.95	3.76
Trabajador (a) doméstico (a)	5.87	1.07	0.89	0.75	0.65	0.42	0.34	0.83	2.16	1.17
No declarada	37.53	35.28	41.38	52.31	39.97	41.55	42.20	39.03	33.78	41.55
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población y vivienda de República Dominicana de 2002.

Según la encuesta aplicada por Cáceres et al. (2011), estas personas migrantes se sienten aceptadas e integradas, y consideran positivamente el trato que reciben de las autoridades y las instituciones migratorias en la República Dominicana; asimismo, se dicen conformes con los procedimientos de entrada, visados, residencias y naturalización.

El terrible terremoto que devastó a Haití en 2010 ha significado un nuevo momento de cambio, no sólo por la cantidad de haitianos que recibieron asistencia y ayuda de los dominicanos, sino porque ha supuesto una mayor visibilidad de las organizaciones civiles involucradas en el trabajo con migrantes, y ha abierto canales de diálogo entre ellas y el estado, de modo que ha evidenciado la necesidad de abordar el tema migratorio desde una perspectiva de política pública. (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2011)

Este desastre natural generó desplazamientos hacia la República Dominicana, ya que gran parte de los heridos (acompañados por sus familiares) fueron trasladados a hospitales y centros de salud del país y, luego de ser dados de alta, muchos fueron acogidos en albergues (principalmente en el área de Santo Domingo). Otras personas que huyeron de las pérdidas materiales y familiares causadas por el sismo también fueron recibidas en refugios de diversas organizaciones de migrantes. Aunque no se cuenta con cifras oficiales sobre el número de desplazados, el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes advierte que esas personas (a diferencia de las personas migrantes laborales) expresan su deseo de regresar a Haití cuando las condiciones de la reconstrucción lo permitan. (Boletín de Observatorio, 2010)

### **3. MARCOS JURÍDICOS E INSTITUCIONES RELACIONADOS CON LA MIGRACIÓN LABORAL HAITIANA**

El marco jurídico institucional de la migración haitiana en la República Dominicana ha ido transformándose: desde la posición tradicional, que buscaba asegurar un flujo de mano de obra barata hacia la agricultura (principalmente azucarera), al marco actual, cuyo objetivo central es el control de la migración indocumentada y la disminución de los flujos, lo cual corresponde a la reducción de la demanda de mano de obra de dichos sectores y al consiguiente desplazamiento de los contingentes migrantes a las ciudades y zonas urbanas.

Estas transformaciones ocurren en un nuevo contexto internacional, caracterizado no sólo por la globalización económica sino por la creciente influencia de instancias supranacionales que defienden e impulsan una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos. Asimismo, la creciente importancia de la sociedad civil (doméstica y global) ha comenzado a estimular un cambio en la percepción de la migración y a incorporar al debate público una perspectiva de protección a los grupos vulnerables, así como a denunciar a las violaciones de sus derechos. Desde estas instancias se ejercen presiones a los gobiernos para el cumplimiento de los compromisos en esta materia.

### 3.1. Tratados y Convenios Internacionales

Los pactos, tratados y convenciones sobre derechos humanos constituyen la principal fuente de derecho internacional para otorgar garantías de protección a las personas, ya que establecen derechos básicos e inalienables sin importar su condición (raza, género u origen nacional), y constituyen por tanto garantías para los grupos más vulnerables; de ahí la importancia de la adhesión a ellos por parte los gobiernos.

En este contexto, el Estado Dominicano ha firmado y ratificado un conjunto de tratados y convenciones internacionales que, junto con la Constitución, constituyen los principales instrumentos jurídicos relacionados con la migración. En el caso dominicano, los tratados internacionales en materia de derechos humanos son de aplicación directa en los tribunales de justicia y órganos estatales.

**Tabla 9. Convenios internacionales en materia de derechos humanos y fecha de ratificación por la República Dominicana**

<b>Convenios Internacionales</b>	<b>Fecha de Ratificación por República Dominicana</b>
Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales, CDESCR	4 de Enero de 1978
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, CCPR	4 de Enero de 1978
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, CCPR-OP1	4 de Enero de 1978



