

# **LO FORMAL Y LO REAL DE LAS MIGRACIONES**

Revista **análisis**político

---

Año 4, No. 1  
Fundación Konrad Adenauer  
Septiembre - diciembre 2010  
Guatemala, Centroamérica

ISBN: 978-9929-561-43-4

Los contenidos del presente volumen no expresan necesariamente la opinión de la Fundación Konrad Adenauer.

Se permite su reproducción parcial o total, siempre que se cite la fuente.

**Editor responsable**

Tjark Egenhoff

**Coordinación editorial**

Rubén Hidalgo Rosales

**Edición**

Marco Antonio Barahona

**Diagramación**

Helber García

---

**Impresión**

MAGNA TERRA EDITORES

5ta. avenida 4-75 zona 2

Ciudad de Guatemala

Tels. (502) 2238-0175/2250-1031

[www.magnaterraeditores.com](http://www.magnaterraeditores.com)

[magnaterraeditores@yahoo.com](mailto:magnaterraeditores@yahoo.com)

1,000 ejemplares

## **LO FORMAL Y LO REAL DE LAS MIGRACIONES**

### **Presentación**

*RUBÉN HIDALGO ROSALES /5*

### **México en la trayectoria migratoria de la población centroamericana**

*MANUEL ÁNGEL CASTILLO /7*

### **Personas migrantes centroamericanas en tránsito por México**

*MARÍA CANCHOLA /27*

### **Migración e imaginación política: Migrantes, leyes y planes de desarrollo en Costa Rica**

*ALEXANDER JIMÉNEZ MATARRITA /49*

### **Contribución de las remesas a los ingresos públicos de El Salvador**

*NELSON FUENTES /81*

### **Contexto migratorio de Guatemala y Centroamérica**

*MIGUEL A. UGALDE\* Y ÁLVARO CABALLEROS /107*

### **Efectos de la crisis dual y medidas anti-crisis en la migración hondureña internacional**

*RICARDO PUERTA /125*

**Arizona y sus fieros descontentos**

*JOSÉ LUIS ROCHA /147*

**Integración de jóvenes con trasfondo migratorio:  
motivos cristianos y contribución de las iglesias**

*AGOSTINO MARCHETTO /173*

**Migración, transferencia y movilidad de conocimiento  
en el contexto latinoamericano**

*CRISTEN DÁVALOS O'NEILL Y  
SEBASTIÁN TORRES LEDESMA /185*

---

**APORTES**

**Política pública integral de la República de Guatemala  
en materia migratoria**

*UBALDO VILLATORO /203*

**Propuestas fundamentadas en la Economía Social de  
Mercado para abordar el tema de la migración irregular**

*OLAF JACOB /211*

*Estimado lector,*

La migración se ha constituido durante la historia de la humanidad en parte fundamental de su desarrollo, sin embargo, dadas las cifras actuales de migrantes internacionales (214 millones según el informe sobre las migraciones 2010 de OIM) es también considerada un enorme desafío político global.

La región Centroamericana no escapa a la dinámica mundial de movilidad humana, y su población migra motivada por necesidades económicas, sociales o políticas, situación que le ha representado la pérdida de un enorme capital humano que se percibe compensado con el ingreso de recursos monetarios por medio o mediante de las remesas.

Para la Fundación Konrad Adenauer el tema de la migración es un tema relevante, necesitado de un diálogo entre instancias de decisión política, que redunde en la formulación de políticas públicas que le permitan al ciudadano tomar la decisión en pleno ejercicio de su libertad individual de buscar el desarrollo en la tierra que le vio nacer, y no sentir la obligación casi vital, de migrar obligado por las carencias y deficiencias de las sociedades de origen. Lo complejo de las migraciones mundiales exige a los Estados desarrollar políticas, programas y acciones para su atención.

---

\* **Rubén Hidalgo Rosales.** Coordinador de Proyectos Política Centroamericana de la Fundación Konrad Adenauer y Coordinador editorial de la Revista Análisis Político de la misma Fundación.

En este número de nuestra Revista Análisis Político, reunimos aportes elaborados por reconocidos especialistas y que desde distintas experiencias enfocan la temática migratoria con contenido particularmente centroamericano.

Espero que esta nueva edición de la revista AP le invite a reflexionar, analizar y debatir sobre el tema y como de costumbre nos gustaría recibir comentarios y recomendaciones.

**E. Rubén Hidalgo Rosales**

# México en la trayectoria migratoria de la población centroamericana

Manuel Ángel Castillo\*

## 1. El papel de México en las migraciones contemporáneas

En el tercer cuarto del siglo XX, México modificó sustancialmente su carácter en el contexto migratorio. Su imagen predominante en el concierto internacional era hasta entonces la de país de origen de flujos de población, sobre todo con dirección hacia Estados Unidos. Su relación migratoria con el país vecino se remonta a la mitad del siglo XIX, cuando la pérdida de territorios debida a la confrontación armada se tradujo también en pérdida de una parte de su población, hasta entonces ubicada en un conjunto de localidades que 'quedaron al otro lado de la frontera' y que, a partir de ese momento, se convirtieron en ámbito de vínculos con homólogas mexicanas cuyas relaciones antecedieron a aquel incidente.

Posteriormente, sobre todo a inicios del siguiente siglo, grupos de mexicanos formaron parte de los movimientos de población de diversas procedencias que dieron lugar al proceso de expansión

---

\* Manuel Ángel Castillo García. Ingeniero Civil y Maestro en Desarrollo Urbano. Profesor-Investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México; Coordinador de publicaciones y Director de la Revista *Estudios Demográficos y Urbanos*, del mismo centro. Corresponsable de la Secretaría Técnica del Grupo "Guatemala-México. Migración y Desarrollo". Investigador Nacional, Nivel 3, del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Miembro de la Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE). Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Miembro del Patronato de Sin Fronteras, I.A.P. Miembro del Foro Migraciones. Miembro del Consejo Consultivo del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y del Desarrollo (INCEDES), Guatemala. Miembro del Consejo Directivo del Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, A.C. (INEDIM), México. Miembro del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, A.C. (COMEXI). Miembro de los Comités Editoriales de la Revista *Migración y Desarrollo*, (Advisory Board) de la Revista *International Migration Review* y (Editorial Board) de la Revista *AmeriQuests*.

de la sociedad y economía estadounidenses, tanto en volúmenes como en intensidades crecientes. Fueron un factor importante para el crecimiento industrial de la que –en breve– se convirtió en una potencia mundial y que, en las siguientes décadas, se vio involucrada en las grandes conflagraciones mundiales.

La crisis económica de finales de los años veinte e inicios de los treinta propició el retorno de muchos mexicanos emigrados. Sin embargo, el contexto que se vivió en Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, principalmente en los años cuarenta, se convirtió en un ámbito de demanda de fuerza de trabajo para reemplazar a quienes se habían enlistado como combatientes. Ello dio pie a la suscripción conjunta del Programa Bracero, que buscó asegurar la provisión de mano de obra que, de manera conveniente, se encontraba próxima al territorio de la nación demandante, sobre todo para la construcción de infraestructura, aunque también para algunas otras actividades económicas que la requerían en aquel entonces.

En 1964, cuando concluyó dicho Programa, se inició un flujo emigratorio de magnitud e intensidad crecientes, pero con características de irregularidad, es decir, fuera de los mecanismos de autorización a los que sí se habían comprometido ambos países durante la vigencia del acuerdo, así como también a diversas modalidades de participación por parte de algunas de sus instituciones. A partir de entonces, la emigración de mexicanos, cuyo motivo principal ha sido buscar trabajo en Estados Unidos, ha ocurrido en forma indocumentada, con una serie de implicaciones para los emigrantes, para sus comunidades y para el país de origen. Por su parte, el país receptor y los empleadores de esa mano de obra se han beneficiado ampliamente de las ventajas de contar con una fuerza de trabajo que ni siquiera tienen que buscar y con la que mucho menos tienen que comprometerse a respetar derechos fundamentales.

Ello significó que la imagen de México como país de salida de población se haya consolidado y extendido, sobre todo cuando en los decenios recientes (fines del siglo XX y principios del XXI), se alcanzaron los mayores volúmenes, estimados en saldos anuales del orden del medio millón de personas. El patrón migratorio no sólo experimentó el crecimiento apuntado sino también la modificación del mapa de la movilidad respectivo, en buena medida por cambios en las políticas migratorias y las medidas de control adoptadas por Estados Unidos.

Uno de ellos fue el endurecimiento del control fronterizo que tuvo efectos sobre las modalidades de cruce y desplazamiento por la región limítrofe, con lo que se alteró el modelo circular (de ida y retorno) y se propició la permanencia prolongada de los emigrantes mexicanos en territorio estadounidense. Pero esos cambios también provocaron que los migrantes recurrieran a cada vez más complejos mecanismos de apoyo para movilizarse y evadir los controles migratorios. Con ello se dio lugar a la expansión de una amplia oferta de servicios irregulares que, en las épocas recientes, se ha convertido en un terreno fértil para la operación de redes organizadas, que ofrecen sus servicios no sólo a los migrantes mexicanos sino también a otros procedentes de diversas latitudes.

Mientras tanto, México tuvo un discreto papel en materia de inmigración. A diferencia de otros países del continente, su poblamiento a lo largo de la vida independiente y en el proceso de constitución del Estado nacional, no descansó en la llegada de extranjeros. El crecimiento natural, especialmente durante la primera mitad del siglo XX, ante la declinación de las tasas de morbilidad y mortalidad, fue el principal responsable del acelerado crecimiento de la población experimentado durante el segundo cuarto de esa centuria.

Los extranjeros asentados en el territorio fueron un componente poco significativo en la demografía del país. La historia de ese periodo da cuenta de flujos destacados, no por su volumen, sino por los significados sociales y políticos, como la recepción positiva de españoles que huían de la persecución y las consecuencias de la Guerra Civil en su país. Ellos jugaron un papel importante en el ámbito de la cultura nacional, pues sus contribuciones en diversos planos dejaron honda huella en el desarrollo de instituciones y de expresiones intelectuales. Posteriormente, otros flujos tuvieron connotaciones similares, como fue el caso de los sudamericanos (chilenos, argentinos y uruguayos), quienes también sufrieron los efectos de la persecución durante el decenio de los setenta y encontraron en México un ambiente de protección y aceptación para integrarse.

Finalmente, durante los ochenta, flujos de centroamericanos buscaron la protección que podían brindarles el territorio y la sociedad mexicanos; entre ellos, destacó el caso de los guatemaltecos quienes cruzaron la frontera sur de México en busca de

protección y asistencia, permaneciendo en territorio extranjero hasta después de la suscripción de los acuerdos de paz entre las partes en conflicto en sus respectivos países, hechos ocurridos en las postrimerías del siglo XX.

En esta apretada síntesis de la dinámica migratoria de México no puede obviarse un movimiento migratorio que históricamente ha dejado una impronta en su frontera sur y que, de alguna manera, sigue siendo una referencia en los desplazamientos de población que ocurren en esa región del país. Se trata de un flujo de población rural guatemalteca que, en sus orígenes y durante mucho tiempo, ha sido un movimiento de carácter estacional, que ha fungido como mecanismo de provisión de fuerza de trabajo agrícola, sobre todo para satisfacer los requerimientos del cultivo del café en la región del Soconusco, Chiapas. En los decenios recientes, ese flujo se ha visto engrosado y diversificado por personas que son empleadas en otras labores, no sólo en varios cultivos agrícolas (incluso algunos no estacionales) sino también en actividades urbanas, especialmente en el sector de los servicios. Con ello se ha incrementado la movilidad poblacional en la región de frontera lo que ha permitido que este sector poblacional contribuya a la dinámica económica transfronteriza.

## 2. El surgimiento de la migración de tránsito

Después de la llegada de los refugiados guatemaltecos, en los años ochenta del pasado siglo, surgió un fenómeno con características particulares y de importancia creciente. Por la frontera sur empezaron a ingresar individuos y miembros de familias, mayoritariamente originarias de algún país centroamericano, que no tenían como destino alguna localidad o región en México pues su propósito era llegar a territorio de Estados Unidos. Habría que recordar que, a fines de ese decenio, los países centroamericanos estaban inmersos en situaciones de confrontación armada: Guatemala y El Salvador vivían los enfrentamientos entre sus fuerzas armadas y las organizaciones político-militares de oposición a sus respectivos regímenes; el gobierno sandinista de Nicaragua se encontraba acosado y confrontado por los llamados Contras (grupos irregulares opositores), que contaban con el apoyo estadounidense y cuyas principales fuerzas operaban desde territorio hondureño; y, finalmente, Costa Rica se invo-

lucró activamente en los procesos de pacificación, pero a la vez experimentó la condición de receptor de población procedente de las naciones en conflicto.

Formalmente, México contaba con un recurso legal para atender población en movimiento hacia un tercer país. Desde 1973, la Ley General de Población consideraba la calidad migratoria de ‘transmigrante’<sup>1</sup>, la cual justamente se otorga a aquellas personas que solicitan su entrada al territorio nacional con el propósito de dirigirse a un tercer país. El requisito fundamental para que se conceda es que el interesado cuente con el permiso o visa de esa otra nación, pues de esa manera se garantiza el cumplimiento del propósito que sirve de base para la gestión y el otorgamiento de la visa correspondiente.

El problema fue que este flujo creciente enfrentó cada vez más dificultades para obtener dicha autorización. La política de concesión de visas de todo tipo por parte del gobierno estadounidense se fue endureciendo y haciéndose cada vez más restrictiva, sobre todo en sus consulados destacados en países en desarrollo y de origen de creciente emigración hacia su territorio. Ello propició que los emigrantes potenciales buscaran conseguir su propósito de cualquier manera, incluso por medios irregulares, al margen de la ley y los controles oficiales. Se sumaron así al flujo de migrantes mexicanos que también lo hacen de manera indocumentada por vía terrestre y que cruzan la frontera México-Estados Unidos de manera irregular.

Inicialmente, solicitaron visas de turistas en los consulados mexicanos –cuyos requisitos, propósitos y condiciones son distintos–, pero el gobierno de México detectó la estrategia y modificó su política de otorgamiento de dichos permisos. En breve, la obtención de visas de turistas para ingresar a México se convirtió en una gestión casi tan difícil como la equivalente de Estados Unidos. De ahí que los emigrantes comenzaron a internarse en territorio mexicano en forma no autorizada, evadiendo controles y recurriendo a una diversidad de apoyos y acciones para transitar por su territorio y lograr su propósito de llegar a la frontera norte y cruzarla.

---

1 Ley General de Población, Art. 42, Fracción II, México: Diario Oficial de la Federación, 7 de enero de 1974.

### 3. Quiénes son los transmigrantes

Cuando se inició esta corriente migratoria, en la segunda mitad de los años ochenta, se manifestaron ciertas preocupaciones, tanto por parte de académicos como por parte de miembros de organizaciones civiles y organismos internacionales. La región centroamericana aún se encontraba viviendo situaciones de conflicto armado; era muy difícil distinguir entre aquellos que eran posibles solicitantes de refugio y aquellos que poseían el perfil de migrantes laborales.

Estos últimos eran más bien víctimas de la grave situación económica de sus países, la cual constituía —en todo caso— un componente más de la crisis generalizada que se vivía en la vecina región y cuya expresión más conflictiva era el enfrentamiento armado entre fuerzas gubernamentales y organizaciones insurgentes. El principal señalamiento tenía como propósito velar por la vigencia de la institución del refugio y asegurar que cualquier persona, cuya seguridad e integridad física corrieran peligro, pudiera efectivamente recurrir a instancias de protección y asistencia.

Hacia el inicio de la siguiente década, los resultados de los procesos de pacificación propiciaron la progresiva desaparición de esos temores. Para entonces, el flujo migratorio citado en el apartado anterior había ido en ascenso y, en algunos casos, se había agudizado debido a las consecuencias de las prolongadas economías de guerra. Sus motivaciones también remitían a las dificultades para reactivar sus respectivos aparatos productivos; para reconstruir la infraestructura dañada no sólo por la confrontación sino también por el abandono presupuestario; para retomar la ruta del desarrollo; y, en general, para recuperar las economías, que a su vez se resintieron con los efectos de los acuerdos de ajuste estructural suscritos por los gobiernos de la región con las instituciones financieras internacionales.

Aunque se tiene la percepción que desde entonces se incrementó dicha corriente migratoria, no hay manera de demostrar —de maneras directas y rigurosas— las magnitudes de su aumento, debido a que, por su condición de indocumentada, no existían mecanismos de registro del flujo. En todo caso, la afirmación proviene de las observaciones etnográficas realizadas por diversos estudiosos del fenómeno y de las estadísticas de aprehensiones y deportaciones efectuadas por las autoridades migratorias

mexicanas, aunque también posteriormente por el crecimiento observado en los volúmenes de población nacida en algún país centroamericano detectados por las fuentes estadounidenses que dan cuenta de los montos y las características de los residentes en aquel país.<sup>2</sup>

A partir del año 1990 comenzaron a reportarse en México cifras de deportaciones que superaban el monto de cien mil eventos anuales y cuya mayor proporción tenía lugar en la frontera sur del país. Estos registros fueron aumentando mostrando una tendencia a sostenerse, al grado que en el año 2000 rebasó las 200 mil deportaciones anuales y en 2005 alcanzó un máximo de 225 mil acciones de este tipo; por ello se ha afirmado que, al igual que en México, la migración centroamericana hacia el norte se ha consolidado como un fenómeno social de carácter regional.

Durante los años noventa, el origen de la población migrante se diversificó, pues las personas deportadas ya no solamente procedían de los países en conflicto (Nicaragua, El Salvador y Guatemala), sino también se detectaba una proporción importante de personas provenientes de Honduras, una de las naciones con mayores rezagos económicos y sociales en la región. En el año 2005, las participaciones en el conjunto de las deportaciones mostraban la siguiente distribución, según el país de origen declarado por los deportados: Guatemala (43%), Honduras (34%), El Salvador (18%) y Nicaragua (1.5%); y en 2008, Guatemala (46.8%) Honduras (33.0%) y El Salvador (14.8%).<sup>3</sup>

La pérdida de importancia relativa de la población nicaragüense en dicho conjunto se explica por su mayor emigración hacia su vecina Costa Rica. Sin embargo, hay que destacar, entre las cifras de deportaciones realizadas por México, la presencia en años recientes de nacionales de otros países (como Ecuador y Brasil), cuya movilidad ha sido motivo de preocupación en las rutas de

2 Véase, por ejemplo, Castillo, Manuel Ángel y Rodolfo Corona Vázquez. "Los centroamericanos en Estados Unidos: tendencias y patrones recientes" en *Estudios Centroamericanos* (ECA), Año LIX, Número monográfico "Perversiones y alternativas de la emigración", Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", julio-agosto 2004, pp. 685-694; y, Castillo, Manuel Ángel y Coralia A. Herrera (2006), *Centroamericanos en México y en Estados Unidos: tendencias y políticas migratorias*, México, CEDUA-COLMEX, 31 p.

3 Véase Instituto Nacional de Migración (INM). Boletines estadísticos. México: Secretaría de Gobernación, [www.inami.gob.mx](http://www.inami.gob.mx)

tránsito y han dado lugar a medidas restrictivas en las políticas de visas por parte del gobierno de México hacia esas naciones.

Con alguna frecuencia, dentro de estos grupos de población se detectan personas procedentes de otros países del continente, pero también de fuera de él. Una preocupación adicional se refiere a los solicitantes de asilo o refugio, quienes en la época actual proceden mayoritariamente de naciones fuera del continente, dentro de los movimientos denominados por algunas instituciones de protección como 'flujos mixtos'. Sin embargo, para esas personas el territorio mexicano constituye un territorio de tránsito, pues no es su intención permanecer en un país con el que guardan enormes diferencias culturales y en el que no existen comunidades afines, lo cual puede dificultar su eventual integración; por el contrario, es más probable que en Estados Unidos sí existan dichas comunidades e incluso redes sociales de apoyo que harían más viable su inserción e incorporación a la sociedad estadounidense.

El conocimiento del que se dispone hasta ahora es en su mayoría de corte etnográfico. Por contraste, en la frontera norte de México, se levanta —desde inicios del decenio de los años noventa— una encuesta continua de amplia cobertura en aquella extensa región limítrofe,<sup>4</sup> y también se han realizado otros estudios temáticos o en localidades específicas. Mientras tanto, en la frontera sur, en el año 2004 se empezó a aplicar la Encuesta de Migración en la Frontera Guatemala-México, la cual en sus primeras fases tuvo que concentrarse en algunos pocos puntos de observación y sólo en fechas más recientes se ha ido extendiendo a otras localidades fronterizas. En breve, dicha fuente permitirá contar con información confiable y resultados analíticos.<sup>5</sup> Otras observaciones de distinto tipo permiten afirmar que la mayoría de estos emigrantes son personas en edades activas y del sexo

---

4 Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF), El Colegio de la Frontera Norte / Secretaría del Trabajo y Previsión Social / Instituto Nacional de Migración / Consejo Nacional de Población / Secretaría de Relaciones Exteriores.

5 Se trata de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México (EMIFGUAMEX), luego convertida en Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur (EMIFSUR), también realizada por las mismas instituciones mexicanas. Sin embargo, el operativo de levantamiento se ha realizado en el marco de una colaboración entre El Colegio de la Frontera Norte, en algunas fases con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Sede Guatemala, y en otras con el Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES). Pueden consultarse varias publicaciones con resultados de distintas fases de la Encuesta (ver Bibliografía).

masculino, mientras que otras fuentes señalan la presencia creciente tanto de mujeres como de menores, no solamente adolescentes sino también niños y niñas acompañados y otros que viajan solos, es decir, sin la compañía de alguna persona adulta.<sup>6</sup>

#### 4. Los contextos de origen y las causas de la emigración

Por el momento y debido a la ausencia de una fuente de información adecuada, resulta difícil hacer afirmaciones sobre las características de los contextos específicos de origen de los emigrantes centroamericanos. Los escasos trabajos disponibles no permiten caracterizar a la población de tránsito y establecer los rasgos de los lugares específicos de su procedencia, porque los mismos se han realizado en los países emisores, a partir de la información que en los hogares de migrantes proveen sobre sus miembros ausentes, asentados en los lugares de destino.<sup>7</sup> En general, dichos estudios no hacen una separación de los migrantes según la forma como han llegado a su destino y tampoco se puede establecer generalizaciones sobre el conjunto, ya que la información así obtenida se refiere a un volumen acumulado a lo largo de muchos años, además que hay que considerar que el proceso migratorio es cambiante en el tiempo.

También por esa razón, algunas referencias sobre las características ocupacionales de los emigrantes en Estados Unidos (que son las personas que sí lograron llegar), señalan pesos relativos importantes del carácter urbano de sus familias, así como de la naturaleza de las ocupaciones previas a la migración.<sup>8</sup> No obstante, hay que tener en cuenta que la población en flujo es un conjunto distinto, pues hay quienes logran su propósito pero, como

6 Venet, Fabienne. *Niñas y niños migrantes centroamericanos no acompañados: retos para su protección*, presentación en Seminario sobre Migración de Menores, El Colegio de Sonora, Hermosillo, Son., 28 de noviembre de 2006, 16 p.; Díaz, Gabriela y Gretchen Kuhner "Women migrants in transit and detention in Mexico", en *Migration Information Source*, marzo 2007; Díaz, Gabriela y Gretchen Kuhner. "Women migrants in detention in Mexico: conditions and due process", en *Migration Information Source*, junio 2008.

7 Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Encuesta sobre emigración internacional de guatemaltecos. Primera Fase. Resultados Estadísticos*, Guatemala: Organización Internacional para las Migraciones, julio de 2002, pp. 86-87. [Cuadernos de Trabajo sobre Migración, 12]; y, Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Encuesta Nacional sobre Emigración Internacional de Guatemaltecos. Resultados Definitivos*, Guatemala: Organización Internacional para las Migraciones, marzo de 2003, pp. 123-125. [Cuadernos de trabajo sobre migración, 15]

8 Ver Castillo y Corona, 2004, op. cit.; y Castillo y Herrera, 2006, op.cit.

se planteó en el apartado anterior, muchos otros se quedan en el intento, por más que reincidan en su objetivo.<sup>9</sup>

Además, el hecho de que una proporción importante de los migrantes asentados en Estados Unidos haya llegado en forma autorizada (según las fuentes antes citadas), mediante una visa de algún tipo, plantea que no todos hicieron el trayecto como migrantes en tránsito a través de territorio mexicano. Sin embargo, el acceso a una visa y la posibilidad de realizar el viaje de otra manera sugiere un mecanismo de selectividad que obedece a las condiciones socioeconómicas de origen de algunos de los migrantes 'exitosos'.

Aunque mucho se ha discutido sobre las causas de la migración, en el caso de los centroamericanos parece obvio que sus principales motivaciones tienen que ver con el proceso de empobrecimiento que se ha vivido en sus países de origen. Sin embargo, la situación parece ser más compleja, pues hay evidencias de que muchos de ellos cuentan con algunos elementos propios tanto de un capital humano como de uno social, que los pone en ventaja respecto de los sectores más precarios de sus respectivas naciones.