Segundo Protocolo Facultativo Destinado a Abolir la Pena de Muerte, CCPR-OP2-OP	No ha firmado
Convención Internacional sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, CERD	25 de Mayo de 1983
Convención Internacional sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer, CEDAW	2 de Septiembre de 1982
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW (CEDAW-OP)	10 de Agosto de 2001
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, CAT	4 de Febrero de 1985
Convención sobre los Derechos del Niño, CRC	11 de Junio de 1991
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, CRC, relativo a la participación en los conflictos armados, CRC-90-AC	9 de Mayo de 2002
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de los Niños, CRC, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, CRC-OP-SC	21 de Enero de 2008
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, MVC	No ha firmado
Protocolo para prevenir y sancionar la Trata de persona, especialmente mujeres y niños	Firma 2000, ratificación 2008
Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire	Firma 2000, ratificación 2007
Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José )	Firma 1977, ratificación 1978
Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer, (Convención Belem do Pará )	Firma 1994, ratificación 1996
<b>Fuente:</b> Elaboración propia a partir de información sobre Convenios internacionales en materia de derechos humanos.	

Como puede apreciarse, pese a que la República Dominicana es signataria de los principales tratados, protocolos y convenciones internacionales e interamericanas de derechos humanos, no ha firmado aún la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, lo cual es motivo de gran preocupación. En efecto, este tratado es el que de manera específica se enfoca a la protección de las personas migrantes (derechos humanos y acceso a la salud, educación, protección física y psicológica). Al ser la República Dominicana un país no sólo receptor sino tradicionalmente emisor de migrantes, la reticencia del Estado a suscribirlo puede interpretarse como un rechazo a incorporar en el trato a los migrantes los principios y normas internacionales de respeto a sus derechos humanos. Al faltar la firma de este instrumento, son muy pocas las posibilidades de presentar denuncias contra las violaciones y exigir garantías en instancias internacionales por parte de los migrantes.

Por otra parte, desde 1996 existe una Comisión Mixta Bilateral dominico-haitiana, cuyas prioridades han sido la negociación para la contratación de trabajadores, la repatriación de los migrantes en situación irregular y las medidas de control del flujo migratorio. En su marco, en 1999 se firmó un Protocolo de Repatriación, en el cual el gobierno haitiano reconoce al gobierno dominicano el derecho de repatriar a las personas haitianas en situación migratoria irregular, respetando ciertas garantías como el compromiso de no realizar repatriaciones en ciertas horas de la noche, domingos y días festivos, evitar separar familias (hijos-padres), respetar los derechos humanos (derecho a recoger sus pertenencias y documentos), y comunicar a las autoridades consulares haitianas las listas de posibles repatriados. El gobierno haitiano se comprometió a dotar a sus nacionales de documentos de identidad.

Adicionalmente al marco normativo internacional, cabe señalar que, desde las últimas décadas del siglo XX y a partir de las duras condiciones de explotación, discriminación y violación de sus derechos que experimentaba la población inmigrante haitiana, en la República Dominicana empezaron a surgir movimientos de protección y tutela de derechos humanos que, desde la sociedad civil, iniciaron una labor de defensa y apoyo a estas poblaciones. Las Iglesias, ONG, académicos y otros actores fueron nutriendo un movimiento que dio lugar a la creación de numerosas organizaciones involucradas con la temática migratoria. Entre ellas pueden señalarse los Comités de Solidaridad del Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes,<sup>22</sup> el Centro de Formación Social y Agraria (CEFASA), el Centro Puente (Dajabon), el Movimiento de las Mujeres Dominico-haitianas, el Centro de Reflexión, Encuentro y Solidaridad

---

22 Esta organización de la Iglesia Católica es una de las más activas en la protección de derechos de los migrantes. Como parte del proyecto internacional "Derechos Humanos para Todas y para Todos", ha instalado cuatro Centros de Derechos Laborales en Santo Domingo, Santiago, Dajabon y San Pedro de Macorís.

(ONE RESPE) y la Red Fronteriza Jano Sikse (compuesta por 36 comités de derechos humanos que operan a lo largo de la frontera dominico-haitiana).

En el ámbito internacional pueden señalarse organizaciones como America's Watch, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y diversas agencias de la ONU (ACNUR, PNUD, OIT, etc.). Actualmente existen también iniciativas sociales para impulsar redes internacionales de organizaciones civiles, entre las cuales la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones, una red de redes en la que participan 11 países de América, incluida la República Dominicana. (Canales, Pizarro, Reboiras y Rivera, 2010)

Todas las asociaciones dedicadas al apoyo de los y las migrantes han logrado influir en el debate público sobre la migración y conformar grupos de presión ante el Estado en materia de derechos humanos y derechos de inmigrantes haitianos. No obstante, no puede decirse que al día de hoy se haya logrado incorporar esta perspectiva en la legislación más reciente en materia de migración.