Efectivamente, los migrantes en tránsito muestran condiciones muy limitadas en términos de recursos materiales para costear el viaje, incluyendo los pagos que tienen que hacer para asegurar la protección y los apoyos para evadir controles. Por ello es que en entrevistas reportan que algunos parientes o allegados asentados en Estados Unidos son quienes contribuyen para financiar su empresa.

Lo que parece real es que el agotamiento de oportunidades de desarrollo –en su sentido amplio– en sus respectivos contextos de origen, más que una simple carencia de empleos, es la motivación principal para la emigración. Por ello no es casual que poseer ciertos niveles de escolaridad y un trabajo antes de emigrar sea una característica de una proporción significativa de los emigrantes. A ello se suman las posibilidades de inserción que ofrecen las redes sociales que se constituyeron en Estados Unidos durante la época del refugio, como parte de ese fenómeno más amplio del que dan cuenta los estudios sobre las llamadas 'comunidades transnacionales'.<sup>10</sup>

---

9 Cf. *Para los que no llegaron, un sueño hecho cenizas. Migrantes y deportados en la frontera Guatemala-México.*

10 Lungo, Mario (Comp.) *Migración internacional y desarrollo*, El Salvador: FUNDE-Fundación Nacional para el Desarrollo, 1997, Tomos I y II; Palma, Silvia Irene (coord.).

## 5. Las rutas y los riesgos

El endurecimiento de la política migratoria de México y Estados Unidos no se tradujo exclusivamente en las restricciones para el otorgamiento de visas sino también en la vigilancia en las fronteras y en las zonas de movilidad de los migrantes. Sin embargo, México —a diferencia de Estados Unidos— no implantó barreras físicas, como los muros o bardas erigidos para impedir el cruce irregular de su frontera norte por parte de personas no autorizadas.

Por el contrario, en el sur del territorio mexicano se privilegió una estrategia de contención de flujos a partir de la vigilancia de puntos estratégicos de tránsito por los cuales los migrantes deben desplazarse. En buena medida, las rutas se han definido obligadas en parte por la topografía del terreno, pero también por las facilidades que permiten la infraestructura y los medios de transporte disponibles.

Como ya se dijo, la efectividad de los mecanismos de vigilancia y control pronto obligaron a que los migrantes recurrieran a mecanismos de apoyo para evadirlos. De manera semejante a lo que ha ocurrido en la frontera México-Estados Unidos, pero también en otros contextos fronterizos de migración indocumentada, surgieron actores que ofrecieron servicios de conducción a cambio de un pago en dinero.

Al paso del tiempo y a medida que el cruce y el tránsito se han hecho más difíciles por las políticas adoptadas, dichos actores no sólo han encarecido sus tarifas sino que han debido recurrir a mecanismos cada vez más complejos y sofisticados. También han pasado de ser agentes individuales a grupos organizados o bandas del crimen organizado y, en muchos casos, a procurar la protección y la colusión por parte de agentes de autoridad, con lo cual pueden garantizar en mayor medida la efectividad de sus servicios.

Al igual que lo ocurrido en la frontera México-Estados Unidos, una de las consecuencias de estos cambios en los procesos ha sido el incremento de los riesgos en el tránsito. En la medida en que se ha hecho más difícil desplazarse por las vías más convencio-

---

*Después de Nuestro Señor, Estados Unidos. Perspectivas de análisis del comportamiento e implicaciones de la migración internacional en Guatemala, Guatemala: FLACSO-Guatemala, 2004, 251 p.; entre otros.*

nales, los migrantes se han desviado al uso de medios y rutas más peligrosos, como es el caso del ferrocarril de carga, el cual ha sido la causa de un gran número, aunque indeterminado, de accidentes. Las víctimas de los mismos han sufrido mutilaciones de miembros e incluso la muerte.

El abandono de las rutas tradicionales se ha sustituido por lugares inconvenientes por las condiciones de terrenos selváticos que plantean riesgos y amenazas originadas en la fauna y las corrientes fluviales, así como también rutas marinas de las cuales se conoce poco, pero que entrañan serios peligros. Sin embargo, lo que es más grave es que los migrantes también se han visto obligados a desplazarse por sitios cada vez más aislados, en los que están expuestos a los ataques y agresiones de bandas criminales que los agreden para despojarlos de sus escasas pertenencias e incluso para abusar de su condición de vulnerabilidad.<sup>11</sup>

Los riesgos en la travesía no se agotan en la región fronteriza, aunque en general se considera que es la zona en la que los migrantes padecen la mayor cantidad de abusos y accidentes. En su tránsito hacia el norte siguen sufriendo agresiones por parte de diversos agentes, y también enfrentan los riesgos que implica el uso del ferrocarril de carga como principal medio de transporte.<sup>12</sup> Su desconocimiento de los códigos locales y de los agentes de autoridad que tienen jurisdicción para su detención, los hace presa fácil de cualquier individuo –agente de autoridad o no— lo que, en el mejor de los casos, concluye en su ‘aseguramiento’<sup>13</sup> para iniciar el proceso de deportación que puede ocurrir bajo condiciones sumamente traumáticas.

11 Cf. Ruiz Marrujo, Olivia. “Los riesgos de cruzar. La migración centroamericana en la frontera México-Guatemala”, *Frontera Norte* (25), vol. 13, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México, enero-junio 2001 (a), pp. 7-41; Ruiz Marrujo, Olivia. “Riesgo, migración y espacios fronterizos: una reflexión”, *Estudios Demográficos y Urbanos* (47), vol. 16, núm. 2, CEDDU-El Colegio de México, México, mayo-agosto de 2001, pp. 257-284.

12 Existen muchos testimonios y reportajes sobre el uso de ese medio de transporte, así como de incidentes y muestras de solidaridad hacia los migrantes en su ruta de desplazamiento. También hay material gráfico como los documentales filmados en distintos momentos del trayecto. Cf. Dirdanal, Tin. Documental *De Nadie*, México: 2004, 80 minutos.

13 Término acuñado en la Ley General de Población para distinguirlo de un arresto pero que, en la práctica, constituye una detención y privación de la libertad para garantizar la permanencia del migrante bajo resguardo de la autoridad migratoria hasta que se ejecuta la deportación.

## 6. El papel de los Estados y las políticas hacia la transmigración

El aumento de la migración hacia el norte, tanto desde México como desde los países centroamericanos, plantea un serio desafío a los países de origen. Aunque en el corto plazo el proceso es una 'válvula de escape' para las presiones sociales derivadas de la falta de oportunidades para una creciente proporción de sus poblaciones, en breve han emergido las consecuencias del éxodo de dichos sectores. Se debe subrayar que, en muchos sentidos, se trata de grupos de población esenciales –por su condición de actividad, de formación y capacitación para el trabajo, entre otros atributos—para la promoción de cualquier proceso de desarrollo en sus comunidades y países de origen.

Específicamente, para los países de tránsito el tema plantea un reto en materia de coherencia.<sup>14</sup> Las condiciones por las cuales estos grupos de migrantes se desplazan por el territorio mexicano no son muy diferentes de las que impulsan y han impulsado a sus propios nacionales a emigrar a Estados Unidos por décadas. El gobierno y la sociedad mexicanos han desplegado actitudes y acciones cada vez más enérgicas –aunque no por ello suficientes— para la defensa de los derechos humanos de sus emigrantes. Incluso, se ha llegado a reconocer que los abusos se cometen no sólo en territorio estadounidense sino desde la misma salida de sus comunidades de origen, es decir en el mismo territorio mexicano, pero principalmente en la zona fronteriza.

Ello motivó la creación de los programas de protección a migrantes, como es el caso del Grupo Beta, que por cerca de 20 años ha operado en la región fronteriza del norte y, desde la segunda mitad de los noventa, el ámbito de su actuación se ha extendido a la frontera sur. Organizaciones civiles<sup>15</sup> e instituciones públicas,

14 Un esfuerzo en este sentido es el documento producido en un proceso de consulta en varios foros y conducido por el Instituto Nacional de Migración; sin embargo, el carácter del mismo es ambiguo, pues hasta la fecha no ha sido formalmente sancionado. Véase Instituto Nacional de Migración (INM). *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México*, México: Secretaría de Gobernación, 2005, 36 p.

15 Como es el caso del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova en Tapachula, Chiapas, la Red de Albergues y Casas del Migrante ubicadas en distintas localidades ubicadas en las principales rutas de tránsito, como Tecún Umán, San Marcos, Guatemala; Tapachula, Chiapas; Ixtepec, Oaxaca; Tierra Blanca, Veracruz; Saltillo, Coahuila; entre otras.

como es el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos,<sup>16</sup> han documentado los abusos cometidos por diversos actores en agravio de los derechos humanos de los migrantes en tránsito por territorio mexicano. No se trata de acciones deliberadas que permitan afirmar que forman parte de una política de Estado, pero la persistente participación de agentes de autoridad en la comisión de esos hechos, la falta de sanciones efectivas conforme a derecho, la condición de impunidad de los agresores, las limitaciones en materia de debido proceso a favor de las víctimas y otros hechos documentados, señalan una grave responsabilidad de parte de las instituciones gubernamentales a cargo del tema.

Mientras tanto, los Estados de origen de los transmigrantes, en general y con escasas excepciones, han tenido una actitud relativamente pasiva frente a la situación de sus nacionales. Si bien algunos de los temas relacionados han sido tratados en reuniones multilaterales<sup>17</sup> y binacionales<sup>18</sup>, el hecho es que no se han traducido en demandas y acciones efectivas que respondan a un tratamiento acorde a los mandatos de los Estados por que se vigile y proteja la integridad de sus connacionales.

Entre ellos se puede mencionar el caso de los acuerdos binacionales entre México y Guatemala para la repatriación 'segura y ordenada' de los migrantes indocumentados aprehendidos por las autoridades migratorias mexicanas.<sup>19</sup> Con ello se ha propiciado que los nacionales de Honduras, El Salvador y Nicaragua sean trasladados a las fronteras de Guatemala con los primeros dos países, con el propósito de desalentar las posibilidades de reincidencia en el cruce en caso de permanecer en las proximidades de la frontera Guatemala-México.

---

16 Cf. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes, Frontera Sur*, México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, 185 p.

17 Cf. Castillo, Manuel Ángel. "The Regional Conference on Migration. Its evolution and current security context: the war on terrorism and human rights", *Studi Emigrazione*, XXX, n° 149, 2003, Centro Studi Emigrazione, Roma, pp. 81-97.

18 Acta Final de la IX Reunión de la Comisión Binacional México-Guatemala celebrada en la ciudad de México, D.F. el 29 de mayo de 2006.

19 Un ejemplo de ellos es "Memorando de Entendimiento entre México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para la Repatriación Digna, Ordenada, Ágil y Segura de Nacionales Migrantes Centroamericanos Vía Terrestre" suscrito el 5 de mayo de 2006.

A ello se han sumado las presiones porque el manejo de la situación se subordine a criterios de seguridad y de lucha contra el terrorismo. Desde los ataques ocurridos en las ciudades de Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001, las políticas de control de la migración y de vigilancia en las fronteras y en los aeropuertos, no solo de Estados Unidos sino también de la región, han debido subordinarse a los intereses del vecino país del norte. Aunque no existen evidencias de vínculos del terrorismo con estos procesos migratorios, ni de su presencia en la región, los países del sur han debido incorporar medidas de seguridad cada vez más estrictas, aunque no necesariamente efectivas, para contener los flujos.

Por otra parte, las iniciativas de integración económica, como es el caso de los Acuerdos de Libre Comercio suscritos entre el gobierno de México y los de los países centroamericanos, tampoco han incorporado ningún criterio sobre sus posibles consecuencias o requerimientos en materia de movilidad de la población. Aunque todavía no existen análisis sistemáticos sobre este tipo de impactos, se han señalado algunos primeros efectos sobre sectores productivos de la región, que probablemente ya estén detonando procesos emigratorios como consecuencia de la pérdida de capacidades productivas y, por lo tanto, de posibilidades de supervivencia de sus pobladores. Tampoco las iniciativas de desarrollo, como el controvertido Plan Puebla-Panamá, hoy Iniciativa Mesoamericana, han tenido mayores repercusiones sobre la dinámica migratoria en la región.

## 7. Los desafíos a futuro

Los probables escenarios a futuro planteados por los analistas de la migración en el área apuntan hacia una persistencia del fenómeno por causas estructurales difíciles de remontar a corto plazo. La situación de las economías y, en general, de los sistemas sociales de los países de origen no puede cambiar radicalmente, al grado de revertir las tendencias de salida de importantes sectores de sus poblaciones. Pero, por otra parte, la demanda de fuerza de trabajo que genera la economía estadounidense tampoco parece modificarse en el corto plazo. Además de la necesidad de mantener su ritmo de crecimiento económico, hay factores demográficos vinculados con el envejecimiento de su población que demandarán, al menos por un buen tiempo, una inyección de fuerza de trabajo que permita mantener sus programas sociales

(pensiones por retiro, seguro de desempleo, apoyos a los ancianos, etc.), la cual en las condiciones actuales y no antes de los próximos diez años sólo puede provenir de la inmigración.

Ello apunta a que el 'sistema migratorio' que se ha configurado en la región, con grandes desigualdades como las que se establecen entre México y los otros países, parece no sólo subsistir sino que se consolidará en las próximas dos décadas. Sin embargo, el tránsito de los migrantes indocumentados probablemente siga ocurriendo bajo condiciones cada vez más riesgosas para sus protagonistas. El reforzamiento de la frontera sur de Estados Unidos acordado recientemente –a niveles de práctica militarización– puede tener diversos efectos –incluso algunos letales– sobre todos aquellos que seguirán intentando cruzarla sin autorización.

El gobierno mexicano tiene ante sí un reto en materia de políticas públicas. En la medida en que pretenda cuestionar las acciones emprendidas por el gobierno de Estados Unidos frente a la migración no autorizada,<sup>20</sup> deberá demostrar coherencia de principios en lo que se refiere a su postura ante la inmigración en su país, pero particularmente hacia la migración de tránsito, que es en su mayoría no autorizada. No basta la incorporación de planteamientos de política en el discurso oficial o la adopción *de facto* de algunos lineamientos de política específica,<sup>21</sup> sino que tiene que dar muestras efectivas de acción para modificar radicalmente la situación de los derechos humanos de los transmigrantes que se desplazan por su territorio.

Por otra parte, es necesario que haga una profunda revisión de su sistema jurídico en lo que se refiere al fenómeno migratorio, no sólo en lo que atañe a la admisión, control y verificación de los extranjeros en su territorio. En ese sentido, es necesario adecuar los instrumentos de su legislación interna a los compromisos adquiridos por el Estado al suscribir convenciones internacionales

---

20 Como es el caso de los actuales reclamos por las agresiones de agentes de la Patrulla Fronteriza a nacionales mexicanos sin sanciones adecuadas para los responsables, así como también las reacciones frente a iniciativas de ley como la SB 1070 promovida por el gobierno del estado de Arizona y aprobada por su legislativo.

21 Instituto Nacional de Migración, 2005, op. cit.

que tienen que ver con el trato hacia los migrantes.<sup>22</sup> Existen lagunas jurídicas y también vacíos en materia de coordinación interinstitucional de dependencias vinculadas con la atención a las poblaciones migrantes, como es el caso de los ámbitos de la salud, la educación y el desarrollo social, entre otros.

Además, es necesario hacer una revisión de la relación entre política migratoria y política de desarrollo. Se ha avanzado en materia de cooperación para propósitos de seguridad y sobre todo para establecer acuerdos para incrementarla en las regiones fronterizas, especialmente para la prevención y combate de la comisión de ilícitos. Sin embargo, no se ha planteado de manera semejante la relación entre cooperación para el desarrollo y su contribución al cambio en la dinámica migratoria.

Si bien es cierto que las evidencias disponibles muestran a la vez el aumento de la población de origen centroamericano que reside en Estados Unidos, sea en forma autorizada o no, también hay que reconocer que quienes lo lograron debieron superar los riesgos enfrentados en su travesía, o bien asumir una serie de costos de toda índole.

No obstante, la lejanía de sus lugares de origen tiene repercusiones para el desarrollo de dichas comunidades, en la medida en que se trata de sectores de población con un enorme potencial, como lo demuestra su capacidad para enviar a sus hogares parte del producto de su trabajo con el objeto de satisfacer necesidades básicas de 'los que se quedaron'. Pero esa fuerza también se ha puesto en evidencia en movilizaciones desplegadas en los años recientes, cuando conjuntamente la población inmigrante de otros países y residente en Estados Unidos ha expresado de manera vigorosa sus demandas por una mejor condición en sus lugares de asentamiento, así como también la necesidad de regularizar su situación migratoria.

---

22 Véase, entre otras, Organización de las Naciones Unidas. *Convención y Protocolo para el Estatuto de los Refugiados*, 1951 y 1967; Organización de las Naciones Unidas. *Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*, 1990.

## Referencias bibliográficas

Acta Final de la IX Reunión de la Comisión Binacional México-Guatemala, celebrada en la ciudad de México, D.F. el 29 de mayo de 2006.

Castillo, Manuel Angel. "The Regional Conference on Migration. Its evolution and current security context: the war on terrorism and human rights", en *Studi Emigrazione*, XXX, n° 149, 2003, Centro Studi Emigrazione, Roma, pp. 81-97.

Castillo, Manuel Ángel y Coralía A. Herrera (2006), *Centroamericanos en México y en Estados Unidos: tendencias y políticas migratorias*, México: CEDUA-COLMEX, 31 p.

Castillo, Manuel Ángel y Rodolfo Corona Vázquez. "Los centroamericanos en Estados Unidos: tendencias y patrones recientes" en *Estudios Centroamericanos* (ECA), Año LIX, Número monográfico "Perversiones y alternativas de la emigración", Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", julio-agosto 2004, pp. 685-694.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes, Frontera Sur*, México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, 185 p.

*Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*. Nueva York: ONU, 1990. *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*. Nueva York: ONU, 2000. *Convención del Estatuto de los Refugiados*. Ginebra: ONU, 1951. *Protocolo del Estatuto de los Refugiados*. Nueva York: ONU, 1967. [www.un.org/spanish](http://www.un.org/spanish), entre otros.

Díaz, Gabriela y Gretchen Kuhner. "Women migrants in transit and detention in Mexico", en *Migration Information Source*, marzo 2007.

\_\_\_\_\_. "Women migrants in detention in Mexico: conditions and due process", en *Migration Information Source*, junio 2009.

Dirdanal, Tin. Documental *De Nadie*, México: 2004, 80 minutos. Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF), *Varias publicaciones*, El Colegio de la Frontera Norte / Secretaría del Trabajo y Previsión Social / Instituto Nacional de Migración / Consejo Nacional de Población / Secretaría de Relaciones Exteriores.

*Encuesta sobre migración en la frontera Guatemala-México 2004* (2006), México, Instituto Nacional de Migración-Consejo Nacional de Población-El Colegio de la Frontera Norte-Secretaría de Gobernación-Secretaría del Trabajo y Previsión Social-Secretaría de Relaciones Exteriores, 188 p.

*Encuesta sobre migración en la frontera Guatemala-México 2005*, (2007), Serie Histórica 2004-2005, México, Instituto Nacional de Migración-Consejo Nacional de Población-El Colegio de la Frontera Norte-Secretaría de Gobernación-Secretaría del Trabajo y Previsión Social-Secretaría de Relaciones Exteriores, 262 p.

*Encuesta sobre migración en la frontera Guatemala-México, 2006* (2009), Serie Histórica 2004-2006, México, Instituto Nacional de Migración-Consejo Nacional de Población-El Colegio de la Frontera Norte-Secretaría de Gobernación-Secretaría del Trabajo y Previsión Social-Secretaría de Relaciones Exteriores, 246 p.

*Encuesta sobre migración en la frontera Guatemala-México, 2007* (2009), Serie Histórica 2004-2007, México, Instituto Nacional de Migración-Consejo Nacional de Población-El Colegio de la Frontera Norte-Secretaría de Gobernación-Secretaría del Trabajo y Previsión Social-Secretaría de Relaciones Exteriores, 230 p.

Instituto Nacional de Migración (INM). *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México*, México: Secretaría de Gobernación, 2005, 36 p.

Instituto Nacional de Migración (INM). Tabulaciones inéditas. México: Secretaría de Gobernación, [www.inami.gob.mx](http://www.inami.gob.mx)

Ley General de Población (LGP), México: Diario Oficial de la Federación, 7 de enero de 1974.

Lungo, Mario (Comp.) *Migración internacional y desarrollo*, El Salvador: FUNDE-Fundación Nacional para el Desarrollo, 1997, Tomos I y II. "Memorando de Entendimiento entre México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para la Repatriación Digna, Ordenada, Ágil y Segura de Nacionales Migrantes Centroamericanos Vía Terrestre" suscrito el 5 de mayo de 2006.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Encuesta sobre emigración internacional de guatemaltecos. Primera Fase. Resultados Estadísticos*, Guatemala: Organización Internacional para

las Migraciones, julio de 2002, pp. 86-87. [Cuadernos de Trabajo sobre Migración, 12].

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Encuesta Nacional sobre Emigración Internacional de Guatemaltecos. Resultados Definitivos*, Guatemala: Organización Internacional para las Migraciones, marzo de 2003, pp. 123-125. [Cuadernos de trabajo sobre migración, 15].

Organización de las Naciones Unidas. *Convención y Protocolo para el Estatuto de los Refugiados*, 1951 y 1967.

\_\_\_\_\_. *Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*, 1990.

Palma, Silvia Irene (coord.). *Después de Nuestro Señor, Estados Unidos. Perspectivas de análisis del comportamiento e implicaciones de la migración internacional en Guatemala*, Guatemala: FLACSO-Guatemala, 2004, 251 p.

*Para los que no llegaron, un sueño hecho cenizas. Migrantes y deportados en la frontera Guatemala-México*. Guatemala: Serviprensa, [s.f.], 143 p.

Ruiz Marrujo, Olivia. "Los riesgos de cruzar. La migración centroamericana en la frontera México-Guatemala" en *Frontera Norte* (25), vol. 13, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México, enero-junio 2001(a), pp. 7-41.

\_\_\_\_\_. "Riesgo, migración y espacios fronterizos: una reflexión" en *Estudios Demográficos y Urbanos* (47), vol. 16, núm. 2, CEDDU-El Colegio de México, México, mayo-agosto de 2001, pp. 257-284.

Venet, Fabienne. *Niñas y niños migrantes centroamericanos no acompañados: retos para su protección*, presentación en Seminario sobre Migración de Menores, El Colegio de Sonora, Hermosillo, Son., 28 de noviembre de 2006, 16 p.

# Personas migrantes centroamericanas en tránsito por México

María Canchola\*

*“Con su ritual de acero  
sus grandes chimeneas  
sus sabios clandestinos  
su canto de sirenas  
sus cielos de neón  
sus ventas navideñas  
su culto de dios padre  
y de las charreteras  
con sus llaves del reino  
el norte es el que ordena  
pero aquí abajo abajo  
el hambre disponible  
recurre al fruto amargo  
de lo que otros deciden  
mientras el tiempo pasa  
y pasan los desfiles  
y se hacen otras cosas  
que el norte no prohíbe  
con su esperanza dura  
el sur también existe...”*

*El Sur también existe  
Mario Benedetti*

---

\* **María Guadalupe Canchola Camacho.** Mexicana, Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinadora de Incidencia y Enlace del Servicio Jesuita a Migrantes México desde abril de 2007. Consultora del Instituto Interamericana de Derechos Humanos.

Si bien este número de la revista está dedicado al fenómeno migratorio y su impacto en América Central, México juega un papel fundamental en el análisis del tema migratorio en la región en tanto que es, además de país de origen, lugar de destino y tránsito de migrantes. Las personas en tránsito provienen principalmente de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua y se dirigen a Estados Unidos, hecho que, inevitablemente, nos obliga a ver a Centroamérica y Norteamérica como un todo.

Aunque este documento se centra en el análisis del contexto de los migrantes de Centroamérica en tránsito por México, habrá que recordar el gran reto que implica para el gobierno mexicano la atención a los migrantes irregulares de otras regiones (Sudamérica, Asia y África), a los solicitantes de refugio, a los migrantes temporales, a los migrantes internos y a los migrantes que por alguna razón han decidido establecerse en el territorio.

Cuando se piensa en México como país de tránsito, se establece casi de manera inmediata una imagen de las múltiples violaciones a derechos humanos y delitos de las que las personas migrantes son sujeto en su intento por llegar a Estados Unidos y, efectivamente, este artículo pretende enunciar dichos delitos y violaciones a derechos humanos, explicar cuál es el contexto que favorece su comisión y los actores que intervienen; sin embargo, se pretende no sólo subrayar la enorme responsabilidad del gobierno mexicano sino también las violaciones que cometen las autoridades de los países de origen en el actual contexto.