### **3.2. Ley General de Migración**

En el contexto señalado, la nueva Ley General de Migración - aprobada en agosto de 2004 - significó un cambio en el ordenamiento jurídico e institucional de la República Dominicana, ya que introdujo modificaciones tanto a la gestión institucional de la migración como a la interpretación de preceptos constitucionales, con enormes implicaciones en materia de derechos humanos, laborales y sociales.

Respecto a lo primero, este nuevo ordenamiento creó el Consejo Nacional de Migración, el cual elabora las políticas migratorias y coordina las instituciones encargadas de aplicarlas; está integrado por las secretarías de Interior y Policía, Relaciones Exteriores, Trabajo, Fuerzas Armadas, Turismo, Obras Públicas, Salud, Agricultura, entre otras, y funge como consejo asesor del Estado en materia migratoria.<sup>23</sup> Por su parte, el Instituto Nacional de Migración se considera un órgano técnico asesor del Consejo y es el encargado de diseñar y ejecutar estudios sectoriales; finalmente, las Oficinas de Control Migratorio, establecidas en las zonas de ingreso, tienen la encomienda del control de las migraciones laborales temporales y trabajan coordinadamente con la Secretaría del Trabajo y la Junta Central Electoral, que debe mantener el registro de extranjeros. (Lozano, 2008)

---

<sup>23</sup> Se ha señalado que este Consejo no existe en la práctica, ya que sólo se reúne cuando el Presidente lo convoca.

La ley de 2004 especifica las funciones de cada institución, y dispone que la Secretaría de Interior y Policía y la de Relaciones Exteriores son las instituciones encargadas de ordenar, regular y controlar la legislación migratoria; la primera aplica la ley y la de segunda concede visas, permisos de permanencia, etc. A ellas se suman las labores de la Secretaría de Trabajo en lo referido a contratación de trabajadores extranjeros, la Junta Central Electoral, que otorga identificaciones, cédulas de identidad y actas de nacimiento, y las Fuerzas Armadas, encargadas de custodiar las fronteras, cuyas acciones y ordenamientos también inciden en los asuntos migratorios. La Secretaría de Interior cuenta con una Dirección General de Migración (DGM) como instancia de ejecución de las disposiciones migratorias, otorgamiento de permisos de permanencia, control de entradas y salidas y manejo de las deportaciones y expulsiones de extranjeros.

En cuanto a los preceptos y normas, la nueva Ley modificó el principio de *ius soli*, al establecer que los inmigrantes irregulares se consideran personas en tránsito, por lo cual sus hijos no se consideran dominicanos. Las implicaciones de esta reinterpretación se extienden desde los derechos de nacionalidad hasta los laborales y los de acceso a educación y seguridad social. Esta nueva medida da lugar a más violaciones de los derechos humanos, en particular el derecho a la nacionalidad, ya que el sistema de registro de nacimientos excluye a los descendientes de inmigrantes haitianos. Esto no sólo significa negarles la ciudadanía, sino también (y como consecuencia) el disfrute de sus otros derechos. Al aplicarse retroactivamente, a muchos dominicanos de ascendencia haitiana se ha negado la renovación de sus documentos, por lo cual estas personas han pedido su nacionalidad.

Con la nueva legislación también han aumentado las deportaciones y expulsiones masivas de haitianos, caracterizadas además por detenciones arbitrarias y violación de sus derechos humanos; se ha documentado la realización de redadas, que a menudo se ejecutan por *racial profiling*, durante las cuales se cometen abusos de las autoridades y agentes estatales contra los y las migrantes, incluyendo abusos sexuales a las mujeres. Los funcionarios dominicanos aplican las leyes de migración y el registro de nacimientos de forma discriminatoria contra los y las migrantes haitianos, a los cuales trata de forma particularmente agresiva en comparación con otros extranjeros, contraviniendo las normas internacionales de derechos humanos.

La citada ley incluye a los inmigrantes en dos grandes categorías: residentes y no residentes. En la primera se distingue entre los permanentes (inmigrantes, inversionistas y parientes y cónyuges de nacionales) y los no permanentes (científicos profesionales, artistas y deportistas, empresarios y comerciantes, técnicos y artesanos calificados, religiosos, asilados y refugiados). Entre los no residentes se encuentran los

turistas, comerciantes o empresarios, tripulantes, pasajeros en tránsito, miembros de delegaciones deportivas y análogas, estudiantes, trabajadores temporales no calificados, personas en proceso de obtención de permanencia. Cabe destacar que la ley, pensada para ordenar el internamiento de los contingentes de trabajadores haitianos, no establece la posibilidad de otorgar visas a los jornaleros migrantes temporales que llegan al país de manea individual, dejando así de responder a la realidad actual de la migración.

Además de las múltiples violaciones de los derechos humanos, los problemas de esta institucionalidad son muchos y diversos, empezando por la debilidad institucional del Estado, que se manifiesta en la carencia de controles y regulaciones y la deficiente gestión de la migración, lo que a su vez se refleja particularmente en la dilación para aprobar el reglamento complementario de la Ley encargado de especificar los términos de sus preceptos. A lo anterior se suma la escasa capacidad del Estado para asumir y cumplir acuerdos. En consecuencia, la política migratoria dominicana se caracteriza por su falta de normatividad y regulaciones claras, así como por la carencia de un control riguroso del apego a la ley de parte de los funcionarios involucrados, lo que la limita en sus capacidades de tutela y ordenamiento migratorio. Finalmente, los altos niveles de corrupción y violaciones a la legalidad son también obstáculos importantes para la aplicación de la ley.

### 3.3. Legislación laboral

En la Ley General de Migración aparecen menciones al tema laboral; sin embargo, el principal mecanismo regulatorio del país en la materia es el Código de Trabajo. La Ley de Migración incluye una disposición de acuerdo a la cual todo extranjero residente puede realizar toda clase de trabajo remunerado (Art. 98), pero prohíbe trabajar o realizar cualquier actividad remunerada a extranjeros que permanezcan en situación migratoria irregular en el territorio nacional (Art. 101), y en el Art. 102 estipula que los empleadores que contraten extranjeros deben verificar su permanencia legal en el país, solicitando la presentación de un documento migratorio.

El Código de Trabajo también contiene la normatividad para proteger los derechos de los trabajadores. Entre ellos se encuentran los relativos a horas de trabajo, edad mínima, salarios mínimos, prohibición del trabajo forzoso, descanso semanal, examen médico, protección al salario, contrato de trabajo, trabajo de menores, inspección del trabajo, libertad sindical y derecho a la sindicación y negociación colectiva, igualdad de remuneración, no discriminación en el empleo, protección y seguridad del trabajo, salud y prohibición de trabajo infantil, entre otros. El estado dominicano es signatario de 35 convenios internacionales que han contribuido a la modernización de las normas laborales y enfatizan la protección de los derechos del trabajador. (ODH/PNUD, 2010, p. 59)

Cabe destacar entre los preceptos del Código del Trabajo, que éste, en su Art. 135, establece como obligatorio para las empresas el mantener una proporción de 80% de trabajadores nacionales y un máximo de 20% de extranjeros. El código prohíbe expresamente cualquier discriminación o exclusión basada en raza, color, ascendencia nacional u origen social (Principio VII).

El cumplimiento de la legislación laboral, así como la regulación del mercado de trabajo, son responsabilidad de la Secretaría de Trabajo, a través de la cual se ha establecido el Sistema Nacional de Inspección del Trabajo, definido como una instancia preventiva, asesora y educativa, cuya función principal es la verificación del grado de cumplimiento de la ley laboral. Entre los derechos que se inspeccionan pueden señalarse los contratos de trabajo, la jornada laboral y horas extra, traslados y sanciones disciplinarias, descansos y vacaciones, salarios, protección a la maternidad, trabajo de menores, libertad de sindicalización y negociación colectiva, no discriminación, seguridad social, higiene y seguridad laboral. (ODH/PNUD, 2010)

A pesar de los avances en la incorporación de los lineamientos de normativas y convenios de la OIT al marco normativo y jurídico dominicano, la capacidad de los órganos del Estado encargados de su cumplimiento es limitada, por lo cual no logra su cometido, especialmente en el caso de los trabajadores migrantes. Existen muy pocos estudios y diagnósticos sobre la observancia de los derechos laborales, a pesar de lo cual los pocos existentes señalan la existencia de numerosas violaciones e incumplimientos de las normas. Entre los principales destaca el rechazo a la creación de sindicatos, los despidos masivos e injustificados, la falta de pago de prestaciones y la resistencia a la negociación colectiva.

En la agricultura, por ejemplo, se ha reportado que, dado que la mayoría de las contrataciones son informales, la mayor parte de las empresas no es objeto de inspecciones ni supervisiones de parte de la Secretaría del Trabajo. La mayoría de los trabajadores no son reportados ni inscritos en la seguridad social, se producen despidos injustificados y no se pagan las prestaciones correspondientes ni las vacaciones, no se cumple con la proporción (reglamentada por el Art. 135 del Código de Trabajo como obligatoria) del 20% de mano de obra extranjera, y hay una deficiente seguridad e higiene laboral.