## **1. Las causas de la migración y las políticas de seguridad nacional**

### **1.1. Las causas económicas**

Los flujos migratorios de este siglo están caracterizados por ser de tipo económico. Innumerables académicos e instituciones han insistido en que las migraciones de tipo económico está motivadas por la forma en que operan los mercados internacionales así como por las políticas económicas que prácticamente todos los países han impuesto a sus poblaciones, generando mayor pobreza, violencia y exclusión.

*“La intensificación del flujo migratorio hacia EE.UU. de países como Guatemala, El Salvador, Belice, Honduras y en menor medida Nicaragua –que concentra su emigración hacia Costa Rica– tiene una causalidad acumulativa que va desde el atraso económico secular, los conflictos bélicos en algunos países y los desastres naturales hasta los impactos económicos y sociales de los programas de estabilidad macroeconómica impuestos por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial de acuerdo con los gobiernos de la región; quienes a la vez que abren sus economías, renuncian a su función de promotores del desarrollo económico y del bienestar de su población, delegando en los mecanismos del mercado internacional y los grandes consorcios económicos mundiales la conducción de la economía y el futuro de los países”.<sup>1</sup>*

El incremento de la pobreza ha traído consigo un alto índice en los niveles de violencia que, junto con las estructuras políticas corruptas y su consecuente impunidad en Centroamérica y Norteamérica, facilitan y/o impulsan la migración.<sup>2</sup> En este sentido, y es aquí donde se evidencia la primera violación a derechos humanos en contra de las personas migrantes, los gobiernos de los países de origen no han sido capaces de diseñar y ejecutar políticas económicas y sociales que garanticen el derecho de las personas a permanecer en sus países; lejos de eso, han asumido la dependencia de las remesas como un proceso natural en el que la responsabilidad de generar desarrollo se ha trasladado a las personas migrantes, forjando, de paso, un mito respecto de la función de las remesas. Los migrantes son vistos como héroes por los países de origen pero su valor está relacionado con las historias de éxito y vinculada a su capacidad de enviar remesas; la defensa de sus derechos es sólo discursiva, el migrante no figura en el plano político real mientras no genere dividendos.

- 
- 1 Rodolfo García Zamora. “Migración internacional, tratados de libre comercio y desarrollo económico en México y Centroamérica” en *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo. (comp). Enero de 2007, p. 319. Disponible en: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal\\_guillen/19GarciaZ.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/19GarciaZ.pdf)
  - 2 Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2009 de Transparency International, que asigna 10 a los países con ausencia de corrupción y 0 a los más corruptos, los países de nuestra región tienen el siguiente puntaje de corrupción: Estados Unidos 7,5; Costa Rica 5,3; El Salvador 3,4; Guatemala 3,4; México 3,3; Honduras 2,5 y Nicaragua 2,5. [http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCI%20C3%93N%202009/Tabla%20sint%20C3%A9tica.CPI\\_2009\\_table\\_spanish.pdf](http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCI%20C3%93N%202009/Tabla%20sint%20C3%A9tica.CPI_2009_table_spanish.pdf)

Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua han ratificado, entre una serie de numerosos acuerdos internacionales, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, asumiendo con ello, la obligación de garantizar a sus ciudadanos: trabajo, condiciones salariales que permitan una vida digna al trabajador y su familia, seguridad social, la protección de niños y adolescentes de la explotación económica, gozar de un nivel de vida adecuado (incluida alimentación, vestido y vivienda), disfrutar de salud física y mental, asistencia médica y educación, entre otros.<sup>3</sup> Sin embargo, dado que sus gobiernos han sido incapaces de garantizar tales condiciones mínimas, las personas que habitan en sus territorios se han visto en la necesidad de salir en busca de mejores perspectivas. El desencanto sobreviene cuando las 'mejores perspectivas' son sólo, en el mejor de los casos, salariales pues los países que demandan mano de obra imponen condiciones que redundan en serias violaciones a los derechos humanos.<sup>4</sup>

Para mantener su nivel de desarrollo así como la permanencia de ciertas actividades productivas, sobre todo pero no exclusivamente las del campo, los países desarrollados suelen demandar mano de obra calificada y no calificada que se asuma en su estructura de manera irregular, porque eso les otorga gran margen de discrecionalidad sobre la protección y garantía de los derechos humanos. De tal forma que diseñan mecanismos de administración de flujos migratorios; sólo mantienen en su territorio al número de personas que requieren para mantener su nivel de productividad y, por lo tanto, su competitividad en el mercado.

Las cifras tanto de personas que se encuentran de manera irregular en Estados Unidos (aproximadamente 11.9 millones según el *Pew Hispanic Center*), el principal país de atracción de Centro y Norteamérica, nos demuestran que existe anuencia del gobierno estadounidense para su ingreso y permanencia en el país; de otra

---

3 Cfr. Artículos 6,7, 9, 10, 11, 12 y 13 del Pacto. Honduras ratificó el Pacto en 1981, Guatemala en 1988, Nicaragua en 1980 y el Salvador en 1979. <http://www.acnur.org/nuevaspaginas/tablas/tabla7.htm>

4 La Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte indica que en 2006, de 815,569 migrantes con destino a Estados Unidos, 679,393 migraron por razones laborales. [http://www.conapo.gob.mx/EMIF\\_NORTE/PUBLICACIONES/EMIF\\_NORTE\\_2006.PDF](http://www.conapo.gob.mx/EMIF_NORTE/PUBLICACIONES/EMIF_NORTE_2006.PDF) Por su parte, la Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala México de 2007 muestra que de 488,089 personas entrevistadas, sólo 16,195 dijeron cruzar por un motivo diferente al laboral. [http://www.conapo.gob.mx/EMIF\\_GUAMEX/PUBLICACIONES/EMIF\\_GUAMEX\\_2007.PDF](http://www.conapo.gob.mx/EMIF_GUAMEX/PUBLICACIONES/EMIF_GUAMEX_2007.PDF)

forma, no estarían allí.<sup>5</sup> Por otra parte, el número más elevado de deportaciones se observa, por lo general, cuando la economía de los Estados Unidos se contrae; en periodos de crisis, los migrantes son el chivo expiatorio ideal. Los migrantes son tratados como recursos desechables; en el momento en que no son útiles a la economía, son expulsados en detrimento de sus derechos humanos más elementales. No se reconocen sus aportaciones ni las ganancias que han generado para determinados grupos económicos en particular, ni para el país receptor en general.<sup>6</sup>

Adicionalmente, esta lógica es facilitada por los gobiernos de la región que, por consenso o por coacción, alinean sus políticas migratorias a la de los países que demandan la mano de obra. Es precisamente en este contexto que México aparece en escena.

*"...hay pocos lugares en el mundo en el que las tensiones originadas por las migraciones masivas de población en la era de la globalización son tan escandalosas como en la zona geográfica que se extiende de América Central al sur de Estados Unidos. Este espacio que abarca México y sus dos zonas fronterizas al sur y al norte, es un camino obligado que deben seguir los pobres, los que caminan y se movilizan por tierra, para alcanzar el territorio y el mercado de trabajo de los Estados Unidos. Este espacio marca también una línea de fractura entre una América rica y dominante en los planos económicos y políticos y una América pobre, sometida a las reglas del juego fijadas por el vecino del Norte. Las fronteras que deberían marcar los límites de la soberanía nacional, son el lugar en el que se manifiestan, de manera casi caricatural, las contradicciones fundamentales entre la lógica de la economía liberal globalizada, que es una de las causas fundamentales de las migraciones de población, y las políticas nacionales de gestión de estos flujos migratorios".<sup>7</sup>*

- 
- 5 Jeffrey S. Passel y D'Vera Cohn. *A Portrait of Unauthorized Immigrants in the United States*. Pew Hispanic Center, Reporte, 14 de abril de 2009. p. 1. <http://pewhispanic.org/files/reports/107.pdf>
- 6 Las deportaciones de Estados Unidos aumentaron más de 60 por ciento en los últimos cinco años y su mayor incremento se percibió en 2008, a raíz de la recesión económica en ese país. Cfr. **"De 738 mil Indocumentados deportados por EU, 400 mil son mexicanos"** en E-migrantes. Notimex, 19 de enero de 2009. [http://www.capacinet.gob.mx/wb2/eMex/eMex\\_2d65e\\_not341\\_de\\_738\\_mil\\_in](http://www.capacinet.gob.mx/wb2/eMex/eMex_2d65e_not341_de_738_mil_in)
- 7 Federación Internacional de Derechos Humanos. *Estados Unidos-México, Muros, Abusos y Muertos en las Fronteras*, marzo 2008, p. 7.

## 1.2. Las políticas de seguridad nacional

El panorama para las personas migrantes se ha vuelto complejo aún más debido a la perspectiva de seguridad que los gobiernos en Centro y Norteamérica han impreso al tema migratorio. Aunque el tema se había venido tratando con esa perspectiva desde hace tiempo, existe cierto consenso sobre que fue a partir de los atentados del 11 de septiembre que los gobiernos vincularon los temas de forma más cercana y completamente abierta. Esto se ha traducido en políticas de contención más agresivas; se diseñan políticas de seguridad que lo mismo señalan a traficantes de drogas, armas y personas y a migrantes como amenazas a la seguridad, con la consecuente asignación de recursos humanos y financieros para su control. México no escapa a esta tendencia. Sólo por mencionar un par de ejemplos del caso mexicano, se puede hacer referencia a la ampliación del presupuesto del Instituto Nacional de Migración (INM) y a la Iniciativa Mérida. En 2009, la Secretaría de Gobernación solicitó para el INM una ampliación presupuestal de cerca de 600 millones de pesos, al pasar de una base de mil 300 millones (en 2007) a poco más de mil 900 millones; los recursos serían destinados a contener y administrar los flujos migratorios, especialmente los irregulares. Por su parte, en el marco de la llamada iniciativa Mérida, se destinarían en el primer año US\$306,3 millones para el programa contra narcóticos, contra terrorismo y seguridad fronteriza.

El solo hecho de que la institución encargada de aplicar la legislación en materia migratoria en México, es decir el INM, forme parte del Consejo del Seguridad Nacional, nos da un primer indicio de la forma en que el gobierno mexicano aborda el tema migratorio, sin mencionar la incorporación del concepto de seguridad en las fronteras en programas nacionales como el de Seguridad Nacional. Estas políticas sólo incrementan los riesgos asociados a migrar de manera irregular pues para los migrantes supone sortear nuevas barreras durante su tránsito. Como ejemplo se puede mencionar el cambio en las rutas migratorias debido a la militarización y creación de muros en las fronteras.

## 2. El tránsito por México: actores y sus acciones

Una vez establecido el contexto más estructural de los flujos migratorios en la región, cabe decir que el tránsito de personas en situación irregular por México se ha caracterizado, desde siempre, por las violaciones a derechos humanos y delitos de los que son víctimas dichas personas.

Según cifras del INM, aproximadamente dos millones de personas, entre mexicanos y extranjeros, cruzan anualmente la frontera sur de Estados Unidos, de los cuales se estima que al menos 400,000 procede de algún país de Centroamérica, sin documentos. Su paso por el país sin documentos los expone a la criminalización, a la violencia, a la invisibilidad y, por lo tanto, a la impunidad. La decisión de los gobiernos de no permitir el libre tránsito es un recurso que ha funcionado bastante bien, pues los migrantes suelen asumir que las violaciones a derechos humanos son el precio que deben pagar por viajar y vivir en situación irregular, hecho que, lógicamente, aumenta el campo de acción de las autoridades para violar los derechos de los migrantes y, al mismo tiempo, incrementa la vulnerabilidad de las personas.

## 2.1. Delitos

Los migrantes en su tránsito por México son víctimas de diversos delitos. Según el informe de Amnistía Internacional "Víctimas invisibles. Migrantes en Movimiento en México" publicado en abril de 2010 *"Cada año, miles de migrantes son secuestrados, amenazados o agredidos por miembros de bandas delictivas. La extorsión y la violencia sexual son generalizadas, y muchos migrantes desaparecen o son asesinados"*.<sup>8</sup> Especialmente los secuestros se han convertido en uno de los delitos de mayor gravedad no sólo por el elevado número de personas afectadas, los niveles de violencia asociados al delito y los daños físicos, psicológicos y muertes que causan a los migrantes, sino también porque genera ganancias estratosféricas para el crimen organizado sin que el gobierno mexicano haya siquiera reconocido hasta ahora, de manera irrestricta, que ese delito se comete y que autoridades a todos los niveles de gobierno están coludidas con el crimen organizado.<sup>9</sup>

*"Yo vi bien a los agentes de Migración. Yo los reconozco a esos dos. Uno era gordo y un blanco güero de Migración, y el federal era uno gordo moreno. Todos los que pasan por esa caseta van a manos de Los Zetas. Tienen una van roja ahí, yo la vi junto a ellos. Estaba parqueada junto a los policías; Los Zetas nos dijeron que sí íbamos de chismosos con los policías nos iría peor, porque trabajan uni-*

8 Amnistía Internacional, abril de 2010, p. 11

9 Participan autoridades municipales, estatales y federales, incluidas fuerzas armadas y el Instituto Nacional de Migración.

*dos y nada van a hacer. Íbamos trepados casi uno encima del otro, porque nos llevaron en la misma patrulla en la íbamos todos, más el federal y el de Migración. Éramos ya 10, y yo le insistía que mejor nos deportaran, y ellos dijeron que no: '¿Traes dinero?', ¿Traes dinero?' ".<sup>10</sup>*

Adicionalmente, la participación de miembros de las comunidades en el secuestro a personas migrantes es cada vez más común, ya sea por conveniencia personal o por coerción; las personas son amenazadas por el crimen organizado para sumarse al cuantioso negocio y el hecho de que haya impunidad, violencia y falta de oportunidades económicas en las comunidades, se traducen en un incentivo para cometer ilícitos. Los migrantes señalan constantemente como cómplices del crimen organizado a maquinistas, taxistas, guardias de seguridad del ferrocarril, etc.

La supuesta falta de información del gobierno, pero especialmente su nulo interés en el tema, quedó evidenciada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante la audiencia temática "Situación de derechos humanos de migrantes en tránsito por territorio mexicano" que se realizó el 22 de marzo de 2010. El gobierno mexicano fue incapaz de dar cabal respuesta a las preguntas planteadas por los miembros de la Comisión así como por organizaciones de la sociedad civil.<sup>11</sup> El hecho de que el gobierno mexicano no haya tomado medidas sobre este tema resulta muy alarmante pues envía un mensaje de consentimiento e impunidad; las personas que se involucran no visualizan costos morales ni jurídicos por su actuación y sólo perciben beneficios económicos. Ante esta postura gubernamental, es lógico que no haya programas de prevención, atención y reparación del daño.<sup>12</sup>

Si bien los migrantes en situación irregular son vulnerables en general, cabe destacar que en el flujo hay grupos con mayor grado de vulnerabilidad que otros, tales como las mujeres, menores e indígenas. Especialmente el número de mujeres y me-

10 Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Bienvenidos al infierno del secuestro. Testimonios de Migrantes*. México, septiembre de 2009, p. 25.

11 Se puede ver la transmisión de la audiencia temática en el sitio [http://www.oas.org/OASPage/videosasf/2010/03/032210\\_IACHR\\_MNB\\_V5.wmv](http://www.oas.org/OASPage/videosasf/2010/03/032210_IACHR_MNB_V5.wmv)

12 Para ampliar información sobre este punto, se pueden consultar dos documentos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el *Informe Especial sobre Secuestros a Personas Migrantes* de junio de 2009 y *Bienvenidos al infierno del secuestro. Testimonios de Migrantes*, de septiembre de 2009.

nores participando en el flujo migratorio se ha incrementado en los últimos años y tienen altas posibilidades de sufrir violaciones sexuales y ser víctimas de trata y explotación sexual. Las mujeres suelen enfrentarse a violaciones sexuales durante su tránsito tanto por autoridades como por sus polleros y por miembros del crimen organizado; en múltiples ocasiones no tienen más opción que prostituirse para salvar su vida y en otras son ofrecidas por sus compañeros de viaje como pago para seguir su camino.<sup>13</sup>

## 2.2. Violaciones de derechos humanos

Las violaciones de derechos humanos se pueden dividir en dos tipos: las que son por acción y las que son por omisión; ambas son cometidas por autoridades de los tres niveles de gobierno durante todo el proceso migratorio, es decir, durante el tránsito, la verificación del status migratorio, la detención y deportación. En lo tocante a violaciones por acción, las autoridades suelen extorsionar, golpear y maltratar física y verbalmente a los migrantes durante el tránsito con la intención de obtener ganancias. En lo que corresponde a la verificación, detención y deportación, organizaciones de sociedad civil, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y diversos órganos de los Sistemas Universal e Interamericano de Protección a Derechos Humanos, han insistido en la necesidad de que las autoridades se apeguen a la normativa existente o, en todo caso, que creen normas enmarcadas en la protección a derechos humanos.

### 2.2.1 Verificación del status migratorio

En México, la verificación del status migratorio sólo puede ser realizada por agentes del INM y por la Policía Federal Preventiva y, en algunos casos, por otras instancias siempre y cuando el INM lo solicite por escrito.<sup>14</sup> En la práctica, diversas autoridades de los tres niveles de gobierno participan en la verificación migratoria, aún sin que se haya solicitado su intervención y, a pesar de las denuncias de migrantes y de organizaciones de sociedad civil,

13 Ana Chávez Galindo y Carlos Lemus. "Alcanzar el sueño americano vía la pesadilla mexicana" en *Memorias del V Congreso Internacional sobre Migración: Procesos de Detención y Deportación o Retorno*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar, Guatemala. 2009, pp. 51-63.

14 Artículos 151 y 73 de la Ley General de Población y artículos 195 y 98 de su Reglamento. Cabe destacar que la Policía Federal Preventiva es una entidad que ha cambiado de nombre, ahora es sólo Policía Federal, sin embargo, no se ha hecho la precisión correspondiente en la Ley ni en su Reglamento.

esta situación no cesa ni los responsables son sancionados. Más grave aún, es el hecho de que no sólo autoridades sino también los guardias de seguridad privada que trabajan en los ferrocarriles y hasta bomberos revisan los documentos a los migrantes.

La Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana en México, órgano de la Iglesia Católica que atiende el tema migratorio, ha documentado que en un porcentaje muy alto de los casos (entre 95 y 98% aproximadamente), cuando los agentes de Seguridad Pública Municipal interceptan a los migrantes, requieren que éstos se identifiquen, comprueben su nacionalidad mexicana o, en su caso, acrediten su legal estancia en el país, lo que demuestra que se encuentran realizando actividades de control y verificación migratoria para las cuales no están facultados.

Además del claro objetivo de obtener ganancias con la supuesta verificación, es evidente que las autoridades se guían por patrones xenófobos y racistas; en múltiples ocasiones, los migrantes son revisados so pretexto de que se encuentran cometiendo alguna falta administrativa o muestran una actitud sospechosa. En este sentido, en su recomendación número 13, la CNDH ha insistido en el hecho de que *"...las verificaciones migratorias ilegales llevadas a cabo por autoridades policiales bajo el argumento de que los extranjeros se encontraban en actitud sospechosa, podría considerarse como un acto de discriminación, que atenta contra su derecho a la igualdad, considerando que, para ejecutar el acto de molestia los servidores públicos se basan, principalmente, en sus rasgos físicos, vestimenta, apariencia y acento de voz..."*.

Durante la verificación no sólo se incumple con la norma nacional sino además se violan algunos derechos de los migrantes (entre los que se pueden mencionar el trato digno, la certeza jurídica, el debido proceso, etc.) que también están garantizados en diversos acuerdos internacionales de los cuáles México es signatario.

Todos estos elementos, sin duda, generan una situación de vulnerabilidad e incertidumbre en los migrantes, provocando no sólo estados anímicos negativos sino también graves daños físicos. Un tema que eleva la preocupación de defensores de personas migrantes es el relacionado con los operativos que las autoridades realizan en las vías del tren o en lugares cercanos a éstas, ya que suelen ocasionar muertes y accidentes donde los migrantes pierden extremidades de su cuerpo. La tragedia aumenta cuando los migrantes son deportados sin haber recibido el tratamiento médico adecuado.

*"Se conoce de un número dramático de migrantes lesionados, atropellados y amputados durante los operativos que ocurren en proximidad de los trenes. Por ejemplo, cifras oficiales reportan 85 mutilados en sólo el 2004 y hay reportes que el número de amputados subió el 50% del 2004 a 2005. Estos operativos están llevados por parte de las fuerzas policíacas bajo los órdenes del Instituto Nacional de Migración y también por otros grupos policíacos y por grupos de seguridad privada relacionados a las empresas de ferrocarriles. La directora de la Casa de Jesús El Buen Pastor, un centro de atención en Tapachula para migrantes, indica que se reportan hasta 25 mutilaciones cada vez que el tren pasa por esa zona. Un ejemplo reciente ocurrió el 10 de febrero de 2007 cerca de Chauite, entre Chiapas y Oaxaca, donde policías federales y personal del INM interceptaron un ferrocarril de las líneas Chiapas – Mayab en el que viajaba medio millar de indocumentados centroamericanos. Más de cien personas fueron detenidas y cuatro hospitalizadas. Los migrantes detenidos reportaron haber sido golpeados por los policías y unos sufrieron amputaciones".<sup>15</sup>*

### 2.2.2. Detención

Por su parte, la detención de migrantes en México está regulada básicamente por las Normas de Funcionamiento de las Estaciones Migratorias. Aún con esta normativa, en las estaciones migratorias existe una serie de irregularidades que tanto migrantes como organizaciones de la sociedad civil e instancias como la CNDH y órganos de Naciones Unidas han denunciado de manera constante. Organizaciones no gubernamentales como Sin Fronteras y el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba que realizan visitas a las Estaciones Migratorias (EM) del Distrito Federal y Tapachula respectivamente, reportan que durante sus visitas se han percatado de que las autoridades suelen transgredir las garantías del debido proceso nacional e internacional al no respetar: el derecho de audiencia, el derecho a leer la declaración antes de firmarla, el derecho a acceder a la revisión del expediente, el derecho a la representación legal, el derecho a un traductor/in-

15 Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, Hogar de la Misericordia y Due Process of Law Foundation. *La crisis de derechos humanos en la frontera sur de México*. México. DPLF, 2008. pp. 13 y 14.

térprete, el derecho a la comunicación y a la información, el derecho a la notificación, acceso y protección consular, entre otros.<sup>16</sup> También se deben agregar las vejaciones que sufren los migrantes pues en muchas ocasiones están detenidos en hacinamiento, no reciben alimentos en condiciones óptimas de sanidad, no reciben atención médica y son maltratados física y psicológicamente.

Aunque las estaciones migratorias sólo facilitan la administración de los flujos migratorios y diversas organizaciones de sociedad civil han insistido en la necesidad de explorar modalidades diferentes de detención administrativa, el número de estaciones sigue en aumento. Actualmente existen 47 en todo el país, la mayoría en la frontera sur, pero se ha previsto la construcción de 14 más en el presente sexenio.

*"De acuerdo con el Instituto Nacional de Migración (INM) se encuentran en proceso de elaboración los anteproyectos de construcción de 14 nuevas instalaciones migratorias para la frontera sur del país, los cuales contemplan oficinas de regulación migratoria, protección a migrantes, control y verificación, así como estación migratoria... Dichas construcciones se desarrollarán durante el presente sexenio, informó el INM en el Segundo Informe presidencial"*<sup>17</sup>

### 2.2.3. Deportaciones

En cuanto a las deportaciones que el gobierno mexicano realiza, mayoritariamente de centroamericanos, deberían enmarcarse en los Acuerdos de Repatriación Segura y Ordenada que la administración federal ha firmado con los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Sin embargo, miembros de algunas organizaciones de la sociedad civil, sobre todo del sur de México, denuncian que la forma en que se deporta sigue siendo violatoria del debido proceso y de los derechos humanos en general; no se respetan los horarios ni lugares establecidos para las deportaciones, no se respeta el principio de la unidad familiar ni

16 Cfr. Sin Fronteras. *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009*, diciembre de 2009. 52 pp.; y Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova. *Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI*. 2010, 40 pp.

17 Natalia Gómez. "Alistan 14 nuevas estaciones migratorias para frontera sur" En El Universal. México, 2 de septiembre de 2008. <http://www.el-universal.com.mx/notas/534805.html>.

el interés superior de la niñez (los menores no acompañados son deportados junto con migrantes adultos), etc.<sup>18</sup>

En los procesos de deportación es necesario tomar en cuenta a los grupos más vulnerables como los menores no acompañados que requieren de una atención y un tratamiento especial. En algunos estados, en la frontera norte de México, empiezan a crearse programas de atención a esta población; sin embargo, los esfuerzos siguen pareciendo insuficientes frente a la masiva deportación de menores y, con seguridad, los países de Centroamérica viven exactamente la misma problemática.