A esto se suma el hecho de que en las últimas décadas la sindicalización ha disminuido significativamente en el país: en 2007 sólo el 12.9 % de las mujeres ocupadas y el 8.3% de los hombres estaban sindicalizados. (ODH/PNUD, 2010, p. 63) En el reporte de noviembre del 2010 del *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* de la ONU se reitera la preocupación por la situación de los trabajadores migrantes, los cuales, a pesar de que el Código Laboral les otorga el derecho de formar sindicatos

(independientemente de su estatus legal) no lo ejercen, ya que temen ser despedidos o deportados.

Los Centros de Derechos Laborales reportaron haber recibido 505 quejas en el período de abril a octubre de 2010, la mayoría de inmigrantes haitianos, referidas a actos ilegales o arbitrarios en materia de seguridad y previsión social (negación de los beneficios o pensiones, terminación ilegal de contrato laboral (despido injustificado), actos atentatorios contra la integridad del salario, incumplimiento de acuerdos laborales, discriminación por raza, género, color; así como denegación de beneficios o permisos de trabajo (día de descanso, vacaciones, bonificaciones, incentivos), trabajo forzoso, incumplimiento de normas de seguridad e higiene e inexistencia de contrato laboral. También reportan la realización de requisas y cancelaciones originadas por formar parte de sindicatos. Estos casos se concentran en su mayoría (72%) en los sectores de la agricultura no azucarera, la industria azucarera y la construcción. (Boletín del Observatorio, 2010)

### 3.4. Seguridad Social

A partir del 2001 se creó el Sistema Dominicano de Seguridad Social, a través del cual se efectúa la cobertura de servicios de salud, vejez, incapacidad y riesgos laborales de la población, especialmente la trabajadora. Esta legislación, en principio, pretende tener una cobertura universal (obligatoria y no discriminatoria), a través de tres tipos de régimen: contributivo para trabajadores asalariados del sector formal, contributivo subsidiado para trabajadores por cuenta propia con ingresos mayores al salario mínimo, y subsidiado para desempleados, en condiciones de precariedad o discapacitados.

Aunque la ley de seguridad social dispone que el sistema debe proteger a todos los dominicanos y residentes en el país sin discriminación, y a pesar de lo amplio de los objetivos de la ley, una vez más se observa que la población inmigrante haitiana, dadas sus características de indocumentación y de inserción mayoritaria en lo informal, queda fuera del alcance de estas políticas de protección y seguridad.

La falta de documentación dificulta el cobro de las pensiones, como es el caso de los empleados de los *bateyes* de San Pedro de Macorís, documentado por la visita del Relator Especial de la Comisión contra las Formas de Discriminación de la ONU en 2008, quien señaló que “Miembros de la comunidad explicaron los problemas que ocasiona la falta de documentación señalando que las fichas no se reconocen oficialmente como válidas, por ejemplo en el caso de las personas que desean solicitar una pensión de jubilación tras haber trabajado durante años y haber sido obligadas a cotizar de sus salarios. Miembros ancianos de la comunidad, algunos de los cuales han

trabajado hasta 40 o 50 años como cortadores de caña de azúcar, explicaron que tras haber dado sus vidas a las empresas azucareras se les dejaba en situación de pobreza extrema, sin acceso a una pensión o a seguridad social debido a la negativa a aceptar sus fichas como documentos válidos.” (Naciones Unidas, 2008, p. 26)

Pocos haitianos tienen seguro de salud, y la situación sanitaria es peor aún en los bateyes (todavía existen aproximadamente 400, donde se concentran migrantes haitianos): “En 2005 el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre desarrollo humano en República Dominicana afirmó que en el 16 por ciento de los bateyes pertenecientes al Consejo Estatal del Azúcar no había asistencia médica y que sólo el 7 por ciento contaban con un dispensario o clínica rural. Dos tercios de las personas que viven en los bateyes no tenían acceso a infraestructura sanitaria alguna y la mitad sacaban el agua directamente de los ríos. El informe del PNUD señala también que en casi un tercio de los bateyes los niños no reciben educación formal. Se calcula que un tercio de las personas que viven en estas comunidades son analfabetas.” (Amnistía Internacional, 2007, p. 3)

Aunque el trabajo infantil esté prohibido y la República Dominicana haya firmado la Convención sobre los Derechos del Niño, algunas plantaciones cañeras siguen empleando a menores. (Amnistía Internacional, 2007) Asimismo, se reporta que existen niñas que trabajan en el servicio doméstico. Por último, pese a que en el país exista un Comité Interinstitucional para la Protección de la Mujer Migrante, éste no se dirige a la mujer trabajadora haitiana, sino se concentra en la situación de las dominicanas que emigran.

En el aspecto del acceso a la educación, los niños y jóvenes migrantes también experimentan una exclusión significativa, no obstante que la ley de educación garantice el derecho de todos los habitantes del país a la educación, y refrende el principio de no discriminación. Muchos niños y niñas haitianos no son recibidos en las escuelas primarias por falta de documentos de identidad o acta de nacimiento; el acceso a la educación media y superior es mucho más bajo aún.

Tanto en la Constitución como en la Ley de Seguridad Social están establecidos el derecho a la salud, la educación y el acceso a derechos económicos, sociales y culturales; existen además numerosos decretos y reglamentos que promueven la equidad para grupos vulnerables (niños, mujeres, discapacitados). Sin embargo, estas leyes no son suficientes para garantizar lo que promueven, ya que la existencia de instrumentos o mecanismos que obliguen a los actores involucrados a cumplir sus preceptos es casi nula, dado que no se establecen sanciones o penalidades. Por lo tanto, se deja a la voluntad de los empleadores y otros involucrados el cumplimiento de las disposiciones: “La falta de judicialización contra el incumplimiento de las nor-



mas legales en el ámbito social conduce a que el estado abandone a una parte de la ciudadanía, privándola de sus derechos y obligándola a buscar soluciones individuales por sus propios medios (muchas veces escasos).” (ODH/PNUD, 2010) Por otra parte, el señalado hecho de la politización y del uso clientelar de estas políticas de seguridad y protección social limita su alcance para las poblaciones de migrantes.

Todo lo anterior se agrava mayormente al considerar que para los trabajadores haitianos inmigrantes estas problemáticas se agudizan, ya que se trata en gran parte de personas indocumentadas, que por lo tanto se encuentran al margen de toda posibilidad de protección de sus derechos. Los riesgos a los que están expuestos estos trabajadores son mayores que los de los nacionales. Más aun, considerando que la República Dominicana no ha firmado la Convención sobre los Derechos de los Migrantes, los migrantes haitianos sufren de explotación y abusos contra sus derechos laborales y humanos, tanto por parte de empleadores como de las propias autoridades y funcionarios del estado. Entre ellas se encuentran la imposibilidad de regularizar su condición migratoria y acceder a permisos de trabajo, así como los maltratos y violaciones de empleadores, sabedores de que, por su condición jurídica y la falta de protección, no es probable que estos trabajadores puedan denuncien o exijan sus derechos, ya que temen ser deportados.

En consecuencia, para la gran mayoría los derechos laborales son inexistentes, carecen del derecho de formar sindicatos legales, se les contrata para realizar labores en condiciones de peligro o riesgo para la salud, viven en condiciones de precariedad, marginación y pobreza extrema, son víctimas de las peores formas de discriminación (en ocasiones violentas), como el racismo y la xenofobia, son sujetos a expulsiones arbitrarias y masivas - a menudo a través de redadas en las que son detenidos sin que puedan recoger sus pertenencias o cobrar sus salarios, sin garantías de debido proceso y con lujo de malos tratos - en condiciones de inseguridad. Esto contraviene flagrantemente todos los tratados y convenciones de derechos humanos que el Estado Dominicano ha firmado.

#### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La migración laboral haitiana se ha modificado en los últimos años, dando lugar a un tipo de migración circular no estacional de hombres y mujeres jóvenes que se insertan, principalmente de manera individual, en los sectores de la agricultura, la construcción y los servicios, con un aumento de los cruces y estancias irregulares. Estas personas se asientan en su mayoría en zonas urbanas y se emplean la mayor parte de las veces de manera

informal, ocupando los puestos de menor calificación y remuneración, constituyendo así una mano de obra barata, vulnerable y desprotegida.

2. A pesar de su larga historia y su gran magnitud, en el país no se conoce con exactitud el número de migrantes haitianos que viven y trabajan en la República Dominicana. La falta de cifras confiables acerca de su cantidad, perfil y condiciones migratorias invisibiliza o distorsiona la realidad de este grupo, y constituye un indicador de la discriminación a la que son sometidos tanto por las autoridades como por la sociedad dominicana. A menudo el discurso de los funcionarios, así como el de los medios de comunicación, trata de manipular los datos sobre la cantidad de haitianos en el país, con el fin de legitimar la idea de que constituyen un peligro para la seguridad nacional. La falta de información impide además, y en caso de que hubiera voluntad política para hacerlo, la formulación y puesta en marcha de políticas públicas específicas orientadas a disminuir los riesgos y la vulnerabilidad de esta población.