En lo que se refiere a menores no acompañados, el Instituto Nacional de Migración ha creado la figura de Oficiales de Protección a la Infancia; empero, se ha indicado que no están debidamente capacitados para desempeñar sus funciones ni tienen los perfiles ideales para la atención de menores, especialmente cuando éstos han sido víctimas o testigos del delito. Oliver Bush, director de Relaciones Interinstitucionales del INAMI, declaró, en entrevista: *"los ciento sesenta y cinco agentes OPIS han recibido cursos sobre violencia, maltrato, abuso, comunicación afectiva, derechos del niño, trata de personas, entre otros, que sirven para atender a 20 mil infantes (...) En cuatro días, con una capacitación máxima de 40 horas los agentes federales del INM, han sido acreditados como Oficiales de Protección a la Infancia (...) "* Para ser agente me parece que no se requiere carrera universitaria. Se hace un perfil de habilidades de interacción".<sup>19</sup>

En el caso de los migrantes centroamericanos deportados de México, generalmente la situación no suele implicar, como en el caso de los migrantes deportados desde Estados Unidos, separación familiar, inestabilidad afectiva o sentimientos de desarraigo, pues ordinariamente sólo van de tránsito. Sin embargo, las deportaciones sí provocan mayor inestabilidad económica, vulnerabilidad y sensación de fracaso. Como en el caso de los migrantes en la frontera entre México y Estados Unidos, los migrantes de-

18 Cabe señalar que los Acuerdos no son públicos y el acceso es muy complicado; esto dificulta la exigibilidad de los derechos y amplía los márgenes de discrecionalidad de las autoridades.

19 "Capacita INM de forma exprés a agentes de atención a niños" en Diario Digital Plano Informativo El Universal. 1 de marzo de 2010. <http://www.planoinformativo.com/nota.php?id=63466>

portados desde México intentan, a la brevedad posible, atravesar nuevamente la frontera sur.

Durante la detención y la deportación, los países de origen deberían jugar un papel preponderante en el monitoreo de las condiciones en que sus connacionales son procesados; sin embargo, miembros de las organizaciones de la sociedad civil en México notan que la red consular centroamericana en México generalmente no tiene un papel proactivo en la defensa de sus connacionales en el país. Esto se debe en gran medida a que, pese a la constante retórica sobre la importancia del tema, los derechos humanos de las personas migrantes no es prioritario para los gobiernos de Centroamérica; el asunto sólo cobra relevancia cuando la migración trae consigo la transferencia de remesas.

Es frecuente escuchar que los consulados no cuentan con recursos humanos ni financieros para atender a sus connacionales de manera expedita y eficiente y, en ello, hay una lectura política de desinterés y completa alineación a las políticas de Estados Unidos. Si lo planteamos desde la perspectiva de violación a los derechos humanos, no sólo el gobierno mexicano comete serias transgresiones durante la verificación del status migratorio, la detención y la deportación; también hay violación por omisión de los gobiernos de Centroamérica en el sentido de que no asumen la completa responsabilidad de proteger a sus connacionales en territorio mexicano. A este contexto habría que agregar que el gobierno mexicano, pese a lo establecido en el artículo 36 de la Convención de Viena, no cumple a cabalidad con la obligación de informar a las personas detenidas sobre su derecho a solicitar apoyo a su consulado y no informa a las autoridades consulares de las personas detenidas.

#### *2.2.4. Violaciones por omisión*

Además de las violaciones a derechos humanos por acción que ya se han detallado, las autoridades mexicanas también cometen violaciones por omisión al no diseñar estrategias de atención, prevención y reparación integral del daño. Los instrumentos existentes que regulan la presencia de los migrantes en el país no brindan herramientas suficientes para alentar la denuncia con el fin de terminar con las prácticas de corrupción, violación e impunidad imperantes en México. Cabe destacar que la legislación im-

pide el acceso a la justicia a los migrantes en situación irregular; el artículo 67 de la Ley General de Población indica: *“Las autoridades de la República, sean federales, locales o municipales (...) están obligadas a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal estancia en el país”*.

Ante el incremento de los delitos que sufren los migrantes, el INM ha decidido establecer un procedimiento especial para otorgar visas humanitarias a aquellos migrantes que hayan sido víctimas o testigos de delitos. Este procedimiento se estableció en 2007 mediante una circular interna (CRM/189/2007) y permite que se otorgue una visa humanitaria con vigencia de un año (prorrogable en cuatro ocasiones), con entradas y salidas múltiples y con el derecho a trabajar mientras forman parte del proceso judicial que hayan iniciado. Empero, la circular no resuelve la problemática de acceso a la justicia, por dos razones: primero porque en términos jerárquicos se ubica por debajo de una Ley y por lo tanto su exigibilidad se torna complicada; y segundo porque al ser una circular de carácter interno, deja mucho espacio para la discrecionalidad de aquellos que deben aplicarla. Aún cuando este procedimiento existe, es común que los responsables de los Ministerios Públicos no tomen la denuncia de las víctimas o testigos de delitos más por corrupción y colusión con el crimen organizado que por desconocimiento del procedimiento que deben seguir.

*“Además, cuando el secuestro se lleva a cabo en una entidad federativa distinta al lugar en donde se intenta poner la denuncia, lo cual sucede en la mayoría de las ocasiones, los agentes del ministerio público se niegan a tomar la declaración, alegando que ésta debe ser hecha en el estado en el que sucedieron los hechos; en caso de presumirse el delito de delincuencia organizada, los agentes del ministerio público de las procuradurías estatales se niegan a aceptar la denuncia alegando que la querrela debe ser interpuesta ante la Procuraduría General de la República. Por otra parte, los mecanismos de protección a las víctimas son escasos y sólo funcionan circunstancialmente en la medida en que las personas defensoras de los Derechos Humanos de las personas migrantes presionan a las autoridades para que cumplan con sus tareas. De esta forma, para obtener una Forma Migratoria 3 (FM3)*

*por razones humanitarias es necesario presentarse ante el Instituto Nacional de Migración con una constancia de denuncia y seguir un largo procedimiento de regularización migratoria.*<sup>20</sup>

Otro factor que agrava esta situación generalizada de violencia en contra de los migrantes es que no se han establecido sanciones para los agentes cuya responsabilidad ha sido demostrada con el testimonio de las víctimas y demás pruebas ofrecidas ante los organismos de derechos humanos e instancias de procuración de justicia. La falta de protección a las víctimas, de reparación del daño y de sanción a los responsables, envía un mensaje muy claro para el resto de la población migrante: no denunciar.

### 2.3. Los defensores de personas migrantes

En este contexto de violencia, de corrupción e impunidad, los defensores de derechos humanos juegan un papel importante para visibilizar y denunciar lo que ocurre. A lo largo de la República Mexicana existen más de 54 casas de migrantes, la mayoría atendidos por gente de la Iglesia Católica, que proveen diferentes servicios de ayuda humanitaria e información, entre los que destacan la alimentación, el hospedaje, la atención médica básica y el reparto de ropa y zapatos, las pláticas sobre derechos humanos y sobre los peligros que encontrarán en el camino, entre otras.

Pero además de la ayuda humanitaria, la violencia y el marco jurídico que obstaculiza el acceso a la justicia obliga a sus prestadores a documentar y denunciar las violaciones de derechos humanos y delitos de los que son sujetos los migrantes, lo que representa grandes retos no sólo en términos de capacitación sino también en materia de protección, pues en la medida en que las denuncias afectan los intereses económicos de bandas delictivas, los defensores exponen su vida y la de sus colaboradores.<sup>21</sup>

Una vez más, la responsabilidad de salvaguardar la vida de estos defensores recae en las autoridades, pues las cada vez más cre-

20 Secuestros a Personas Migrantes Centroamericanas en Tránsito por México. Documento preparado para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la audiencia temática llevada a cabo en este tema el 22 de marzo de 2010, p. 22.

21 No todos los defensores hacen denuncia pública (en medios de comunicación) o penal y las formas de denuncia son siempre muy variadas; cada quien las realiza conforme a sus capacidades y dependiendo de la evaluación que haga del contexto.

cientes y violentas agresiones denotan no sólo desinterés e incapacidad de protección sino también el escaso reconocimiento a la labor que realizan los defensores. El grado de violencia contra defensores de personas migrantes ha llegado a tal nivel que algunos de éstos han tenido que recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para solicitar medidas cautelares.

Además de las casas de migrantes, también miembros de centros de derechos humanos y otras organizaciones de sociedad civil nacional e internacional han insertado en su agenda el tema de las violaciones a derechos humanos contra personas migrantes y sus defensores.

## 2.4 Los costos

Generalmente las denuncias sobre violaciones a derechos humanos y delitos suelen resaltar la corrupción de autoridades, la impunidad y, en general, el casi nulo apego de los gobiernos a los principios de derechos humanos; pero lo que sustenta la denuncia y la lucha es la necesidad de poner en el centro de la discusión el respeto a la dignidad del ser humano. En este sentido, vale la pena recordar que la migración forzada por razones económicas implica, en gran medida, un constante ataque a la dignidad del ser humano y a sus derechos más elementales como la libertad, la igualdad, la no discriminación, la vida, la seguridad, etc.<sup>22</sup>

Cuando las personas deciden salir de sus comunidades de origen, generalmente existe una afectación emocional y monetaria para ellos y sus familias, que se extienden durante el tránsito y hasta la llegada a los países de destino. Durante el tránsito por otros países, los delitos y violaciones a derechos humanos causan estragos monetarios, emocionales y psicológicos. El hecho de tener que intentar llegar hasta Estados Unidos en más de una ocasión a causa de la deportación, de tener que pagar cada vez a más actores para llegar al destino final, o de ser secuestrados en más de una ocasión, implica un encarecimiento del viaje, costo que generalmente asumen las familias de los migrantes en el lugar de origen o de destino, además de los elevados niveles de frustración.

---

22 En este sentido se hace referencia a las personas que migran en condiciones de alta vulnerabilidad.

Por su parte, las secuelas emocionales de haber sido víctimas de diversos delitos, pero especialmente de secuestro, son muy profundas sin que existan hasta el momento programas de atención a víctimas migrantes y medidas de reparación del daño. Los impactos emocionales y psicológicos son la lógica consecuencia de las humillaciones, los golpes, las violaciones sexuales, las amenazas, de presenciar la muerte, etc.

*“Yo estuve secuestrada en Reynosa, había una mujer hondureña de nombre Sara, que estaba embarazada y que ya llevaba mucho tiempo secuestrada. Ella sólo me dijo que se llamaba así, y que tal vez iba a llegar un momento en el que se le olvidaría su nombre, por lo que me pidió que se lo recordara cuando esto sucediera. Y fue cierto, después de algunos días ella ya no recordaba su nombre y sólo llorando pasaba. Entonces, empezó a nacer el bebé, y nadie la ayudó, sino que al contrario, la golpearon para que dejara de quejarse. El bebé nació, pero la placenta nunca salió, así que al cabo de dos horas de que nadie la ayudara, ella murió ahí, desangrada. Al bebé se lo llevaron y no sé qué habrá pasado con él. Los secuestrados no hicieron nada con el cuerpo de Sara, sino que ahí lo dejaron, y nosotros teníamos que convivir ahí con el cadáver, pero empezó a oler tan mal que los vecinos se dieron cuenta y avisaron al ejército que algo raro estaba pasando en esa casa. Entonces, nos movieron para otro lado y dejaron el cuerpo de Sara ahí.”<sup>23</sup>*

Cada vez es mayor el número de colaboradores de Casas de Migrantes que indican registrar personas con trastornos mentales a causa de los secuestros.

Otra población con alto grado de vulnerabilidad es aquella que no logra llegar a su destino final y se queda atrapada en las fronteras o en algún otro punto del país, que además de sufrir trastornos mentales se ven en la necesidad de vivir en la calle, de drogarse, etc.

23 Belén Posada del Migrante, Humanidad sin Fronteras A.C. y Frontera con Justicia A.C. *Sexto Informe sobre la situación de los Derechos Humanos de las personas migrantes en Tránsito Por México*. Saltillo Coahuila, junio de 2010 p. 50.

Finalmente, una vez que se ha alcanzado el país de destino, se sufre otro tipo de afectaciones por diversas razones: primeramente, el país y su cultura resultan, generalmente, completamente ajenos al migrante; si la familia se ha dejado atrás, se le extraña, etc. También la familia que se queda sufre un trastorno no sólo en su estructura tradicional sino también en la salud emocional de las mujeres, hijos y padres.

En muchas ocasiones la perturbación no termina ni siquiera cuando el migrante regresa a su lugar de origen, pues su reinserción no siempre se sucede de manera natural; su regreso causa expectación, no siempre hay aceptación y, dependiendo de la forma en que el migrante ha regresado, por ejemplo si ha sido deportado, puede haber también sensaciones de vergüenza y frustración.

### 3. Notas finales

Es evidente que toda esta problemática no puede abordarse desde una perspectiva de seguridad nacional, pues ésta sólo aumenta la vulnerabilidad de las personas migrantes y sus defensores. Aunque las autoridades reivindican en el discurso político el respeto a los derechos humanos de los migrantes, en la práctica y en el discurso los ubican en la esfera de la seguridad nacional y los asocian al crimen organizado.

Es necesario que los gobiernos de Centroamérica y México saquen la discusión de este terreno y la lleven a un análisis que reconozca y entienda las causas estructurales de la migración y pongan a las personas en el centro de la discusión. Las organizaciones de la sociedad civil así como los organismos de derechos humanos nacionales e internacionales, han aportado bastante información sobre las acciones más inmediatas que pueden redundar en beneficio de las personas migrantes.

Por su parte, los países de Centroamérica deben asumir un papel más proactivo no sólo en la defensa de sus connacionales sino también en el diseño de políticas económicas y sociales que desincentiven la migración forzada para los grupos que migran en alto riesgo y vulnerabilidad.

No se registrarán grandes avances sin el reconocimiento y castigo para aquellos que perpetúan la corrupción e impunidad en este país y esto está directamente vinculado con la creación de

un marco legal *ad hoc* a las necesidades actuales así como a la aplicación de la Ley.

Cualquier propuesta de Ley, política pública o programa no puede realizarse sin espacios reales de interlocución con la sociedad civil, no sólo porque eso supone la construcción de una sociedad más transparente, participativa e incluyente sino también porque es, en gran medida, la sociedad civil organizada la que se acerca de manera más humana a las necesidades reales de las personas migrantes.

Finalmente, se requiere también transparencia en los procesos, estadísticas e información sobre el tema migratorio pues no acceder a esto complica la exigibilidad de los derechos y amplía los márgenes de acción de los actores que cometen ilícitos, así como la discrecionalidad de las autoridades.

## Referencias bibliográficas

Amnistía Internacional. *Víctimas invisibles. Migrantes en Movimiento en México*, España, abril de 2010, 44 p.

Belén Posada del Migrante, Humanidad sin Fronteras A.C. y Frontera con Justicia A.C. *Sexto Informe sobre la situación de los Derechos Humanos de las personas migrantes en Tránsito por México*, Saltillo, Coahuila, junio de 2010, 50 p.

Canchola, María. *Diagnóstico de necesidades de incidencia sobre el tema migratorio en Centroamérica y Norteamérica: el caso de México. Una perspectiva de las obras de la Compañía de Jesús que trabajan en el tema*. SJM México, México, noviembre de 2008, 85 p.

Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova. *Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI*, México, diciembre de 2009, 40 p.

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. et al. *Documento preparado para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la audiencia temática "Secuestros a Personas Migrantes Centroamericanas en Tránsito por México"*, México, marzo de 2010, 32 p.

Galindo, Ana y Carlos Lemus. "Alcanzar el sueño americano vía la pesadilla mexicana" en *Memorias del V Congreso Internacional sobre Migración: Procesos de Detención y Deportación o Retorno*, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 2009, pp. 51-63

Comisión Nacional Derechos Humanos. *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Casos de Secuestro en contra de Migrantes*, México, junio de 2009, 53 p.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Bienvenidos al infierno del secuestro. Testimonios de Migrantes*, México, septiembre de 2009, 91 p.

Consejo Nacional de Población. *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte*, 2006. [http://www.conapo.gob.mx/EMIF\\_NORTE/PUBLICACIONES/EMIF\\_NORTE\\_2006.PDF](http://www.conapo.gob.mx/EMIF_NORTE/PUBLICACIONES/EMIF_NORTE_2006.PDF)

Consejo Nacional de Población. *Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala México*, 2007. [http://www.conapo.gob.mx/EMIF\\_GUAMEX/PUBLICACIONES/EMIF\\_GUAMEX\\_2007PDF](http://www.conapo.gob.mx/EMIF_GUAMEX/PUBLICACIONES/EMIF_GUAMEX_2007PDF)

Diario Digital. "Capacita INM de forma exprés a agentes de atención a niños", El Universal, 1 de marzo de 2010. <http://www.planoinformativo.com/nota.php?id=63466>.

Federación Internacional de Derechos Humanos. *Estados Unidos-México, Muros, Abusos y Muertos en las Fronteras. Violaciones flagrantes de los derechos de los migrantes indocumentados en camino a Estados Unidos*, marzo de 2008, 64 p. <http://www.womenontheborder.org/documents/USAMexiquemigran488esp.pdf>

García Zamora, Rodolfo. "Migración internacional, tratados de libre comercio y desarrollo económico en México y Centroamérica" en *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo (comp). Enero de 2007, pp. 313-335 [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal\\_guillen/19GarciaZ.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/19GarciaZ.pdf)

Gómez, Natalia. "Alistan 14 nuevas estaciones migratorias para frontera sur", El Universal, México, 2 de septiembre de 2008. <http://www.el-universal.com.mx/notas/534805.html>.

Índice de Percepción de la Corrupción 2009 de Transparency Internacional, 2009. [http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCI%20C3%93N%202009/Tabla%20sint%20C3%A9tica.CPI\\_2009\\_table\\_spanish.pdf](http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCI%20C3%93N%202009/Tabla%20sint%20C3%A9tica.CPI_2009_table_spanish.pdf).

Notimex. "De 738 mil indocumentados deportados por EU, 400 mil son mexicanos" E-Migrante, 19 de enero de 2009. [http://www.capacinet.gob.mx/wb2/eMex/eMex\\_2d65e\\_not341\\_de\\_738\\_mil\\_in](http://www.capacinet.gob.mx/wb2/eMex/eMex_2d65e_not341_de_738_mil_in)

S. Passel, Jeffrey y D'Vera, Cohn. *A Portrait of Unauthorized Immigrants in the United States*, Pew Hispanic Center, 14 de abril de 2009, 52 p. <http://pewhispanic.org/files/reports/107.pdf>

Sin Fronteras. *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México 2007-2009*, México, diciembre de 2009, 52 p.

# Migración e imaginación política:

## Migrantes, leyes y planes de desarrollo en Costa Rica\*

Alexander Jiménez Matarrita\*\*

### Preámbulo

En Costa Rica, los procesos migratorios más recientes han puesto en tensión las formas habituales de imaginación política. Digamos que han “estirado” los modos usuales de imaginar quiénes somos, cuáles son los atributos de la nación y dónde están situados los límites de la comunidad política.

Los movimientos migratorios suscitan incertidumbres acerca del sentido y alcance de las identidades nacionales y los pactos de pertenencia. Además, suscitan interrogantes en torno a la vieja presunción según la cual este país era una sociedad igualitaria. Pero sus consecuencias van más allá y tocan aspectos sistémicos.

---

\* Buena parte de este artículo está basada en fuentes y argumentos tomados de mi libro *La vida en otra parte. Migraciones y cambios culturales en Costa Rica*. San José: Arlekin, 2009. En dicho libro aparecen desarrollados datos que aquí están apenas sugeridos.

\*\* Investigador y catedrático de filosofía en la Universidad de Costa Rica. Doctor en Filosofía y Profesor Invitado de la Universidad de Salamanca. Primer premio Extraordinario de las tesis doctorales de la Universidad de Salamanca, año 2001. Premio Nacional de Ensayo “Aquileo J. Echeverría” 2002 por el libro *El imposible país de los filósofos. El discurso filosófico y la invención de Costa Rica*. Ha editado los siguientes libros: *Costa Rica Imaginaria* (1998); *La percepción de lo político en Costa Rica* (1998); *Sociedades hospitalarias. Costa Rica y la acogida de inmigrantes* (2004); *La vida en otra parte. Migraciones y cambios culturales en Costa Rica* (2009). Fue Coordinador y Redactor final de *Prensa escrita costarricense y población migrante y refugiada. Informe de noticias del año 2008* del Observatorio de Medios de Comunicación para la Población Migrante y Refugiada. Es Director del Doctorado en Estudios de la Sociedad y la Cultura, en la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: jimenezm@usal.es

El hecho migratorio ha exigido el estado costarricense definir y redefinir constantemente sus marcos institucionales y normativos, así como sus horizontes de desarrollo.

La imaginación política no siempre proviene de conceptos ni de teorías o ideologías explícitas. Algunos de sus núcleos de sentido tienen como fuente malestares, temores, sensibilidades y aspiraciones no necesariamente explicitadas. En los productos políticos –leyes, decretos, planes de desarrollo, planes de gobierno– se pueden captar esas fuentes y esos núcleos de sentido. Este artículo pretende hacerlos manifiestos. Para ello estudio tres documentos pertinentes: las dos últimas leyes de migración y extranjería aprobadas por la Asamblea Legislativa, una en el 2005 y la otra en el 2009, y el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Aprobados en los últimos cinco años, estos instrumentos normativos y de planificación han marcado el horizonte frente al cual podemos comprender el lugar de los migrantes y de las migraciones en la comunidad política costarricense.

Los últimos cuatro gobiernos tuvieron que ver con la elaboración, discusión y aprobación de las últimas dos leyes de migración y extranjería. En la redacción del proyecto de la nueva ley de migración, vigente desde marzo de 2010, participaron además numerosas organizaciones de la sociedad civil. Dicho proyecto fue debatido en la prensa, en muchas redes sociales y en el ámbito universitario. La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, en cambio, fue responsabilidad de algunos funcionarios del gobierno de Oscar Arias Sánchez. No tomó en cuenta la participación de otras instancias y no estuvo sometido a ningún debate. En cualquier caso, ambos documentos revelan las significativas tensiones que existen en Costa Rica a propósito de cómo responder políticamente ante los complejos procesos migratorios experimentados en los años más recientes.

## 1. Actores, debates, tensiones e incertidumbres

En Costa Rica, el debate sobre la migración ha permitido dibujar sensibilidades políticas encontradas. Por un lado, ha propiciado la aparición de redes de instituciones y organizaciones empeñadas en luchar por los derechos de los inmigrantes. Convencidos de habitar un Estado de derecho, estos grupos buscan crear condiciones óptimas para la integración sociocultural de los migrantes.

Así intentan ser fieles a eso que podríamos llamar la imaginación democrática. Por otro lado, algunos sectores atribuyen a determinadas poblaciones migrantes la responsabilidad por el agotamiento de un nivel de bienestar que creen perdido.<sup>1</sup> También les atribuyen ser los causantes del incremento de las tasas de homicidios y delitos.<sup>2</sup> Para ellos, los extranjeros traen la peste de la inseguridad y el riesgo de echar a perder un paraíso. Por eso, promueven respuestas policiales y mano dura contra los inmigrantes.

Este choque entre tendencias represivas y aspiraciones democráticas ilustra los vaivenes de una sociedad que aún no termina de acomodarse a una realidad que parecería no haber previsto y no haber deseado. Estas incertidumbres y ansiedades han marcado el clima sentimental y la sensibilidad política de un país que se ha transformado profundamente en pocos años y que no sabe cómo explicarse esos cambios. Sin explicaciones convincentes y un poco a la deriva, se ha ido delineando una sociedad temerosa que para intentar conjurar sus miedos más básicos parece haber echado mano de la figura del inmigrante pobre encarnada por los nicaragüenses. Estos operan como chivos expiatorios. Cargan encima la respuesta al origen de todos los males. En especial, se los culpa de haber echado a perder un país imaginado como un paraíso, un paraíso que de pronto fue asaltado desde fuera. De alguna manera, las últimas leyes migratorias y los planes de desarrollo, sin decirlo y quizá sin saberlo, eran partícipes de esta forma de imaginación hostil y burda.