### **Recomendación:**

- Establecer una modalidad de recopilación de información oportuna y fiable sobre los migrantes, en particular de proveniencia haitiana, que permita conocer o estimar adecuadamente las cantidades reales de las diversas categorías, así como sus condiciones de vida y acceso al mercado laboral: estas cifras deben ser publicadas e incorporadas al debate público en torno a política migratoria y protección de derechos de los migrantes.

3. Los haitianos que residen en el país y sus descendientes son víctimas del racismo y la discriminación, exacerbados desde la promulgación de la nueva ley de migración, a través de la cual - y con aplicación retroactiva - se les niega el derecho a la nacionalidad, se violan sus derechos humanos y se les somete a deportaciones arbitrarias y sin garantías procesales. A pesar de que el Estado dominicano suscribió los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos, la nueva ley migratoria no contribuye a garantizar estos mismos derechos a los migrantes, ya que origina exclusiones en diversos ámbitos (educativo y de seguridad social). El hecho de que el país aún no haya firmado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias sugiere una falta de voluntad política para enfrentar estos problemas.

Las personas migrantes son objeto frecuente de redadas y deportaciones masivas sin el debido proceso y en las cuales el maltrato y el abuso son moneda corriente, con la consecuente privación del disfrute de sus derechos humanos. Al carecer de documentos y negárseles el derecho a la nacionalidad, se impide a muchos jóvenes y niños continuar sus estudios después del nivel primario.

### **Recomendaciones:**

- El gobierno dominicano debe reconocer la existencia de una cultura que fomenta la extensión de prácticas discriminatorias, y en consecuencia promover un debate público que lleve a la creación de un órgano consultivo que convoque a académicos, intelectuales, funcionarios de gobierno y representantes de la sociedad civil a discutir este problema y proponer acciones para combatir el racismo y la discriminación.
- El gobierno dominicano debe suscribir la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias. Asimismo, debe respetar los mandatos de los tratados que ha firmado y los acuerdos de la Comisión Mixta Bilateral dominico-haitiana.
- Se debe abandonar la nueva interpretación del Art. 11 de la Constitución, y reconocer el derecho de las personas nacidas en el territorio dominicano a la nacionalidad correspondiente, sin discriminación por motivo de proveniencia o condición migratoria. Asimismo, se deben incorporar al Reglamento de Migración cláusulas que establezcan mecanismos de protección de los derechos de los inmigrantes, especialmente contra la discriminación y a favor del debido proceso y la obtención de documentos de identidad.
- Regular, a través de procedimientos claros y obligatorios para todos los actores involucrados, las prácticas de verificación, deportación y expulsión de migrantes, con el objeto de garantizar el respeto de sus derechos humanos y erradicar los abusos.
- Empezar un programa de regularización de los inmigrantes laborales accesible, razonable y asequible para los indocumentados.
- Atender de manera especial a los grupos más vulnerables, que son víctimas de doble discriminación y otros delitos (como el tráfico humano y el abuso sexual), intensificando los esfuerzos por erradicar la trata de personas y la explotación sexual y laboral de mujeres y niños, tanto a través de campañas de prevención como a través de una política de cero tolerancia a estas violaciones de la ley. Sería recomendable extender el trabajo del Comité Interinstitucional para la Protección de la Mujer Migrante a las migrantes haitianas que viven y trabajan en el país.

4. La población migrante sufre las peores condiciones tanto laborales como de vida en la República Dominicana. Vive en condiciones de extrema pobreza y sobreexplotación laboral, sufre constantes violaciones de sus derechos laborales y discriminación en el puesto de trabajo. Los trabajadores haitianos reciben un pago inferior que los dominicanos en los mismos trabajos, y además les son reservadas las tareas más pesadas. El sistema de seguridad social no alcanza a beneficiar a estos trabajadores, que enfrentan enormes dificultades para acceder a servicios de salud, pensiones y otros beneficios. Todo esto se hace particularmente grave para los migrantes indocumentados, que se encuentran en la más absoluta indefensión y mayor vulnerabilidad que el resto de los trabajadores.

### Recomendaciones:

- Se deben adoptar medidas eficaces para hacer cumplir la legislación, garantizando que las inspecciones laborales puedan detectar y penalizar las violaciones de los derechos laborales de los migrantes, tanto de parte de actores estatales como de empleadores privados. En particular, se debe redoblar la vigilancia en torno al trabajo infantil y crear instituciones para proteger a los niños migrantes.
- Establecer mecanismos para dar a conocer a los trabajadores migrantes sus derechos laborales, así como las instancias ante las cuales pueden presentar quejas y denuncias (incluida la garantía de pleno acceso a la justicia en condiciones de igualdad).
- Garantizar el cumplimiento del derecho a la sindicalización de estos trabajadores, independientemente de su condición migratoria, y promoverla.
- Establecer mecanismos para garantizar la cobertura universal y obligatoria del sistema de salud previsto por la ley y promover políticas sociales específicas de protección a estas poblaciones para garantizar su acceso a la educación, el empleo y la vivienda digna.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

Amnistía Internacional. (2007). República Dominicana. *Vidas en Tránsito: la difícil situación de la población migrante haitiana y de la población dominicana de ascendencia haitiana*. Recuperado de: <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR270012007>.

Aristy Escuder, J. (2011). *Impacto de la migración haitiana sobre el mercado laboral y las finanzas públicas de la República Dominicana*. En: *Movimientos migratorios desde y hacia la República Dominicana*. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. República Dominicana: Editora Alfa y Danega.

Báez Evertsz, F. y Lozano W. (2008). *La inmigración haitiana contemporánea República Dominicana*. En Lozano, W. y Wooding, B. (Ed.). *Los retos del desarrollo insular*. República Dominicana: FLACSO/CIES.

Boletín del Observatorio de los Derechos Humanos (2010). Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, N° 6, junio de 2010.

Boletín del Observatorio de Derechos Humanos (2010). Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, N° 8, Santo Domingo, diciembre de 2010.

Cáceres Ureña, F., Báez Evertz F.B. y Caamaño Díaz C. A. (2001). *La otra migración: estudio sobre las corrientes de inmigración de procedencia extra-insular y la integración social y económica de los inmigrantes de las principales comunidades etno-nacionales*. En: *Movimientos migratorios desde y hacia la República Dominicana*. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. República Dominicana: Editora Alfa y Danega.

Canales, A, J Martínez Pizarro, Reboiras Finardi L., y Rivera Polo F. (2010). *Migración y salud en zonas fronterizas: informe comparativo sobre cinco fronteras seleccionadas*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y caribeño de Demografía/ División de Población de la CEPAL.

Cuello, M. y F. Santos (2011). *Costos y beneficios de la mano de obra haitiana en el sector construcción*. En: *Movimientos migratorios desde y hacia la República Dominicana*. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. República Dominicana: Editora Alfa y Danega.

Ministerio de Economía y Desarrollo/Consejo Nacional de Reforma del Estado (2009). *Documento base de la propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030*. Santo Domingo. Recuperado de [http://www.end.gov.do/download/Documento\\_base\\_propuesta\\_END\\_2010\\_2030.pdf](http://www.end.gov.do/download/Documento_base_propuesta_END_2010_2030.pdf)

INCEDES - Sin Fronteras. (2011). *Estudio Comparativo de la Legislación y Políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*. México. Recuperado de: <http://www.sin-fronteras.org.mx/attachments/article/1292/INTRODUCCI%C3%93N.pdf>

Lozano, W. (2008). La paradoja de las migraciones. El estado dominicano frente a la migración haitiana. Santo Domingo: Editorial UNIBE/FLACSO/Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes.

Lozano, W. y Báez E. F. (2002). *Migración internacional y economía cafetalera*. Santo Domingo: CEPAE.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (2011). *Movimientos migratorios desde y hacia la República Dominicana*. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Santo Domingo: Editora Alfa y Danega.

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. (2008). *Informe del Relator especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia*. Misión a la República Dominicana 18 de marzo de 2008. Recuperado de: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/racism/rapporteur/index.htm>

ODH/PNUD. (2010). *Política Social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas de políticas sociales en República Dominicana*. Vol. I, II y III. Santo Domingo. Recuperado de: <http://www.stp.gov.do/eweb/ShowBooks.aspx?idb=14>

Wooding Brigitte y Moseley-Williams Richard. (2004). *Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana*. Santo Domingo: CID y Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes.

Martínez, Leonardo, (s/f). *Análisis del contexto sociodemográfico de la base poblacional Batey*. En [http://copresida.gob.do/bateyes/recursos/analisis\\_sociodemografico\\_Batey.pdf](http://copresida.gob.do/bateyes/recursos/analisis_sociodemografico_Batey.pdf)