La presunción de habitar una sociedad excepcional, una suposición típica de los nacionalismos, cristalizó de manera consistente en la población costarricense durante la segunda mitad del siglo XX. Esta certeza de poseer un carácter excepcional se expresaba en rasgos virtuosos atribuidos a la nación: país con una democracia perenne o muy antigua, país homogéneo e igualitario de gente blanca, individualista y liberal, país con más maestros que soldados, país de paz, sociedad que resuelve de modo pacífico conflictos y des-

---

1 Jiménez, Alexander (2009).

2 Algunas de estas tendencias son analizadas en el Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD-Costa Rica, del año 2005, titulado *Venciendo el temor: (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. También son estudiadas en el Informe del Observatorio de Medios de Comunicación para la Población Migrante y Refugiada, del año 2008, titulado *Prensa escrita costarricense y población migrante y refugiada*.

acuerdos, país de la amistad y el pura vida, paraíso en los trópicos y suiza centroamericana, sociedad incluyente e integrada, país de instituciones fuertes y de élites políticas benevolentes.<sup>3</sup>

Más allá del debate acerca del contenido de verdad de dichas imaginaciones, lo cierto es que contribuyeron en la construcción de ciertos modos de estar juntos. Pero hoy parecen agotarse y su desgaste es contemporáneo a la aparición de patrones de convivencia marcados por el miedo, la desconfianza y la hostilidad. También se ponen en discusión las formas habituales de adhesión a las instituciones democráticas.

En medio de estos escenarios confusos hay algo que parece claro: la gente percibe la presencia de ciertos grupos de inmigrantes internacionales como una causa fundamental de cambios y nuevas complejidades no deseadas y no comprendidas. Estas percepciones, que circulan en conversaciones, mensajes de texto, chistes, y que son alentadas por los medios de comunicación, han tenido una progresiva importancia en las dos últimas elecciones presidenciales. En la más reciente, celebrada en febrero de 2010, varios candidatos tenían claro que los costarricenses viven con miedo a ser victimizados en sus vidas, sus cuerpos y sus bienes. Sabían que las tasas de homicidios, robos, hurtos, agresiones, intimidaciones y violencia sexual siguen creciendo desde hace algunos años.

Por ello, en sus campañas prometieron mano dura, expulsión de los delincuentes extranjeros y cierre de fronteras. Estas promesas delirantes provenían de un cálculo electoral perverso. Estaban basadas en el hecho de que distintos individuos y grupos de este país responsabilizan a los inmigrantes por el aumento en la inseguridad. Pero este es un prejuicio que no resiste la menor prueba. De hecho, los crímenes y delitos en Costa Rica, en su mayor proporción, son cometidos por costarricenses. La participación de extranjeros en ellos es marginal. Por eso, cerrar fronteras o expulsarlos, además de violar los marcos legales previstos, no cambiaría nada. Que sólo sea habitada por nacionales no implica que una sociedad esté a salvo de nada. Dentro seguirán haciendo daño los personajes más peligrosos: evasores, patronos que no pagan los salarios mínimos y empresarios que destru-

---

3 Acuña, Víctor Hugo (2002). Jiménez Alexander (2008).

yen bosques, costas, ciudades, con la complacencia de quienes gobiernan.

La tendencia a culpar a los inmigrantes de todos los males es un mecanismo siniestro que impide pensar dónde están y cómo funcionan los más peligrosos ilegalismos. En Costa Rica, los procesos migratorios condensan buena parte de los miedos e incertidumbres de una comunidad política que no sabe explicar, no desea conocer o quiere ignorar las razones más profundas de su malestar. Los migrantes, cuando vienen de países vecinos y pobres, reciben sobre sí todas las culpas y se convierten en los chivos expiatorios preferidos.

## 2. Contextos migratorios

Costa Rica tiene uno de los más altos porcentajes de recepción de inmigrantes en América Latina.<sup>4</sup> Según el último Censo Nacional de Población, en Costa Rica casi un 8 por ciento de la población total ha venido de otros países.<sup>5</sup> En los años más recientes, especialmente entre 1995 y el año 2000, el país recibió una cantidad significativa de inmigrantes. Además del número, ha crecido la diversidad de los países de origen. Pero lo cierto es que un poco más de las tres cuartas partes de la población migrante proviene de Nicaragua.

Además de este movimiento migratorio Sur-Sur, representado por la población nicaragüense y colombiana, existe el Sur-Norte, constituido por las miles de personas costarricenses que emigran hacia Estados Unidos. Pero Costa Rica también recibe la migración Norte-Sur con personas provenientes de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea que se desplazan para residir en el país.<sup>6</sup> Podríamos hablar de un cuarto movimiento compuesto. Se trataría del Sur-Sur-Norte. Es un movimiento migratorio originado en países pobres y que recalca en el país mientras encuentra condiciones para viajar a países de Europa o del norte de América. La sociedad costarricense siempre se imaginó como una sociedad receptora de inmigrantes. Pero hoy esa imagen choca con el principio de realidad. Costa Rica es una sociedad expulso-

---

4 Morales (2008).

5 *IX Censo Nacional de Población* de la República de Costa Rica (2000).

6 Sandoval, Carlos (2007). "Introducción".

ra y es una sociedad de tránsito de inmigrantes internacionales. Además, aunque sigue primando una migración transfronteriza cuya constitución mayoritaria es la de una población económicamente activa y no especializada, su condición de sociedad receptora ha ido tornándose cada vez más compleja.<sup>7</sup> Estos escenarios migratorios se articulan con transformaciones recientes experimentadas por la sociedad costarricense.

En sus últimos 25 años, Costa Rica reorientó su modelo productivo y social. Las políticas de ajuste transformaron el modelo de acumulación y la estructura del Estado. Aparecieron nuevas actividades agrícolas y la economía se diversificó en ramas como la construcción, el turismo, el sector inmobiliario y los servicios. El mercado de trabajo también sufrió cambios importantes. Todo ello ocurría en una economía cuya oferta de mano superaba la mano de obra disponible. Esta brecha propició el crecimiento del número de personas inmigrantes desde comienzos de la década de 1990.<sup>8</sup> Quienes llegaron desde países en los cuales estaban excluidos del bienestar y del poder, vieron prolongada y reforzada su exclusión social mediante la exclusión cultural.<sup>9</sup>

Los procesos migratorios costarricenses deben ser interpretados sin olvidar estas transformaciones locales, regionales y extra-regionales, en especial la globalización del trabajo y los nuevos modos de regionalización. El panorama migratorio costarricense se explica en buena medida por la lógica migratoria de la región centroamericana. Centroamérica se ha caracterizado por una historia de migraciones intrarregionales, principalmente de carácter transfronterizo. Recientemente a esa historia debe agregarse un importante componente de migraciones extra-regionales dirigidas a Estados Unidos. La conjunción de estas dos realidades nos coloca frente a una nueva modalidad de regionalismo y exige repensar los desafíos de unaciudadanía democrática<sup>10</sup>.

La experiencia migratoria en esta región no es un fenómeno reciente. Sus distintos momentos están relacionados con situaciones políticas, sociales, económicas y ambientales de cada país y

---

7 Morales (2008).

8 *Ibid.*

9 Mora Salas y Pérez Sáinz (2009). p75.

10 *Ibid.*

de su lugar en los procesos regionales.<sup>11</sup> Tres 'tiempos migratorios' son especialmente relevantes en Centroamérica. El primero de ellos se liga a la agro-exportación, modernización e incipiente formación de mercados laborales a partir de la década de 1950. El segundo momento comprende los desplazamientos forzados durante los conflictos armados en Centroamérica hacia finales de la década de 1970. En este periodo, quienes migraron hacia destinos específicos, como Costa Rica y Estados Unidos, iniciaron el establecimiento de redes transnacionales que han sido fundamentales para las migraciones más recientes.<sup>12</sup>

El tercer y actual momento tiene que ver con la transnacionalización laboral y la globalización en Centroamérica.<sup>13</sup> Comienza a mediados de la década de 1980 y es contemporáneo de las últimas etapas de los conflictos armados y los procesos de negociación en la región. Es un momento migratorio relacionado con el aumento de empleo en el sector terciario, el estancamiento y deterioro del sector público, la crisis del sector de subsistencia agrícola con expresiones de 'descampesinización' y migraciones internas y externas, la caída del nivel promedio de salarios reales, la mayor participación de mujeres en el mercado laboral y la disminución del empleo público.<sup>14</sup>

En este complejo escenario de procesos nacionales, regionales y extra-regionales emergió en Costa Rica una contradicción. Por un lado los inmigrantes han sido reconocidos como imprescindibles para una economía en transición desde la agro-exportación tradicional hacia los servicios. Por otro lado han sido percibidos como un grupo que ponía en riesgo las prestaciones sanitarias y educativas del Estado y las oportunidades de empleo.<sup>15</sup> Pero este prejuicio no resiste la menor prueba. Sus trabajos son poco calificados, precarios y de baja remuneración. Es una población joven. Casi la mitad cuenta con educación primaria y una cuarta parte de ella cuenta con educación secundaria. Sus cotizaciones en la Caja Costarricense de Seguro Social exceden en varios

---

11 Para el caso Costa Rica – Nicaragua, véase Alvarenga, Patricia (2007).

12 Morales, Abelardo (2006, 2007).

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*

15 Morales (2008)

miles de millones de colones el costo de su atención y la de sus dependientes.<sup>16</sup>

Parafraseando un sentimiento experimentado en otras sociedades “queríamos mano de obra y llegaron personas”.<sup>17</sup> Es decir, llegaron hombres y mujeres, niñas y niños, con derechos y proyectos de vida, cuando muchos sólo querían que viniese fuerza de trabajo. Fuerza de trabajo sin nombre, sin aspiraciones, sin lazos amorosos, familiares, culturales. Pura fuerza bruta, instrumental, anónima. No personas, nunca personas. Esta distancia entre imaginar y tratar a las personas como fuerza de trabajo y enfrentar los reclamos de sus derechos ha llevado a percibirlos como necesarios pero amenazantes, útiles pero incómodos.

Quizá esta contradicción explique la inexistencia de una clara política migratoria. A cambio, algunas decisiones políticas han suavizado las tensiones. Entre 1992 y el año 2002 se otorgaron permisos temporales de trabajo, se emitieron decretos para regularizar la situación de inmigrantes indocumentados y se aprobó una amnistía migratoria. Además, Costa Rica suscribió acuerdos con el gobierno de Nicaragua para establecer flujos regulados de mano de obra y se incorporó a la Conferencia Regional sobre Migración, conocida como Proceso Puebla.<sup>18</sup>

Por estas y otras razones, quizá sea injusto afirmar que el país ha dado la espalda al hecho migratorio. Pero lo cierto es que tampoco lo ha mirado de frente y de manera sostenida. En el mejor de los casos, ha sido una mirada fugaz y de perfil. Como quien mira algo que pasa de lejos y que no le concierne. Para decirlo directamente, de lo que se trata es de un déficit de ciudadanía. Ni las decisiones políticas ni las leyes han garantizado los derechos y el desarrollo humano de las personas migrantes. Esto se hace evidente en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, un instrumento fundamental para entender la imaginación política costarricense.

---

16 Periódico *La Nación* de Costa Rica. Editorial del 14 de octubre de 2008.

17 Cachón, Lorenzo (2009).

18 *Ibíd.*

### 3. ¿Planes nacionales para un país multinacional?

Hay un déficit de ciudadanía patente en el lugar que ocupan, aunque quizá sería más preciso decir “que no ocupan”, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 los inmigrantes internacionales que habitan Costa Rica. Dicho plan constituye un marco de orientación y articulación de los planes operativos institucionales del gobierno, organiza los presupuestos públicos en función de esos planes operativos y ofrece la posibilidad de evaluar la gestión pública.<sup>19</sup> Aún en el caso de que sea sólo un gesto burocrático y vacío, que no lo es, el plan permite juzgar hacia dónde dirige el gobierno su mirada.

Según sus redactores, el plan no está precedido por una amplia deliberación nacional y es más bien el resultado de una mezcla de la propuesta de gobierno y el juicio de jerarcas y cuadros técnicos de la administración pública.<sup>20</sup> Por eso suponen que quizá muchas cosas han quedado afuera. Una de ellas es el hecho de que éste es un país receptor, expulsor y de tránsito de inmigrantes internacionales.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 tiene algunos méritos en relación con el hecho migratorio. Propone la búsqueda de reformas organizativas en la Dirección General de Migración y Extranjería con el fin de agilizar los trámites migratorios y de obtención de pasaporte.<sup>21</sup> Busca incorporar en el Código de Trabajo un capítulo específico sobre trabajadores migrantes “*con el fin de hacer posible una gestión ordenada de la migración con fines laborales en y hacia Costa Rica...y asegurar que los trabajadores inmigrantes vean resguardados sus derechos laborales y contribuyan de manera proporcionada al financiamiento de los servicios sociales que utilizan*”.<sup>22</sup> Además, el gobierno se compromete a establecer un modelo migratorio sustentado en la integración de la población migrante mediante la seguridad social y 300 programas de cogestión comunitaria entre ciudadanos costarricenses y migrantes.<sup>23</sup> Otro compromiso político fundamental recoge-

19 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2007).

20 *Ibid.* p33.

21 *Ibid.* p95.

22 *Ibid.* p70.

23 *Ibid.* p53.

do en el plan, y cumplido en agosto de este 2009, es la reforma a la ley de migración y extranjería aprobada en el año 2005.<sup>24</sup>

Aunque algunas de estas propuestas puedan generar ciertas dudas razonables, lo cierto es que revelan una voluntad de integración en el marco de los derechos. Pero quizá el mayor mérito del plan es reconocer que en Costa Rica la política migratoria ha estado regida por el enfoque de seguridad cuando se trata de una realidad que rebasa dicho ámbito.<sup>25</sup> Lo anterior significa que Costa Rica no ha tenido antes del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 una política migratoria. Tampoco la ofrece el plan y no hace mucho por crear las condiciones para tenerla en el futuro. Una política migratoria no puede restringirse a una política de seguridad ni de administración de la migración deseada. Debe incluir el tema de la justicia, los derechos humanos, la membresía política, el reconocimiento, y la atribución de derechos a residentes.

Hay detalles reveladores en dicho plan. Se habla de Costa Rica como si sólo estuviera habitada por costarricenses. Ignora el dato de que casi un 10 por ciento de sus habitantes son inmigrantes. Se empeña, con justa razón, en enfrentar el tema de la desigualdad pero no menciona la desigualdad por nacionalidad de cara a las oportunidades y a los derechos. En los ámbitos educativos, sanitarios y laborales no se habla de esa desigualdad. Alguien podría pensar que tratándose de un plan nacional sólo debe hablar de los costarricenses. Pero no es así. Esta nación lleva dentro muchas nacionalidades. En este país hay mil países. En esta nación habitan en su mayoría costarricenses. Pero también cientos de miles de personas que no lo son y que, sin embargo, han de ser imaginados como parte de la nación pues de hecho lo son por su convivencia, su trabajo y su contribución a construirla y sostenerla. No mencionarlas explícitamente revela, cuando menos, una sensibilidad desatenta y empobrecida.

Dentro del sector de seguridad ciudadana y prevención de la violencia se propone como una de las metas el desarrollo de un "modelo de administración de flujos migratorios". Éste debería permitir un control migratorio respetuoso de los derechos hu-

---

24 *Ibid.* p54.

25 *Ibid.* p33.

manos y la integración de la población migrante a la seguridad social y a los servicios que ofrece el estado costarricense.<sup>26</sup> Es meritorio este empeño en crear condiciones para la integración en los mecanismos de bienestar y protección institucional. Pero es revelador que no aparezca explícitamente el tema de la integración y del reconocimiento cultural de las personas migrantes. Es decir, no aparece el tema del lazo social de la sociedad costarricense con las poblaciones de inmigrantes internacionales que acoge.

El punto es que en el Plan Nacional de Desarrollo, interesado en crear condiciones para impedir la desintegración de este país, no se menciona nada acerca de esta dimensión cultural de la integración. El plan dedica un breve apartado a describir Costa Rica como un país pequeño que recibe porcentajes significativos de inmigrantes nicaragüenses y de refugiados. En un elogio razonable se dice que *"de manera inusual tratándose de un país en vías de desarrollo, la población inmigrante ha tenido un amplio acceso a nuestros servicios sociales, incluyendo educación y salud, lo que ha supuesto un considerable esfuerzo financiero para Costa Rica"*.<sup>27</sup> Pero se trata al final de un elogio incompleto. Debió incluir un gesto de gratitud y no sólo esta declaratoria sacrificial. No es cierto que ese "considerable esfuerzo financiero" del que habla el plan ocurra sin enormes evidencias de reciprocidad por parte de las personas migrantes. Este esfuerzo diario, generoso, enriquecedor es también de migrantes que trabajan, cotizan y así sostienen nuestros mundos productivos y nuestra seguridad social.

Quienes escribieron el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 olvidaron a los migrantes en el momento de dibujar la realidad y los proyectos de este país. No hay voluntad de darles un lugar político claro. Lo mismo pasa, por supuesto, con otras minorías y grupos que sufren las carencias de una sociedad crecientemente desigual.

---

26 *Ibid.* p49.

27 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2007). p103.

#### 4. ¿Sociedad igualitaria o sociedad temerosa?

Durante décadas, Costa Rica se imaginó a sí misma como una sociedad democrática e igualitaria. Una vieja democracia fundada en su vida social igualitaria era, en buena medida, el dibujo idílico que se fue bosquejando desde el siglo XIX y que terminó de colorearse en la segunda mitad del siglo XX. Pero la investigación social de las tres últimas décadas ha discutido críticamente los alcances de esta suposición. El libro "Iguaiticos", de Carlos Sojo, constituye una brillante suma y una consistente puesta en debate de las representaciones acerca de la igualdad y la desigualdad en Costa Rica.<sup>28</sup> Todo parece indicar que Costa Rica no es una sociedad igualitaria, o lo es menos que antes o no más que antes. Según Sojo, *"a la luz de la información periódica generada por las estadísticas de ingreso, la sociedad costarricense se ha vuelto mucho más desigual y no ha logrado avanzar significativamente en la reducción de la pobreza"*.<sup>29</sup>

En contraste con la mejora en la equidad de ingreso en el promedio de América Latina, en los últimos diez años la situación de Costa Rica se ha deteriorado. Es cierto que el país aún conserva los primeros lugares, junto con Uruguay, Chile, Argentina, en los distintos índices de igualdad de la región.<sup>30</sup> Pero ha empeorado con respecto a su propia historia. Desde mediados del siglo XX, Costa Rica desarrolló una institucionalidad educativa, laboral, y sanitaria que le permitió alcanzar notables índices de desarrollo humano. Hoy sigue siendo una de las sociedades menos desiguales de América Latina. Sin embargo, la desigualdad sigue creciendo en ella de manera significativa.

En Costa Rica, la desigualdad no es sólo tema de especialistas y de informes. Se trata de una intuición común. Una intuición confirmada por la experiencia diaria de una creciente desigualdad en las oportunidades y en el ejercicio de los derechos. Muchos sectores confiesan no pertenecer a un proyecto común que los incluya, saben que no todos podrán escolarizarse adecuadamente,

28 Sojo, Carlos (2010). *Iguaiticos. La construcción social de la desigualdad en Costa Rica*. San José: PNUD.

29 Sojo (2010). p14.

30 PNUD (2010). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*.

intuyen que en la segregación residencial opera la opulencia y el miedo, y temen la voracidad destructiva de las élites económicas y políticas.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 afirma que Costa Rica se caracterizó por niveles importantes de integración social, espacial, económica y cultural. Pero luego se reconoce que *“ese rasgo central de la nacionalidad costarricense ha venido desdibujándose aceleradamente”* en la misma medida en que aumenta la desigualdad, la brecha en el acceso a las oportunidades de bienestar, el crecimiento del temor y la desconfianza personal, así como la segregación espacial de las ciudades. Ante este escenario, el plan insiste en la necesidad de una deliberación conjunta para *“encontrar las claves que impidan un proceso irreversible de desintegración de la sociedad costarricense y su abandono de formas elementales de interacción y solidaridad que están en la base de nuestra nacionalidad”*.<sup>31</sup> Se trata de confesiones de un actor central que reconoce la existencia de un país en peligro de desintegración y con significativas carencias democráticas.

Pero no sólo el Plan Nacional de Desarrollo alerta acerca de ciertos peligros y carencias. También lo hacen algunos de los investigadores sociales más serios de este país. Es el caso de Juan Pablo Pérez Sáinz y Minor Mora Salas. En su libro *“Se acabó la pura vida”*, analizan el itinerario de un país que ha ido perdiendo algunos de sus atributos más valiosos.<sup>32</sup> Según ellos, Costa Rica había destacado en América Latina por favorecer modelos de convivencia social sustentados en una significativa distribución de la riqueza que promovía la inclusión social. Además, su imaginario social propiciaba una cultura política de la negociación y la búsqueda de la cohesión social. Éste era el país del ‘pura vida’, pero ese país ya no existe. En su lugar emergió una sociedad marcada por la desigualdad y por la exclusión social.

En Costa Rica, la pertenencia a ciertas clases, en particular a los sectores medios bajos, la nacionalidad, el nivel educativo, la edad y el sexo, coloca a las personas en riesgo permanente de empobrecimiento. El nuevo modelo global de acumulación atenta contra los procesos redistributivos y deja marcas en la estructura

31 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. p55.

32 Mora Salas y Pérez Sáinz (2009).

social. Hoy Costa Rica es una sociedad que empobrece y excluye a una buena parte de sus habitantes.<sup>33</sup> Estos sectores que no gozan de ciudadanía social y que están condenados a una economía de miseria revelan fragmentaciones y desigualdades que ponen en entredicho la vieja creencia de ser una democracia eterna.

En una amplia mirada que intenta analizar los procesos de 1940 junto con las condiciones de finales de siglo XX, Manuel Solís sostiene que en Costa Rica las reformas sociales y económicas no son el producto de una cultura política democrática.<sup>34</sup> Constituyen, ciertamente, avances institucionales. Pero no ocurren como producto de procesos democráticos. La seguridad social y los desarrollos electorales no vinieron aparejados de una clara vida ciudadana. Son el producto de caudillismos y del goce que esta sociedad parece experimentar frente al verticalismo y el centralismo políticos. Éstas son las marcas de un sistema político degradado y absolutamente distante de las convicciones democráticas que imaginamos tener. Así se ha construido Costa Rica y es este lazo autoritario el que une el pasado y el presente. Esta cultura política autoritaria no tiene como contrapartes ni la organización ni el control ciudadanos. Por todo ello Solís habla de una 'institucionalidad ajena'.

El tiempo de cierre del igualitarismo costarricense pareció coincidir con la aparición de un síntoma social que ha sido reconocido por las investigaciones sociales de la última década: el temor. Costa Rica es una sociedad que ya no se imagina igualitaria y que construye sus patrones de convivencia a partir del temor, la desconfianza y la hostilidad. En esas condiciones, a la desigualdad se une la precaria calidad de los lazos sociales.

## 5. Vencer o provocar el temor

El primer Informe Nacional de Desarrollo Humano trató el tema de la seguridad ciudadana y fue publicado en el año 2005 con el título de "Venciendo el temor: (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica".<sup>35</sup> Este informe relaciona la seguridad ciudadana con complejas interacciones entre tres ámbitos de la realidad: hechos de victimización, percepciones de inseguridad

33 *Ibid.* p8.

34 Solís, Manuel (2006).

35 PNUD, (2006).

ridad y prácticas de 'segurabilidad'. El concepto de 'segurabilidad' designa el conjunto de pensamientos, sensaciones y comportamientos que le permiten a una persona sentirse segura y retornar a un estado de seguridad, tras experimentar cualquier tipo de situación de inseguridad. Es una capacidad personal para prevenir o manejar racionalmente las amenazas. La victimización es entendida como el acaecimiento real de hechos de violencia y despojo contra alguien en el plano patrimonial, físico, emocional y sexual. Las tasas de entradas netas de delitos muestran que en esta materia el país experimentó un aumento considerable, casi un 115 por ciento, entre 1985 y 2003. Datos todavía más recientes sugieren que esas tasas han seguido aumentando. Con respecto a los perpetradores de la violencia, las condenas penales muestran una abrumadora mayoría de delitos cometidos por hombres, situados entre los 20 y los 34 años de edad, y de nacionalidad costarricense.

Lo anterior implica que la participación de los extranjeros en hechos delictivos es marginal. Los prejuicios xenófobos, en este sentido, además de su carga de violencia gratuita, funcionan como un "mecanismo de exculpación de los nacionales" que requiere ser desmontado. En los imaginarios sociales de los países receptores, suelen ser vistos como la principal causa de los delitos y los crímenes. Costa Rica no es la excepción y aquí también pueden sufrir la humillación de ser señalados con desconfianza y sospecha. Pero eso no es todo. Además de esos prejuicios infundados, inmigrantes y refugiados experimentan en carne propia el aumento de la victimización en este país. Éste no es un país seguro para ellos. De hecho, por sus condiciones específicas de vida suelen sufrir asaltos, homicidios y otras formas de violencia social.

Además de estudiar la victimización como acaecimiento real de hechos de violencia y despojo, el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2005 analizó la 'percepción de inseguridad', entendida como la probabilidad atribuida subjetivamente a la ocurrencia de tales hechos. La percepción de inseguridad es tan significativa como la amenaza real pues genera actitudes y prácticas que empobrecen las capacidades y libertades en personas y sociedades. El temor se ha convertido desde hace muchos años en un rasgo crónico de la sociedad costarricense. De hecho, la población costarricense considera la inseguridad ciudadana como uno de sus principales problemas.

Aunque su sitio en la escala de preocupaciones ha variado según la coyuntura, la inseguridad ciudadana figura en los primeros lugares de todas las encuestas desde hace por lo menos dos décadas. Esto marca la calidad de la democracia. Una cultura democrática supone un apego intenso a ciertos principios como la tolerancia a la diferencia. El informe del PNUD muestra que la mayor parte de la población continúa creyendo en los principios del estado de derecho. Pero el temor propicia conductas privadas y públicas que atentan contra un estado de derecho. Un ejemplo privilegiado de ello es el derecho penal del enemigo, una tendencia sistémica y una sensibilidad que han empezado a capturar la imaginación política en Costa Rica.

## 6. Migración y derecho penal del enemigo

Los marcos legales regulatorios de los procesos migratorios son complejos. A diferencia de una relación laboral o comercial, no se trata de un aspecto específico de la vida de una persona sino de la totalidad de su vida en un nuevo país. Dentro de esta complejidad normativa de las migraciones, el aspecto criminal ocupa un lugar central. En las políticas criminales de las sociedades contemporáneas existen dos fenómenos que inciden sensiblemente en el tratamiento de los migrantes: el expansionismo penal y el derecho penal del enemigo, dos fenómenos socio-históricos entrelazados.

El expansionismo del Derecho Penal se refiere a una tendencia a extender las fronteras del sistema penal, ya sea tutelando penalmente nuevos bienes jurídicos o aumentando la intensidad de protección de los existentes. A nivel de derecho penal sustantivo esto se traduce en la creación de nuevos tipos penales, especialmente los que tienen relación con supuestas condiciones de peligro. Además, dicho expansionismo se expresa en el agravamiento de los tipos penales existentes, ya sea por el aumento de las penas o por la ampliación de las conductas proscritas. En el ámbito procesal penal, este fenómeno se manifiesta en la limitación de los derechos del imputado con la correlativa ampliación de las armas de persecución penal.

Esta expansión responde a una demanda de seguridad impulsada tanto por una necesidad real como por una magnificación perceptiva de la inseguridad y el temor. Aún concediendo el crecimiento de las tasas delictivas y de la victimización, lo cierto es que en

las últimas décadas ha ocurrido una magnificación de la cuestión criminal en muchas sociedades del mundo. Algunas de las razones más poderosas de esta tendencia están relacionadas con el tratamiento que hacen los medios de comunicación y los políticos cazadores de votos. Esta situación ha generado un populismo penal en el que se desprecian los criterios de los expertos como simples defensas de los delincuentes, y son reemplazados por los promotores morales de la inseguridad. El resultado final es un empobrecimiento de los debates sobre temas criminales, la aprobación de leyes penales que amenazan el Estado de Derecho y el tratamiento penal de temas que no son estrictamente penales. Por todo ello, es una pésima decisión dejar en manos del sistema penal la solución de los desafíos políticos de sociedades diferenciadas y complejas.

En estos escenarios ocupa un lugar especial el “Derecho Penal del Enemigo”. Éste designa dos niveles de realidad: hechos sociales, fundamentalmente de tipo normativo, orientados a contener enemigos; y discursos analíticos, que critican o legitiman tales hechos. La noción “Derecho Penal del Enemigo” fue acuñada por Gunther Jakobs en 1985. Desde un punto de vista crítico, Jakobs describe la tensión entre dos tipos de derecho penal: el garantista que se asienta en los derechos ciudadanos y el derecho penal del enemigo aplicado a los individuos imaginados como fuera del derecho. Lo central en las prácticas y discursos del derecho penal del enemigo es la suposición de que existen ‘no-personas’. Esta categoría estaría compuesta de individuos que, supuestamente, con su conducta han abandonado explícitamente el derecho, y por ello no gozan de las garantías de un ciudadano. Pero, ¿quién es el enemigo? Y, más importante todavía, ¿quién decide quién es el enemigo?

Una de las críticas más globales contra el “Derecho Penal del Enemigo” es su roce con el Estado de Derecho. La aceptación de la categoría de ‘no-personas’, independientemente de la excepcionalidad de los casos en los que se haga, daría al traste con la totalidad del Estado de Derecho<sup>36</sup>.

El problema que plantea decidir quién es un enemigo no es simplemente la posibilidad de que el agente del sistema penal descri-

---

36 Muñoz Conde (2008).

mine, situación que sin duda ocurrirá dado el conocido carácter discriminatorio de la criminalización secundaria.<sup>37</sup> El problema es que la lógica de poder que subyace al derecho penal del enemigo cuenta con que dicha decisión será selectiva y discriminatoria. Para que sea eficiente, este derecho requiere pasar dinámicamente de un enemigo a otro rápidamente. *“El Derecho así entendido se convierte en un puro Derecho de Estado, en el que el derecho se somete a los intereses que en cada momento determine el Estado o las fuerzas que controlen o monopolicen su poder”*.<sup>38</sup>

Para comprender mejor el punto anterior es necesario referirse a la noción de emergencia. La emergencia es fundamental para el derecho penal del enemigo al menos en dos aspectos: porque al suspender derechos fundamentales supone un estado de excepción, de emergencia; pero sobre todo porque discursivamente constituye un estado permanente de emergencia, es decir una institucionalización de la excepción.

De manera muy similar a los mecanismos que operan en la figura del “chivo expiatorio”, los discursos de emergencia se encargan de crear situaciones de emergencia que justifiquen la adopción de medidas extraordinarias.<sup>39</sup> Para esto se valen principalmente de estrategias comunicativas que permiten achacarles a los enemigos cuotas exageradas e irreales de responsabilidad por los males sociales. El fin último de estos mecanismos es liberar la violencia acumulada en sociedades cuyo orden social se encuentra debilitado y, así, reforzarlo simbólicamente. La figura del inmigrante, especialmente si es pobre, es especialmente vulnerable a las prácticas y normas del derecho penal del enemigo.

## 7. Las leyes migratorias: imaginación política manifiesta

En las dos últimas décadas se fue constituyendo en Costa Rica, o en todo caso se hizo patente, una sensibilidad temerosa y hostil que parecía responsabilizar a los inmigrantes nicaragüenses de los problemas en la institucionalidad y en la convivencia social costarricenses. En ese clima emocional cristalizó la idea de que el país requería una nueva ley migratoria.

---

37 Zaffaroni (2002).

38 Muñoz Conde (2008). p75.

39 Girard (1989).

En el año 2001 el Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica presentó a la Asamblea Legislativa un Proyecto de Ley General de Migración y Extranjería. Éste fue aprobado en el año 2005 y entró en vigencia en agosto del año 2006. El debate suscitado durante la discusión legislativa del proyecto permitió identificar dos posiciones contrarias. Una de ellas apostaba por políticas policiales de control. La otra prefería políticas de integración organizadas en torno a derechos humanos y ciudadanos. Estas posiciones encontraron cobijo en sectores y grupos diferenciados. Las iglesias, las universidades, la Defensoría de los Habitantes, las redes y foros de migrantes, sostuvieron y siguen sosteniendo la opción de los derechos y la integración de los inmigrantes. Organismos de seguridad, algunos funcionarios públicos, la mayoría de los partidos políticos y algunos grupos organizados, apostaron por una normativa que redujera las posibilidades de ingreso, permanencia e integración de migrantes trabajadores.<sup>40</sup> Esta vía represiva terminó imponiéndose al aprobarse una ley de Migración y Extranjería claramente policíaca.

Esta ley aprobada en 2005 transgredía varias normas de la Constitución Política: el principio de supremacía de los tratados internacionales, el régimen jurídico de los extranjeros, el principio de libertad, la inviolabilidad del domicilio, la prohibición de compeler a costarricense a abandonar el territorio nacional, el principio de igualdad ante la ley, el principio de legalidad penal e interdicción de detenciones arbitrarias, el principio de debido proceso, la prohibición de tratamientos crueles o degradantes, el derecho de acceso a la justicia y la protección especial de los niños, niñas y adolescentes.<sup>41</sup> A propósito del principio de igualdad y no discriminación, la ley violaba garantías relacionadas con la condición migratoria, la condición socioeconómica, el nivel educativo, el estado civil, el género y la salud. En fin, era una ley que no garantizaba los derechos humanos de los migrantes, tenía serios roces constitucionales y desconocía convenios y protocolos internacionales firmados por el Estado costarricense.

En ella el complejo fenómeno migratorio era reducido a un asunto de seguridad ciudadana y las personas extranjeras eran percibidas con una clara desconfianza. Respondía a una sensibilidad

---

40 Morales (2008). Fleming (2007).

41 Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. *Consulta de Constitucionalidad* en relación con el Proyecto de Ley General de Migración y Extranjería (Expediente 14269). 9 de junio de 2005.

temerosa y era una forma de ofrecer chivos expiatorios a una sociedad molesta y ansiosa que parecía exigirlos. Además, coincidía con la suposición de que sólo una legislación endurecida podía evitar que el país se nos fuera de las manos. Era un marco legal que ignoraba que los inmigrantes están lejos de ser la causa de nuestros males y que, en cambio, son parte importante de nuestras riquezas.

Sus primeros dos títulos –Disposiciones Preliminares y Principios Generales de la Política Migratoria– revelaban el enfoque de seguridad ciudadana.<sup>42</sup> En el artículo 2 se leía: *“Declárase de interés público, como parte esencial de la seguridad pública, todo lo relativo a la materia migratoria...”*. En esas dos líneas, el Estado reconocía que la materia migratoria le interesaba porque era una cuestión de seguridad pública. El interés por el extranjero partía de su peligrosidad. En especial, se temía su capacidad para destruir un orden normal de convivencia imaginado como pacífico por naturaleza. El artículo 7 de aquella ley decía que toda política migratoria debería contemplar *“la protección de las costumbres y de la convivencia pacífica de los habitantes del país, así como el respeto a los derechos de las personas menores y de las mujeres, lo cual se reflejará en políticas restrictivas al ingreso de personas extranjeras cuando este altere los elementos y valores de convivencia citados en este inciso”*. De nuevo, en este artículo, aparecía la desconfianza como presupuesto fundamental. El extranjero era un peligro para la seguridad y un posible perturbador de un país imaginado como un paraíso en el que, de no haber extranjeros, nada malo pasaría.

La obsesión por la seguridad también teñía de normas injustas otros aspectos de la política migratoria y del proceder administrativo. Algunos artículos establecían reglas sorprendentemente regresivas. Una de las más graves aparecía en el inciso L) del artículo 18, que establece como un deber de la policía migratoria *“Aprender cautelarmente, por el tiempo necesario, a las personas extranjeras que no demuestren que gozan de una autorización de permanencia legal en el país...”*. Este inciso violaba el artículo 37 de la Constitución Política, que prohíbe cualquier detención superior a 24 horas, excepto por disposición de juez competente. Por todos lados asomaba su rostro el derecho penal del enemigo.

---

42 Zaffaroni.

Los artículos 57 y 58 regulaban el rechazo. Esta figura jurídica niega a un extranjero el ingreso al país por carecer de los requisitos necesarios. Estos artículos autorizaban el rechazo sin contemplar medios de impugnación. Es decir, su aplicación quedaba al arbitrio del funcionario migratorio. Lo más grave es que su cobertura territorial se extendía a 50 kilómetros circundantes a la frontera, suplantando las figuras de la deportación y la expulsión.

Lo anterior explica las razones por las cuales las organizaciones civiles y los organismos internacionales se empeñaron en reformar dicha legislación. De hecho, el gobierno elegido para el período 2006-2010 se opuso desde el principio a dicha ley, y optó por presentar a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma a la Ley de Migración y Extranjería en abril del año 2007. Este proyecto partía del reconocimiento de la compleja realidad migratoria de Costa Rica, que no se reduce a ser un país receptor.

Las primeras tres líneas del proyecto de reforma sostenían que *“la sociedad costarricense demanda de la adecuación de la Ley de Migración y Extranjería a los retos que representa para el país el ser un sitio de tránsito, destino y salida de personas migrantes”*.<sup>43</sup> Además, el proyecto confesaba estar basado en un trabajo articulado entre gobierno, sociedad civil y organismos internacionales. De hecho, en la exposición de motivos la autoría del proyecto se describe en plural: *“las autoridades nacionales, con apoyo de la sociedad civil y de entidades internacionales, hemos elaborado el presente proyecto de Ley con el fin de adecuar nuestro marco jurídico institucional a las nuevas fenomenologías migratorias que hoy justifican esta propuesta”*<sup>44</sup> Se menciona la participación de la Defensoría de los Habitantes, el Foro Permanente para la Población Migrante, la Iglesia Católica y otras congregaciones religiosas, las universidades estatales, las cámaras empresariales, y la Red Nacional de Organizaciones Civiles para la Migración.

Sin dejar de afirmar su voluntad de enfrentar *“formas irregulares y delincuenciales que el país enfrenta en materia migratoria”*, el proyecto pretendía impulsar políticas en el marco de los derechos humanos y propiciar la integración, la participación, y

43 Proyecto 16594. Ley de Migración y Extranjería. *La Gaceta* 76. viernes 20 de abril de 2007.

44 Proyecto 16594. Ley de Migración y Extranjería. *La Gaceta* 76. viernes 20 de abril de 2007.

la protección social de la población migrante. También buscaba proteger a los emigrantes costarricenses, garantizar el respeto a las obligaciones internacionales del Estado costarricense, y el reconocimiento de la riqueza multicultural del país. Además, el proyecto de ley asumía una relación virtuosa entre migración y enriquecimiento económico, social y cultural. Su marco interpretativo era, pues, el de los derechos, el de la integración, el de la participación, el de la protección y el del desarrollo. Dicho esto, debe reconocerse que el cuerpo de la ley no siempre es coherente con sus propios principios.

Este proyecto fue aprobado por la Asamblea Legislativa y en el mes de agosto de 2009 se publicó en La Gaceta como ley de la República. Esta nueva Ley de Migración, la número 8764, entró a regir el 2 de marzo de 2010 y representa una notable mejoría en la regulación de los fenómenos migratorios del país. Pero debe quedar claro que es eso, una mejoría de la ley anterior, no algo completamente diferente. Aunque las modificaciones que se hicieron significan un progreso notable, la nueva ley mantiene la estructura de la anterior, e incluso la mayoría de sus artículos relativos a cuestiones administrativas permanecen idénticos.

Así como en la ley anterior encontrábamos los artículos más cuestionables en los primeros dos títulos, ahora encontramos ahí las mejoras más importantes. Se eliminó la perspectiva centrada en la seguridad y se la reemplaza por un enfoque de derechos y una voluntad de integración. Además, en el primer artículo se declara el derecho de los costarricenses a no migrar y para ello se reconoce la exigencia para el país de garantizar mediante las condiciones económicas y sociales para ello. No existen muchas más menciones a los emigrantes costarricenses. Sin embargo, el reconocimiento de su existencia supone un paso significativo, en especial porque la ley anterior no dice nada de ellos. Para ella no existían y este país era sólo un paraíso al que había que cuidar de los inmigrantes.

El artículo 2 de la nueva ley migratoria habla del interés público de la migración no únicamente en términos de seguridad sino que se antepone el desarrollo del país y de las instituciones. De esta forma se reconoce que la inmigración y la emigración son factores centrales para la riqueza de un país. Pero no sólo se reconocen los beneficios de la inmigración sino que se enfatiza en numerosos artículos el derecho de los inmigrantes a integrarse

a la vida nacional, al tiempo que se les respeta su cultura. En el más completo y preciso de los artículos, el número 5, se dice: *“La presente Ley fomentará la integración de las personas migrantes al desarrollo del país; para ello, la Dirección de Migración y Extranjería diseñará estrategias y políticas públicas dirigidas a fortalecer la sostenibilidad del Estado social de derecho. El Poder Ejecutivo... regulará la integración de las personas migrantes, respetará su cultura y favorecerá el desarrollo social, económico y cultural del país, en concordancia con la seguridad pública; también velará por la cohesión social y la seguridad jurídica de las personas extranjeras que habitan en el territorio nacional”.*

Dentro de las disposiciones generales, los artículos 6 y 7 incorporan reglas que pueden propiciar una política migratoria más respetuosa de los derechos humanos. Allí se incluyen la necesidad de garantizar la protección, atención y defensa de personas víctimas de trata, el cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes migrantes, de conformidad con las convenciones internacionales. Además, la ley busca integrar a las personas extranjeras en los procesos económicos, científicos, sociales, laborales, educativos, culturales y deportivos.

Junto a ello, dice buscar el respeto a las costumbres, la convivencia pacífica y la diversidad de los habitantes, el pleno respeto de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y la protección internacional de los refugiados, así como el reconocimiento de la riqueza multicultural existente en el país y del desarrollo de las potencialidades de todas las personas. En fin, los primeros dos títulos de la nueva ley introducen un horizonte radicalmente distinto del temor y la desconfianza que regían la ley anterior. En el nuevo marco regulatorio, las personas extranjeras dejan de ser una amenaza potencial. Son percibidas como seres merecedores de un trato justo y como una oportunidad para el desarrollo del país.

Además de estas normas generales, la nueva ley incorpora una gran cantidad de modificaciones específicas. Algunas de las más relevantes consisten en limitar la detención administrativa al plazo constitucional de 24 horas, crear un listado de causales a las que se restringe la detención, reconocer el derecho de defensa, crear la Comisión de Visas Restringidas. En el nivel procesal, se introducen requisitos formales para el rechazo y se elimina la cobertura extendida de 50 kilómetros. También se crean los

recursos de revocatoria y apelación para la resolución que deniega la solicitud de refugio. En relación con los procedimientos administrativos, se crea el recurso de apelación contra las resoluciones que dicten medidas cautelares y se traslada la competencia para conocer el procedimiento de expulsión del Ministerio de Gobernación a la Dirección General de Migración y Extranjería.

Aún reconociendo las bondades de la nueva ley de migración y extranjería, no debe olvidarse que el derecho penal del enemigo es un mecanismo poderoso orientado a tratar a ciertos individuos como no personas. Este mecanismo no suele estar presente en los textos de las leyes. Su lugar es el de las prácticas e instituciones que aplican el derecho. Esto significa que aún la ley más respetuosa de los derechos humanos es incapaz de evitar que la lógica del derecho penal del enemigo siga incubando y termine por imponerse.

Además de marcos constitucionales y legales justos requerimos políticas institucionales, educativas, organizaciones, redes de apoyo, medios de comunicación, que luchen por evitar que las personas inmigrantes y refugiadas sean percibidas y tratadas como enemigas. Requerimos buenas leyes e instituciones fuertes para construir sociedades democráticas, incluyentes y decentes. Pero necesitamos más cosas. Sin duda, hace falta empezar a construir una cultura que no sea hostil y que no humille a los migrantes pobres. También necesitamos crear formas de imaginación política que reconozcan la realidad migratoria y que impulsen las condiciones requeridas para hacer de Costa Rica una sociedad hospitalaria.

## 8. Imaginaciones generosas

El hecho migratorio no es un dato pasajero sino una realidad fundamental de la sociedad costarricense contemporánea. Sin el reconocimiento de que la migración es un componente significativo de su realidad no es posible comprender la historia reciente ni el futuro de Costa Rica.

La migración es un fenómeno complejo que pone en juego la imaginación política de los estados y las poblaciones. Además de propiciar definiciones y redefiniciones de las soberanías, los derechos, las fronteras, los marcos legales y los planes de desarrollo, las migraciones permiten comprender el sentido y los alcances de

las comunidades, las identidades y las pertenencias nacionales. En las decisiones institucionales y en las interacciones culturales puede adivinarse el lugar que ocupan los migrantes en la imaginación social.

En Costa Rica, la figura del migrante está asociada al migrante nicaragüense pobre. Cada uno de estos atributos –migrante, nicaragüense, pobre– tiene su peso. Cuando se los imagina siempre aparece la imagen de una carga venida de fuera. Mano de obra, barata, retornable. No se los imagina como futuros ciudadanos de una república democrática. Siguen siendo imaginados sólo como ‘metecos’, es decir, como extranjeros sin derechos. Se legisla sobre su entrada y permanencia. Se planifica sobre el control de su flujo migratorio. Nada más. En esto Costa Rica no se distingue de otras sociedades receptoras, marcadas por el miedo al contagio y por el empeño, fracasado, en restringir el ingreso de migrantes pobres.

Darí­a la impresión de que los estados quieren demostrar que aún cuentan con el uso legít­imo de la fuerza y que siguen siendo soberanos. Pero se sienten envalentonados sólo frente a los inmigrantes pobres. No ocurre lo mismo frente a cierto tipo de empresas transnacionales y sus trabajadores. Ante ellos pasan a ser estados abiertos y vergonzantes. Se trata de soberanías diferenciadas. Una busca impedir, sin suerte, la entrada e integración de trabajadores pobres. La otra funciona propiciando alegremente la llegada de inmigrantes prestigiosos. Pero, paradójicamente, son los migrantes pobres quienes más enriquecen y mejor se integran a las sociedades receptoras. En Costa Rica ello es evidente.

En un país caracterizado por una ‘asociatividad’ desconfiada, por un voluntariado escaso y con patrones bajos de participación, el surgimiento de un buen número de redes y organizaciones civiles relacionadas con la migración es un dato significativo.<sup>45</sup> Los procesos migratorios han traído consigo el regalo de la ‘asociatividad’ en un país en el cual, por razones que habría que investigar con cuidado, es un bien que escasea. La migración produce tejidos relacionales y afectivos nuevos, nuevas organizaciones de

---

45 Asociatividad desconfiada es un término utilizado para caracterizar una tendencia a asociarse instrumentalmente, sin mayor intención que el deseo mutuo de protegerse. Es una asociación sin lazo social fuerte. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005).

migrantes y nacionales, nuevas prácticas binacionales, así como nuevas expresiones de hospitalidad, generosidad y sensibilidad.

Los migrantes han de tener el lugar que merecen. Tienen derecho a contar con políticas, planes de desarrollo y leyes adecuadas para su integración laboral, económica, cultural, educativa, sanitaria. Una clara política migratoria significa la apuesta por impedir que se conviertan en metecos, extranjeros sin derechos y sin oportunidades.

El desafío más duro es construir estados y sociedades con imaginaciones políticas democráticas. Esto implica abandonar la perspectiva según la cual los migrantes son mano de obra barata o meros grupos sin subjetividad, sin historia y sin derechos. Se trata de personas con derechos, proyectos y vínculos que han de ser respetados y valorados. Una clara política migratoria debe definir estos marcos éticos irrenunciables y sacarles todas las consecuencias. Esto es algo que la sociedad costarricense necesita urgentemente. Quizá sea uno de los modos posibles de empezar a parecernos a lo que siempre hemos imaginado ser.

## Referencias bibliográficas

Acuña, Víctor Hugo (2002). "La invención de la diferencia costarricense". Revista de Historia (San José-Heredia), 45, enero-junio de 2002. pp. 191-228

Alvarenga, Patricia (2007). "La inmigración extranjera en la historia costarricense" en Sandoval, Carlos (ed.), *El mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica. pp. 3-24.

Aponte Cardona, A. (2006). *Guerra y derecho penal del enemigo: reflexión crítica sobre el efficientismo penal del enemigo*. Colombia: Grupo Editorial Ibáñez.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2005). Ley General de Migración y Extranjería número 8487.

Brenes, Mónica, Karen Masís, Laura Paniagua y Carlos Sandoval (2008). "‘Parecés de La Carpio’": una forma de nombrar la diferencia y la desigualdad en Costa Rica". Documento preparado para las Jornadas de

Investigación. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad de Costa Rica.

Cachón, Lorenzo (2009). *La "España inmigrante": marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Barcelona: Anthropos.

Campos, Anyelick y Larissa Tristán (2009). *Nicaragüenses en las noticias. Textos, contextos y audiencias*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Castro, Carlos (2007). "Dimensión cuantitativa de la inmigración nicaragüense en Costa Rica: del mito a la realidad" en Sandoval, Carlos (ed.), *El mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica. pp. 25-50.

Castro, Carlos y Abelardo Morales (2006). "Migración nicaragüense en Costa Rica: población, empleo y necesidades básicas" en Morales, Abelardo y Carlos Castro (eds.), *Migración, empleo y pobreza*. San José: FLACSO.

Chaves, Jorge A.; Carmona, Ana C. & Gatica, Gustavo A. (2007). *Migración y políticas públicas para el desarrollo*. Catholic Relief Services (CRS)-Centro Dominicano de investigación (CEDI)-CARITAS-Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). San José, Costa Rica.

Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. *Consulta de Constitucionalidad* en relación con el Proyecto de Ley General de Migración y Extranjería (Expediente 14269). 9 de junio de 2005.

Díez Ripollés, J.L. (2007). *La política criminal en la encrucijada*. Buenos Aires: Editorial Bdef.

Fonseca, Karina y Carlos Sandoval (2006). "Medios de comunicación e (in)seguridad ciudadana en Costa Rica". *Cuadernos de Desarrollo Humano 3*. San José, Costa Rica: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Gatica, Gustavo (2007). "Migración nicaragüense a Costa Rica y políticas públicas" en Sandoval, Carlos (ed.), *El mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica. pp. 113-144.

Girard, R. (1989) *The Scapegoat*. EE.UU: The John Hopkins University Press.

Instituto Nacional de Estadística y Censo (2000). *IX Censo Nacional de Población* de la República de Costa Rica. <http://www.inec.go.cr/>

Instituto Nacional de Estadística y Censo (2007). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2007*. <http://www.inec.go.cr/>

Jiménez Alexander (Ed.) (2004). *Sociedades hospitalarias. Costa Rica y la acogida de inmigrantes*. San José: Perro Azul y Arlekín.

Jiménez Alexander (2008). *El imposible país de los filósofos. El discurso filosófico y la invención de Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Jiménez Alexander (2009). *La vida en otra parte. Migraciones y cambios culturales en Costa Rica*. San José: Arlekín.

López, Luis y Vilma Pernudi (2007). "Prejuicios y actitudes de los costarricenses hacia los inmigrantes nicaragüenses" en Dobles, Ignacio, Sara Baltodano y Vilma Leandro (eds.), *Psicología de la Liberación en el contexto de la globalización neoliberal. Acciones, reflexiones y desafíos*. San José: Universidad de Costa Rica. pp. 316-328.

Masís, Karen y Laura Paniagua (2005). *Diez mitos sobre la población nicaragüense en Costa Rica*. Formato de folleto y carteles. San José: Servicio Jesuita para Migrantes.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2007). *Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón" 2006-2010*. San José: Mideplan.

Mojica, Francisco (2003). *Acciones del estado costarricense para enfrentar la demanda de servicios de salud, educación y vivienda de la población nicaragüense en Costa Rica*. Instituto de Estudios Sociales de la Población. Facultad de Ciencias Sociales. Heredia: Universidad Nacional.

Mora Salas Minor y Pérez Sáinz Juan Pablo (2009). *Se acabó la pura vida. Amenazas y desafíos sociales en la Costa Rica del siglo XXI*. San José: FLACSO.

Morales, Abelardo y Carlos Castro (2002). *Redes transfronterizas. Sociedad, empleo y migración entre Nicaragua y Costa Rica*. San José: FLACSO.

Morales, Abelardo (2006). "Dinámicas territoriales y migración transnacional en América Central" en Morales, Abelardo y Carlos Castro, *Migración empleo y pobreza*. San José: FLACSO. pp. 11-69.

Morales, Abelardo (2007). "Migración de relevo: nuevos polos de exclusión en las migraciones transfronterizas en Centroamérica" en Sandoval, Carlos (ed.), *El mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica. pp. 101-110.

Morales, Abelardo (2007). *La Diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*. San José: FLACSO. pp. 111-122.

Morales, Abelardo (2008). "Inmigración en Costa Rica: características sociales y laborales, integración y políticas públicas". Documento borrador para la elaboración del informe sobre "Análisis de impacto social y económico de la integración de migrantes en países de destino seleccionados". Presentado en el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo. Cuenca, Ecuador, 10 y 11 de abril de 2008.

Muñoz Conde, F. (2008). *De nuevo sobre el «Derecho penal del enemigo»*. Buenos Aires: Hammurabi.

Observatorio de medios de comunicación para la población migrante y refugiada (2009). *Prensa escrita costarricense y población migrante y refugiada*. San José de Costa Rica.

Organización Internacional sobre Migraciones y Sistema de Información Estadística sobre Migraciones en Centroamérica. (2003). *Movimientos internacionales a través de las fronteras centroamericanas: síntesis regional*.

<http://www.siemca.iom.int/descargas/documentos/siemca01.pdf>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Informe mundial sobre Desarrollo Humano 2004. Madrid: Mundi-Prensa.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). *Venciendo el temor: (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. San José: Costa Rica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). *Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica 2007*. San José: PNUD-Universidad de Costa Rica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe. *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José: PNUD.

Programa Estado de la Nación Costa Rica (2008). *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. San José: Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Costa Rica (2008). *Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Estado de la Nación.

Proyecto de Ley General de Migración y Extranjería. (2007). Proyecto 16594. *La Gaceta*, 76. Viernes 20 de abril de 2007.

Proyecto Estado de la Nación (2001). *Estudio binacional: situación migratoria entre Costa Rica y Nicaragua. Análisis del impacto económico y social para ambos países*. OIM.

Puga, Dolores (2001). *Un lugar en el sol: inmigración de jubilados hacia Costa Rica*. En: Rosero-Bixby, Luis (2001) (ed.). *Población del Istmo 2000: familia, migración, violencia y medio ambiente*. San José: Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica. pp. 253-276.

Rico, José María (2006). "(In) seguridad ciudadana en Costa Rica: balance de la situación" en *Cuadernos de Desarrollo Humano 1*. San José, Costa Rica: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Rocha, José Luis (2006). *Una región desgarrada. Dinámicas migratorias en Centroamérica*. San José: Lara Segura Editores.

Sandoval, Carlos (2002a). *Otros amenazantes. Los nicaragüenses y la formación de identidades nacionales en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica

Sandoval, Carlos (comp.) (2002b). "¿Cómo me siento en Costa Rica? Autobiografías de nicaragüenses" en *Serie de documentos n° 8*, Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad de Costa Rica.

Sandoval, Carlos (2007). "Introducción" en Sandoval, Carlos (ed.), *El mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica.

Sandoval, Carlos et al. (eds.) (2007). *Nuestras vidas en Carpio. Aportes para una historia popular*. San José: Universidad de Costa Rica.

Silva Sánchez, J.M. (2008). *La expansión del Derecho penal*. Buenos Aires: Editorial Bdef.

Simmel, G. (1939). *Sociología: estudios sobre las formas de socialización*. Buenos Aires: Espasa-Calpe.

Sojo, Carlos (2010). *Igualitarios. La construcción social de la desigualdad en Costa Rica*. San José: PNUD.

Zaffaroni, E. et al. (2002). *Derecho Penal: parte general*. Argentina: EDIAR.

Zaffaroni, E.R. (2005a). *En torno de la cuestión penal*. Buenos Aires: Editorial Bdef.

Zaffaroni, E.R. (2005b). *En busca de las penas perdidas*. Argentina: EDIAR.

Zaffaroni, E.R. (2006). *El enemigo en el derecho penal*. Buenos Aires: EDIAR.



# Contribución de las remesas a los ingresos públicos de El Salvador\*

Nelson Fuentes\*\*

## Introducción

Desde los años sesenta hasta la actualidad, el país ha tenido una transformación económica trascendental, pasando de una sociedad en la que la actividad agropecuaria era la principal a una basada en actividades de comercio y servicios. Una de las causas de dicha transformación –en la época reciente– ha sido la migración de los salvadoreños hacia otros países, producto –en parte– de los 12 años de guerra; como consecuencia de ello, ha aumentado el flujo de remesas familiares; siendo éstas una de las fuentes más importantes del ingreso disponible de las familias y, por ende, de la economía doméstica.

El estudio “Contribución de las remesas a los ingresos públicos de El Salvador”, el cual se reseña en este artículo, analiza la importancia que tienen los recursos que provienen de las remesas y que son destinados a la compra de bienes y servicios en el mercado interno; dichas remesas, además de contribuir a dinamizar la actividad económica y de las familias, constituyen un aporte importante a los ingresos del Estado en la forma de impuestos al consumo, específicamente en la adquisición de bienes y servicios que son gravados con el Impuesto a la Transferencia de Bienes

---

\* Reseña del estudio: “Contribución de las remesas a los ingresos públicos de El Salvador”. Pérez, Carlos; Fuentes, Nelson y Rodríguez, Rommel. FUNDE, NALACC. 30 de Octubre de 2009.

\*\* **Nelson Eduardo Fuentes Menjívar**, graduado de la Licenciatura en Ciencias Económicas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas –UCA– en 2003, Maestría en Comercio Internacional con especialidad en Fiscalidad para el Desarrollo, de la Universidad Complutense de Madrid –UCM– en 2005. Desempeña el cargo de Asesor del Despacho del Ministerio de Hacienda (MH), delegado por el MH encargado de las negociaciones de Pacto Fiscal en el Consejo Económico y Social (CES). Desde el año 2001 a junio 2010 laboró en la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), en donde fungió como Investigador y luego Coordinador de los Programas Financiamiento para el Desarrollo y Crecimiento y Mercado Laboral. Ha publicado diversas investigaciones y artículos sobre Comercio y Desarrollo en Centroamérica y de Política Fiscal en El Salvador.

Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA), tributo que representa la mayor fuente de ingresos del Estado salvadoreño. Sobre esta base se expone una breve reseña.

De esta forma, en primer lugar, se aborda brevemente el tema de los cambios sociales acaecidos en las últimas décadas, considerando las transformaciones observadas en la estructura productiva y los movimientos demográficos en El Salvador, en donde comienza a vislumbrarse la importancia de la contribución de los migrantes a la actividad económica.

En un segundo momento, se presenta a grandes rasgos la política tributaria de El Salvador, específicamente para el año 2007. Para ello, se observa el sistema tributario, poniendo énfasis en la carga tributaria y la base tributaria del país.

Seguidamente, se hace una conceptualización de las remesas familiares, destacando a su vez las discrepancias estadísticas en cuanto al flujo de remesas entre los datos proporcionados por el Banco Central de Reserva y los contenidos en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) del Ministerio de Economía.

Al mismo tiempo, se presenta una caracterización de los hogares salvadoreños, destacando las principales diferencias entre los hogares que reciben remesas y los que no reciben. También se aborda la contribución de las remesas a los ingresos fiscales en El Salvador y se muestra el impacto que tendría en el erario público y en el balance fiscal la no existencia de las mismas.

Finalmente, se presentan algunas reflexiones sobre la necesidad de que la política económica y social del país se enmarque en una agenda de desarrollo que incluya, como componente fundamental, a las comunidades de migrantes.

## **1. Transformación de la estructura social**

La sociedad salvadoreña, al igual que cualquier otro país subdesarrollado, ha experimentado el fenómeno de la migración, tanto desde las áreas rurales hacia los centros urbanos como también desde ambas áreas hacia otros países. Estos movimientos poblacionales, aunados a otros factores estructurales y coyunturales de pobreza y exclusión, han llevado a una transformación de la estructura económica y social del país.

En El Salvador, esta transformación ha sido paulatina y comienza a manifestarse a partir de mediados de la década de los sesentas,<sup>1</sup> cuando el país entra en una fase de industrialización acelerada, producto de la entrada en vigor del Mercado Común Centroamericano (MCCA), que trae consigo la instalación en el país de importantes empresas industriales, que buscaban suplir la ampliada demanda centroamericana.

Segovia (1997) muestra que para 1971, se observaba un leve cambio en la estructura poblacional con respecto a 1950. Es así que la población urbana se duplicó en ese lapso, mientras que la rural creció sólo un 75%. En términos de composición, en 1950 la población rural representaba casi el 64% de la población total, mientras que en 1971 ese porcentaje había disminuido a 60%.

Los acontecimientos políticos y las medidas adoptadas por el gobierno durante los ochentas, aunados a la profundización del conflicto armado, la crisis económica derivada del cierre de empresas y la fuga de capitales extranjeros, empujaron a grandes masas de población a emigrar hacia las zonas urbanas y hacia otros países, principalmente a los Estados Unidos de América y Canadá. La emigración se acentuó desde los noventa por el efecto reunificación familiar, la falta de oportunidades de empleo en el país y la necesidad de buscar un mejor bienestar para las familias.

La Dirección General de Estadísticas y Censos, DIGESTYC (2009) señala que entre 1980 y el 2005 se dieron tasas quinquenales de migración internacional netas de -11.04 por cada 1000 personas, en promedio. Los resultados muestran una correlación negativa entre este indicador y el comportamiento de la economía salvadoreña: cuando ésta ha estado en auge, el flujo ha disminuido; y cuando entra en desaceleración o caída, el flujo migratorio aumenta. Como consecuencia del aumento en la migración, el monto de remesas enviadas a El Salvador ha mostrado un comportamiento creciente, pasando de 53 millones de dólares en 1980, a 3,788 millones de dólares en el 2008 (datos del BCR).

Segovia (1997) muestra que las razones que dieron paso a la modificación de la estructura productiva en los 80's estuvieron

---

1 En PNUD (2005) se destaca que de 1920 a 1969 se da una primera etapa en la emigración de salvadoreños hacia otros países. Principalmente se dirigían a Honduras, con el objeto de trabajar en las plantaciones bananeras y en búsqueda de tierras cultivables. En los sesentas había ya alrededor de 350,000 migrantes salvadoreños.

asociadas al golpe de Estado que tuvo lugar en octubre de 1979 y las posteriores decisiones políticas del gobierno: la implementación de la reforma agraria, la nacionalización de la banca, la estatización del comercio exterior de los principales productos de exportación, entre otras. Este cambio de estrategia trajo dos consecuencias importantes para el país: el abandono de la agricultura como principal sector de la economía y el fortalecimiento de la actividad industrial y comercial, con lo que se profundizó la migración de personas de las zonas rurales a las ciudades, llegando la población urbana a constituir el 50% del total de habitantes del país (Censo de población 1992). Finalmente, el censo llevado a cabo en 2007 muestra que los salvadoreños que viven en las áreas rurales habían disminuido para dicho año hasta el 37.3% de la población.

Como consecuencia del aumento en la migración, principalmente a Estados Unidos, el monto de remesas enviadas a El Salvador ha mostrado un comportamiento permanentemente creciente desde los 80's, pasando de US\$53 millones en 1980 a US\$613 millones en 1989, efecto producido por el periodo de conflicto armado en el país. De igual forma, en el periodo 1999-2008, las mismas pasaron de US\$1,374 a US\$3,788 millones. Esto significa que las tasas de crecimiento vistas son en promedio del 18.1% anual y han representado en promedio el 7.6% del PIB en los 80's, 12% en los 90's y 15.7% del PIB en el período de 2000 a 2007. En 2007, las remesas alcanzaron el 18.1% del PIB.

Además de la transformación de la estructura productiva del país, como ya se expuso, la migración y las remesas han provocado un cambio en el perfil de los hogares receptores de remesas, los que han adquirido nuevos hábitos de consumo, pasando de ser consumidores de bienes agrícolas locales a consumidores de bienes importados; ha habido cambios en las características de la vivienda, de casas humildes a construcciones con rasgos arquitectónicos propios de los Estados Unidos; equipamiento del hogar, contando con facilidades suficientes que dan más comodidad a las familias: televisores, equipos de sonido, dvd, computadoras, cocinas, refrigeradoras, lavadoras, etc.

Las familias receptoras de remesas adquieren sus bienes y servicios en el mercado informal, sin recibir documentación legal de la transacción realizada (facturas), por lo que no hay una destinación directa al fisco; pero también una considerable proporción de los

recursos recibidos es destinada a compras en el mercado formal, en donde los consumidores reciben facturas por las transacciones hechas, las que incluyen el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) e impuestos selectivos al consumo —cuando son aplicables—.

Lo anterior significa entonces que el Estado se ha visto beneficiado de manera muy significativa por los flujos de remesas, en particular en lo referente a la recaudación del IVA, para el caso, en transacciones internas. Con base a ello, y dada la importancia de las remesas en el ingreso nacional, cabe afirmar que el aporte a los ingresos fiscales es considerable, por lo que es importante cuantificar dicha contribución ya que de ello depende en gran medida el grado de incidencia de los migrantes en las decisiones de gasto público, en particular en los municipios donde existe mayor nivel de emigración, recepción de remesas y contribución al fisco.

## 2. La política tributaria en El Salvador

A partir de 1990 la política fiscal del país ha experimentado una serie de cambios con el propósito de generar condiciones que conllevarán a aumentar el crecimiento y la productividad del país y, al mismo tiempo, solventar los desequilibrios existentes en materia fiscal luego del conflicto armado.

En lo que concierne a ingresos fiscales, el énfasis de los últimos 18 años ha sido la simplificación del sistema impositivo y de la Administración Tributaria, con la finalidad de lograr mayor eficiencia en la recaudación. Además, desde inicios de la década de los noventas, El Salvador implementó una acelerada desgravación arancelaria, enmarcada en la política de apertura comercial que el país puso en marcha.

En la actualidad, el sistema tributario está compuesto por pocos impuestos. Así, los ingresos del Sector Público no Financiero (SPNF)<sup>2</sup> se clasifican en tres categorías: a) Ingresos corrientes, los que a su vez se subdividen en tributarios, no tributarios, contribuciones a la seguridad social, superávit de empresas públicas y otros; b) Ingresos de capital y c) Donaciones del exterior.

---

2 El Sector Público está dividido en dos grandes ramas: el Sector Público Financiero y el Sector Público no Financiero. Este último se compone del Gobierno General (Gobierno Central, Instituciones descentralizadas y otras instituciones) y de las Empresas Públicas no Financieras.

**Tabla 1**  
El Salvador: Ingresos del Sector Público no financiado (SPNF)  
año 2007  
(US\$ Millones y % del PIB)

Descripción	2007	% PIB
<b>Ingresos y Donaciones</b>	<b>3,659.4</b>	<b>18.0</b>
1. Ingresos Corrientes	3,597.1	17.7
Tributarios (netos)	2,720.4	13.4
Contribuciones a la Seguridad Social	330.7	1.6
No Tributarios	259.7	1.3
Superávit de Operación de Emp. Públicas	110.8	0.5
Transferencias de Financieras Públicas	171.4	0.8
2. Ingresos de Capital	-	0.0
3. Donaciones del Exterior	62.3	0.3

Fuente: elaboración propia según datos del BCR

La Tabla 1 muestra el desempeño de los ingresos del gobierno para el año 2007, los que alcanzaron US\$3,659.4 millones, equivalentes al 18% del PIB. Los ingresos corrientes constituyen 98.3% de los ingresos totales (17.7% del PIB). Los ingresos tributarios son la fuente principal de los ingresos corrientes, representando para el 2007, el 13.4% del PIB; el resto de ingresos no tributarios y otros representan el 4.3% del PIB.

Los ingresos tributarios se pueden categorizar en dos tipos de tributos: los primeros, los impuestos directos, incluyen el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto a la Transferencia de Bienes Inmuebles; y los segundos, los impuestos indirectos, incluyen el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA), los Impuestos Selectivos al Consumo (Bebidas alcohólicas, bebidas gaseosas, cigarrillos, armas), los Derechos Arancelarios a la Importación, y las Contribuciones especiales (FOVIAL, Turismo, Azúcar extraída).

Los impuestos directos constituyen un poco más de la tercera parte del total de ingresos tributarios y han pasado de ser el 28.7% en 1990 al 34.7% de los ingresos en el 2007. Por su parte, el IVA, es el rubro con mayor participación, al representar el 51.8% en 2007.

**Tabla 2**  
El Salvador: Composición de los ingresos tributarios 1990-2007  
(% de los Ingresos Tributarios)

Concepto	1990	1995	2000	2005	2007
<b>Directos</b>	<b>28.6</b>	<b>28.5</b>	<b>31.9</b>	<b>32.1</b>	<b>34.7</b>
Renta	22.5	27.2	31.1	31.4	34.0
Patrimonio	3.9	0.1	0.0	0.0	0.0
Transferencia de propiedades	2.2	1.1	0.8	0.7	0.7
<b>Indirectos</b>	<b>71.4</b>	<b>71.5</b>	<b>68.1</b>	<b>67.9</b>	<b>65.3</b>
Derechos Arancelarios	22.4	17.6	9.7	8.1	7.3
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	31.3	46.9	55.1	52.5	51.8
Impuestos selectivos al Consumo	15.4	5.3	3.4	4.3	3.4
Otros (Fovial, Turismo, azúcar)	2.3	1.7	0.0	3.0	2.8
<b>Ingresos Tributarios (%)</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Ingresos Tribut. (millones de dólares)	438.2	1,062.5	1,344.1	2,131.7	2,720.4

Fuente: elaboración propia según datos del BCR

Como se observa en la Tabla 2, aunque la participación de los impuestos directos ha aumentado, la estructura tributaria es tanto solo menos regresiva, pues desde la estructura misma del sistema, los impuestos indirectos continúan teniendo mayor peso en la recaudación.

En el período que va desde 1990 al 2007, la evolución de la carga tributaria puede explicarse en tres etapas: en la primera, de 1990 a 1995, la carga pasó del 9% al 11.9%; en este periodo hubo cambios estructurales en el sistema ya que se pasó del régimen de timbres al IVA, con la finalidad de hacer más eficiente la recaudación. Al final de esta fase hubo un cambio en la tasa del IVA, que pasó del 10% al 13%. En la segunda etapa, de 1996 a 2004, la carga tributaria aumentó del 11.1% al 12.2%; en este período no se dieron mayores cambios debido a que hubo pocas reformas en materia fiscal y a la fase de bajo crecimiento que la economía experimentó en el mismo lapso. Finalmente, en el periodo 2005-2007, la carga tributaria pasó del 13.1% al 14.1%; en esta etapa el aumento vino como consecuencia de las reformas fiscales de finales de 2004, incluyendo también la recuperación económica que presentó en dichos años una tasa de crecimiento promedio del PIB de 4.0%.

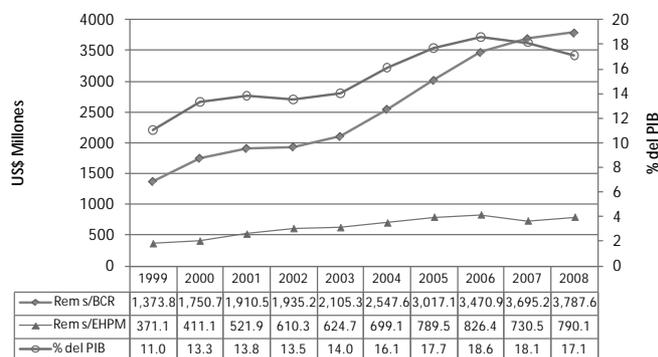
### 3. Remesas

En El Salvador, las remesas son contabilizadas oficialmente por el Banco Central de Reserva (BCR), pues una de sus actividades es el registro de las transacciones de la Balanza de Pagos. Sin embargo, también puede obtenerse información de los flujos de ayuda familiar en la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC).

El BCR parte de un concepto de remesas dado por el FMI, considerando tres conceptos contables diferentes: el primero define remesas de trabajadores como las transferencias corrientes de los extranjeros residentes en el exterior que han permanecido o intentan permanecer por un periodo de más de un año, enviadas a residentes en el país de origen del trabajador. El segundo, los fondos ganados por inmigrantes no residentes, es decir, los que llevan menos de un año en el país, de origen del trabajador. Finalmente, las transferencias de emigrantes que recogen la contrapartida al flujo de bienes y a los cambios en rubros financieros que surgen por la migración de individuos de una economía a otra, es decir, los bienes que el emigrante lleva de un país a otro cuando se traslada"<sup>3</sup>.

**Gráfico 1**

El Salvador: Evolución de las Remesas Familiares 1999-2008  
(US\$ Millones y % del PIB)



Fuente: elaboración propia con datos del BCR y DIGESTYC

En el Gráfico 1, se presenta la evolución de remesas familiares registradas por el BCR; se observa una tendencia creciente, tanto en términos nominales como cuando se miden en términos del PIB. De esta manera, los ingresos han pasado de US\$1,373.8 millones en 1999 a US\$3,787.6 millones en 2008, creciendo en promedio al 14.4% anual de 2000 a 2006; mientras que a partir de 2007 se dan los primeros indicios de la crisis financiera en Estados Unidos y crecieron sólo un 6.5% y 2.5% en 2008<sup>4</sup>. De igual forma, en términos del PIB, en una primera fase (1999-2006) se da un crecimiento sostenido, pasando de 11% a 18.6%

3 Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), FMI, BID. "Remesas Internacionales en El Salvador". México, Primera Edición, 2009. Pág. 22.

4 Para efectos del estudio, se analizan los años hasta 2008, ya que se hace el análisis con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2007.

(el valor histórico más alto); pero de 2007 a 2008, las remesas han caído hasta el 17.1%, producto de la desaceleración del crecimiento de los flujos.

Por su parte, la DIGESTYC obtiene los datos de ayuda familiar a través de la Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples (EHPM). En este caso, el valor de remesas familiares es el que los hogares seleccionados en la muestra reportan al momento de ser entrevistados.

Con relación al monto de remesas reportados por la EHPM 2007, que asciende a US\$730.1 millones, existe una discrepancia con relación a los datos registrados por el BCR, existiendo una diferencia de US\$2,964.7 millones; es decir que el valor de la EHPM 2007 es apenas el 19.8% de la cifra reportada por el BCR. Al respecto, el Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador, 2005, (IDH) expone que esta diferencia puede ser explicada al menos por dos factores, ya sea en forma aislada o una combinación: el primero, la subestimación sistemática del ingreso de remesas por parte de las EHPM; y el segundo, la sobreestimación por parte del BCR, al incluir entradas de capital que no son remesas familiares. Un ejemplo de ello —tal como lo menciona el informe—, podrían ser las operaciones de lavado de dinero (PNUD, 2005).

**Tabla 3**  
El Salvador: Comparación de Ingresos anuales  
de remesas familiares  
BCR y EHPM (US\$ Millones)

Descripción	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Datos BCR	1,910.5	1,935.2	2,105.3	2,547.6	3,017.1	3,470.9	3,695.2
% del PIB	13.8%	13.5%	14.0%	16.1%	17.7%	18.6%	18.1%
Datos EHPM	521.9	610.3	624.7	699.1	789.5	826.4	730.5
% del PIB	3.8%	4.3%	4.2%	4.4%	4.6%	4.4%	3.6%
Diferencia BCR-EHPM	1,388.6	1,324.9	1,480.6	1,848.5	2,227.6	2,644.5	2,964.7
EHPM/BCR (%)	27.3%	31.5%	29.7%	27.4%	26.2%	23.8%	19.8%
BCR/EHPM	3.7	3.2	3.4	3.6	3.8	4.2	5.1

Fuente: elaboración propia según datos del BCR, IDH 2005 y EHPM99-2007

Un elemento importante es que esta discrepancia se presenta todos los años. En la Tabla 3 se muestra la existente en el período 2001-2007. Para los primeros años, la diferencia entre la EHPM y los datos del BCR se mantiene relativamente estable pues el dato del BCR es en promedio 3.6 veces lo que reporta la Encuesta de

Hogares; no así en 2007, año en que se amplía de manera significativa, al pasar el indicador a 5.1 veces más.<sup>5</sup>

#### 4. Caracterización de los hogares en El Salvador

En este numeral se presenta la caracterización socio-demográfica de los hogares salvadoreños, con el propósito de obtener un escenario de la integración de las familias receptoras y no receptoras de remesas. En la Tabla 4 se presenta la caracterización de los hogares salvadoreños.

El primer indicador que se observa es que en los hogares receptores existe un mayor porcentaje con la jefatura femenina mostrando un 47.5% de los casos, a diferencia de las familias que no reciben remesas, en las que la jefatura femenina sólo está presente en el 29.8% de los hogares. Esto puede explicarse por la preferencia de los hombres para emigrar hacia otros países, quedándose la mujer en el país de origen para atender las necesidades familiares del hogar.

El siguiente indicador que muestra la Tabla 4 es el que se presenta el nivel de bienestar de las familias, con el que puede comprobarse la importancia de los flujos de remesas en la superación de la pobreza: tan solo el 26.8% de los hogares receptores de remesas viven en condiciones de pobreza, de los cuales el 5.3% vive en pobreza extrema. Por el contrario, entre los hogares que no reciben remesas, el 37.4% es pobre y el 15.5% vive en pobreza extrema.

Cuando se analiza los datos que muestran el tamaño promedio de los hogares, no existen diferencias sustanciales con respecto a los principales grupos por edad, ni en el promedio de miem-

5 En el estudio que aquí se reseña, dadas las características de su investigación y propósito, que requirió contar con información acerca de los hogares y la composición de los ingresos y gastos de cada unidad familiar, así como acerca del destino de los recursos provenientes de la ayuda del exterior, y considerando que la EHPM es la fuente indicada para obtener dicha información con el nivel de detalle requerido, se considera como base para los cálculos la cifra de remesas familiares reportada por la Encuesta de Hogares del año 2007, es decir US\$ 730.5 millones. Sin embargo, dado que es sabido que dicha cifra, así como otras de la Encuesta de Hogares, están subestimadas, para efectos de determinar el nivel de contribución de las remesas a los ingresos fiscales, se lleva a cabo un re-escalamiento del valor del IVA obtenido según el gasto total de los hogares de la EHPM hacia el valor del consumo agregado de los hogares según las cuentas nacionales, con lo que se lograría una aproximación al verdadero valor de remesas que recibió el país en 2007.

bros que tienen una ocupación en el país. Sin embargo, en lo que respecta a la edad del jefe de hogar, aquellos que dirigen los hogares receptores son 5.5% mayores a los que dirigen hogares que no reciben remesas.

**Tabla 4**  
El Salvador: Caracterización de los hogares salvadoreños

Descripción	Hogares receptores			Hogares sin remesas		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
<b>Número total de Hogares</b>	238,458	143,271	381,729	705,694	343,102	1048,796
<b>Hogares con Jefatura Femenina</b>						
No	49.9%	55.4%	52.5%	67.3%	73.6%	70.2%
Si	50.1%	44.6%	47.5%	32.7%	26.4%	29.8%
<b>Tipo de Hogar</b>						
Básico	98.8%	99.3%	99.0%	98.1%	97.9%	98.1%
Doble	1.1%	0.6%	0.9%	1.7%	1.9%	1.8%
Triple	0.1%	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.2%
Cuarto	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<b>Condición de pobreza</b>						
Pobreza	23.5%	32.3%	26.8%	32.0%	48.6%	37.4%
P. Extrema	4.2%	7.2%	5.3%	9.1%	20.1%	15.5%
P. Relativa	19.3%	25.1%	21.4%	22.9%	28.5%	21.9%
No Pobres	76.5%	67.7%	73.2%	68.0%	51.4%	62.6%
<b>Promedios</b>						
Tamaño del hogar	3.9	4.4	4.1	3.8	4.4	4.0
Edad del jefe	52.2	52.8	52.5	47.7	46.1	47.0
Integrantes menores de 12 años	0.9	1.2	1.0	0.9	1.3	1.0
Integrantes de 12 a 64 años	2.6	2.8	2.7	2.7	2.9	2.7
Integrantes de 65 años y más	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
Integrantes receptores	3.9	4.4	4.1	0.0	0.0	0.0
Integrantes ocupados	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3

Fuente: elaboración propia según datos EHPM2007

#### 4.1. Ingresos

Diversos estudios han abordado la importancia que las remesas familiares representan en la economía de los hogares salvadoreños. PNUD (2005) destaca que la migración hacia Estados Unidos ha contribuido a la generación de una nueva economía en El Salvador, compuesta por nuevos mercados en los rubros de transporte aéreo, telecomunicaciones, transferencias, turismo, productos étnicos o nostálgicos, etc. Además, las familias han experimentado una transformación caracterizada por la feminiza-

ción de la jefatura de hogar, la transnacionalización de la familia, la separación de padres e hijos y otros cambios que han incidido fuertemente en los cambios de hábitos de consumo y de vida. En este marco, los hogares receptores de remesas han obtenido recursos provenientes del extranjero que han sustituido en gran parte el ingreso laboral, que ha pasado a ser un componente menos significativo en el financiamiento del gasto.

Es así como en la EHPM 2004 (Ver Tabla 5) se muestra que en los hogares receptores de remesas el ingreso laboral significaba solo el 43.5% del ingreso total, un porcentaje similar al que representan las remesas (42.2%); mientras que en los hogares no receptores, el 79.5% es aportado por ingresos provenientes del trabajo, seguido de otros ingresos no laborales con el 14.2%.

**Tabla 5**  
El Salvador: Composición de Ingreso Total de hogares  
2004 y 2007  
(% del Ingreso total)

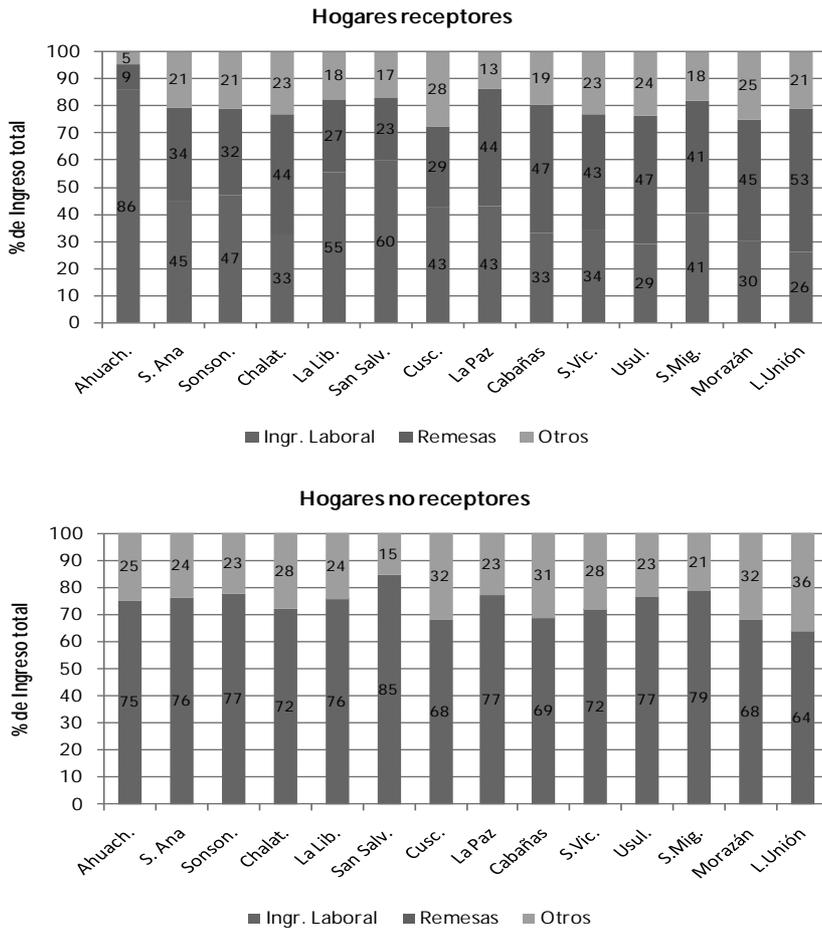
Fuente	2004			2007		
	Hogares receptores	Hog. no receptores	Total hogares	Hogares receptores	Hog. no receptores	Total hogares
Ingreso laboral	43.5	79.5	69.7	51.3	78.9	69.8
Activ. Independiente	0.3	0.7	0.6	1.5	2.6	2.2
Activ. Secundaria	1.9	2.7	2.5	1.9	2.9	2.6
Otros ingr. no laborales	8.0	14.2	12.5	10.5	12.4	11.8
Ingresos agropec.	4.0	2.8	3.2	3.8	3.2	3.4
Remesas totales	42.2	0.1	11.6	30.9	0.0	10.2
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: elaboración propia según datos de EHPM 2004-2007

Para el año 2007, la composición del ingreso de los hogares no receptores sigue siendo la misma, con el 78.9% aportado por el ingreso laboral y el 12.4% por otros ingresos no laborales. Por su parte, en los hogares receptores, las remesas siguen constituyendo uno de los principales componentes del ingreso familiar, al alcanzar el 31% de los ingresos totales. Aunque es necesario aclarar que su importancia es menor a la reflejada con respecto a EHPM 2004, esto puede explicarse por la desaceleración en flujo de remesas hacia El Salvador en los últimos años, ya que pasaron de crecer a un 21% anual en 2004 a tan solo el 6.5% en 2007 (Datos del BCR). Para 2008, se desaceleraría aun más, al crecer apenas un 2.5%.

Al analizar la composición del ingreso por zona geográfica, se presentan diferencias muy marcadas y que tienen relación con el nivel de emigración que cada departamento ha experimentado a lo largo de los últimos 30 años. Es así como en el gráfico siguiente, se muestra que, en promedio, en los hogares receptores de remesas el ingreso laboral representa el 43.2% mientras que las remesas tan solo son el 37%.

**Gráfico 2**  
 El Salvador: Composición de Ingreso Total de Hogares por Departamento 2007  
 (% del Ingreso total)



Fuente: elaboración propia con datos de EHPM 2007

Cuando se analiza la dimensión de hogares urbanos y rurales, las remesas tienen una mayor importancia en los hogares rurales, al alcanzar el 48.2% del ingreso total, *versus* el 28.9% del ingreso laboral. En los hogares urbanos las remesas son un tanto menos relevantes, al llegar al 25.5% del total de ingresos frente al 58.3% de ingresos provenientes del trabajo. En los hogares no receptores, en cambio, el ingreso laboral representa el 80.5% en los hogares urbanos y el 72.8% en los rurales (Tabla 6).

**Tabla 6**

El Salvador: Importancia de las remesas en hogares receptores y no receptores por área geográfica 2007

Area/hogares		Ingr. Lab.	Rem.	Otros	Total
Urbana	No receptor	80.5%	0.0%	19.5%	100%
	Receptor	58.3%	25.5%	16.2%	100%
	Total	73.4%	8.2%	18.4%	100%
Rural	No receptor	72.8%	0.0%	27.2%	100%
	Receptor	28.9%	48.2%	22.9%	100%
	Total	57.0%	17.4%	25.6%	100%
Total	No receptor	78.9%	0.0%	21.1%	100%
	Receptor	51.3%	30.9%	17.8%	100%
	Total	69.8%	10.2%	20.0%	100%

Fuente: elaboración propia con datos de EHPM 2007

Al analizar la distribución de los ingresos por remesas por deciles, el ingreso no es equitativo ya que el grupo más pobre (primeros 3 deciles) sólo concentra el 13.5% de las remesas, a pesar de tener el 23.6% de los hogares receptores. Por el contrario, los tres deciles más ricos concentran el 45% de los ingresos por remesas, con el 33.2% de los hogares receptores (Ver Tabla 7). Esto equivale a que el decil más rico recibe 5 veces más ingresos en concepto de remesas que el decil más pobre.

**Tabla 7**

El Salvador: Remesas y hogares receptores y no receptores por deciles de ingreso per cápita año 2007

Deciles	Ingreso per cápita promedio (US\$)	Hogares receptores		Hogares no recept.		Remesas		Remesa promedio (US\$)
		Hogares	%	Hogares	%	Valor (US\$Mills)	%	
I	204.3	20,637	5.4%	122,413	11.7%	13.0	1.8%	629.8
II	446.3	32,075	8.4%	111,430	10.6%	35.2	4.8%	1,096.6
III	624.2	37,567	9.8%	105,008	10.0%	50.6	6.9%	1,348.0
IV	797.5	37,268	9.8%	105,068	10.0%	63.8	8.7%	1,713.1
V	983.1	39,215	10.3%	104,252	9.9%	64.2	8.8%	1,636.1
VI	1,211.9	45,385	11.9%	98,011	9.3%	86.8	11.9%	1,913.3
VII	1,507.4	43,204	11.3%	100,991	9.6%	87.9	12.0%	2,034.0
VIII	1,933.2	41,141	10.8%	100,875	9.6%	95.9	13.1%	2,330.6
IX	2,688.0	43,043	11.3%	99,854	9.5%	99.8	13.7%	2,319.7
X	6,465.1	42,194	11.1%	100,894	9.6%	133.2	18.2%	3,157.3
<b>Total</b>	<b>1,685.9</b>	<b>381,729</b>	<b>26.7%</b>	<b>1048,796</b>	<b>73.3%</b>	<b>730.5</b>	<b>100%</b>	<b>1,913.6</b>

Fuente: elaboración propia según datos del EHPM 2007

#### 4.2. Gasto

Después de analizar las remesas en el ingreso total de los hogares receptores y no receptores y su incidencia en las áreas geográficas, se hace necesario estudiar el comportamiento del gasto de los hogares, con el propósito de encontrar un patrón para determinar la contribución que cada grupo de hogares hace al Estado en concepto de pago de impuestos al consumo.

En esa línea de acción, con base en la información de la EHPM 2007, se elaboró la agrupación en seis categorías de gasto: a) Alimentos, b) Bienes y servicios básicos, c) Bienes y servicios complementarios del hogar, d) Transferencias a terceros, e) Gasto en salud y f) Gasto en educación.

Al analizar en detalle la composición total del gasto (Tabla 8), se puede observar que no existen grandes diferencias entre las preferencias de hogares receptores y no receptores de remesas. En ambos grupos de hogares el principal destino de los recursos es la compra de alimentos, a lo que destinan entre el 46% y el 50% del gasto.

En segundo lugar se encuentra la compra de bienes y servicios básicos; y el gasto en educación en un tercer lugar, con el 14.4% del total.

**Tabla 8**

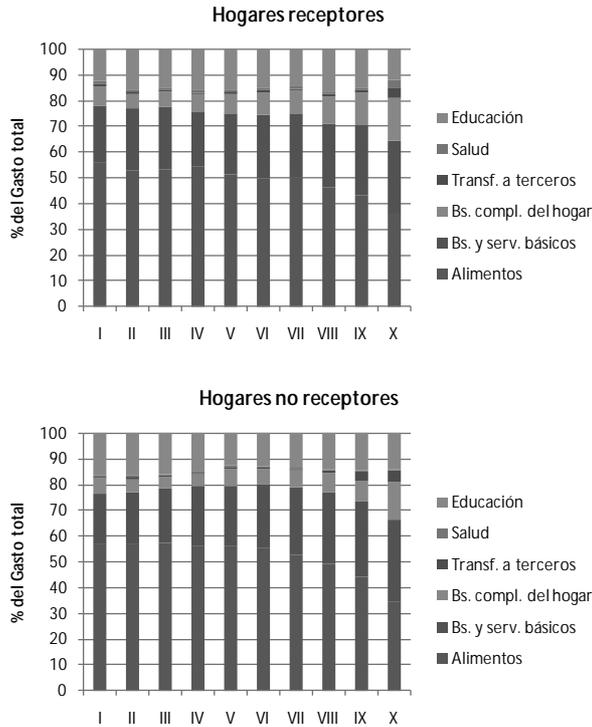
El Salvador: Composición de Gasto Total de hogares 2007  
(% del Gasto total)

Rubro de gasto	Hogares receptores	Hogares no receptores	Total hogares
Alimentos	46.6	49.4	48.5
Bienes y servicios básicos	25.3	25.9	25.7
Bienes complementarios del hogar	10.6	8.0	8.8
Transferencias a terceros	1.5	1.8	1.7
Salud	1.4	0.6	0.8
Educación	14.6	14.3	14.4
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia según datos de EHPM 2007

Al hacer el análisis por deciles de ingreso per cápita no se encuentran diferencias significativas entre hogares receptores y no receptores. Sin embargo, sí existen diferencias cuando se hace una comparación entre diferentes deciles de ambos tipos de hogares (Gráfico 3): los primeros cuatro deciles dedican en promedio el 54% de los recursos a compra de alimentos y el 22.7% a la compra de bienes y servicios básicos. En el otro extremo de la distribución, en los deciles VIII y IX, la compra de alimentos representa en promedio, el 44.6% y los bienes y servicios básicos el 28%. Finalmente, en el decil X, la carga de los alimentos en el gasto baja hasta un 35.6%. Similar comportamiento muestran los hogares que no reciben remesas.

**Gráfico 8**  
 El Salvador: Composición de Gasto Total de hogares por deciles de ingreso per cápita año 2007  
 (% del Ingreso total)



Fuente: elaboración propia con datos de EHPM 2007

En general, la recepción de remesas ha contribuido de manera significativa a mejorar el nivel de vida de los hogares,<sup>6</sup> principalmente en bienes complementarios del hogar, y su incidencia en el gasto, aunque pareciera ser la misma, tiene pequeñas diferencias como la dicha anteriormente.

La importancia de las remesas puede reflejarse también al evaluar un conjunto de indicadores de pobreza en los hogares receptores y su comparación con los que no reciben remesas; esto implica la utilización de un método de medición que permita visualizar la proporción de hogares en pobreza, qué tan lejos está cada tipo de hogar de la línea que separa los pobres de los no pobres y la intensidad o severidad de la pobreza.

6 Sin perjuicio de otros elementos, se parte del supuesto que a mayor equipamiento del hogar corresponde un mayor bienestar.

Un hecho importante al analizar la distribución de las remesas por deciles de ingreso es que el decil I percibe apenas un 1.8% de los ingresos por este concepto, lo que hace que este grupo de hogares se beneficie poco de lo que las remesas pueden aportar para la superación de las condiciones de pobreza (Tabla 9). Esto puede explicarse, en parte, por un círculo vicioso de los hogares más pobres: al no tener recursos suficientes para financiar el costo del viaje a Estados Unidos se privan de migrar y por ende del envío de recursos a la familia que queda en el país.

**Tabla 9**

El Salvador: Remesas y hogares receptores y no receptores por deciles de ingreso per cápita año 2007

Deciles	Ingreso per cápita promedio (US\$)	Hogares receptores		Hogares no recept.		Remesas		Remesa promedio (US\$)
		Hogares	%	Hogares	%	Valor (US\$Mills)	%	
I	204.3	20,637	5.4%	122,413	11.7%	13.0	1.8%	629.8
II	446.3	32,075	8.4%	111,430	10.6%	35.2	4.8%	1,096.6
III	624.2	37,567	9.8%	105,008	10.0%	50.6	6.9%	1,348.0
IV	797.5	37,268	9.8%	105,068	10.0%	63.8	8.7%	1,713.1
V	983.1	39,215	10.3%	104,252	9.9%	64.2	8.8%	1,636.1
VI	1,211.9	45,385	11.9%	98,011	9.3%	86.8	11.9%	1,913.3
VII	1,507.4	43,204	11.3%	100,991	9.6%	87.9	12.0%	2,034.0
VIII	1,933.2	41,141	10.8%	100,875	9.6%	95.9	13.1%	2,330.6
IX	2,688.0	43,043	11.3%	99,854	9.5%	99.8	13.7%	2,319.7
X	6,465.1	42,194	11.1%	100,894	9.6%	133.2	18.2%	3,157.3
Total	1,685.9	381,729	26.7%	1048,796	73.3%	730.5	100%	1,913.6

Fuente: elaboración propia según datos de EHPM 2007

## 5. Contribución de las remesas a las finanzas públicas

Ahora bien, aunque el gasto de los hogares tiene incidencia en la recaudación de todos los impuestos tributarios vigentes en el país, el estudio al cual se ha hecho referencia a lo largo de esta reseña se centra en el aporte en concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA), debido a su naturaleza de impuesto general al consumo y por constituir el principal componente de los ingresos tributarios en El Salvador.

Para ello, es necesario aclarar que una buena parte de los bienes y servicios financiados por los recursos provenientes de las remesas son adquiridos en el mercado formal, ya sea en supermercados, almacenes, restaurantes, entre otros; pero también es de reconocer que, dada la magnitud de la economía informal, una buena cantidad de los bienes y servicios necesarios para el hogar

es adquirida en negocios informales, con lo cual se determina que aquello que es percibido en el mercado formal finalmente se vuelve un ingreso tributario al fisco, y que de aquello que es del mercado informal no se extrae ninguna proporción para ser enterada al fisco.

Además, se distingue el aporte al IVA de los hogares receptores y el de los no receptores, con el objeto de contrastarlos y concluir sobre la importancia y la diferencia que existe en el gasto de los recursos provenientes de las remesas familiares.

En el proceso de determinación se hizo la distinción de los tipos de gasto entre gravados, exentos y no sujetos al IVA; así como también el efecto de la informalidad en la recaudación, para lo cual se construyó un supuesto con base a la estimación de una proporción de bienes y servicios que son adquiridos en el mercado informal, por lo que se excluye de la base impositiva del aporte del IVA.

El proceso para determinar el impacto de las remesas en la recaudación fiscal comienza con un examen a la EHPM 2007, con el objeto de identificar las categorías de gasto de los hogares y el detalle de cada una de ellas. En una segunda fase se distinguen los tipos de gasto entre gravados, exentos y no sujetos al IVA,<sup>7</sup> para luego proceder al cálculo del aporte de cada categoría por tipo de hogar, considerando una serie de supuestos respecto al lugar en donde los bienes y servicios son adquiridos: si se hace en negocios formales o en el comercio informal. Finalmente, para efectos de calcular el valor en concepto de IVA vinculado al gasto de hogares receptores y no receptores financiado por remesas familiares, se utilizó la imputación directa de la tasa general del impuesto de acuerdo al detalle de cada categoría de gasto, que para el caso de El Salvador es del 13%.

De acuerdo con la cantidad de información disponible en la EHPM, se elaboró la clasificación de los bienes y servicios en gravados, exentos y no sujetos, con el objeto de identificar los rubros es-

---

7 El término "exento" es jurídicamente distinto de "no sujeto", en el sentido que el primero se aplica a bienes y servicios que por su naturaleza deberían ser gravados pero por disposición expresa de la Ley se consideran exentos del pago (en el Anexo 10 se presenta un detalle completo de los bienes y servicios exentos de IVA vigentes en El Salvador). En cambio, los "no sujetos" son aquellos bienes y servicios no considerados en el alcance de los hechos generadores del impuesto. Ejemplo de bien no sujeto al IVA es la compra-venta de bienes inmuebles, que no es alcanzado por el IVA, ya que éste es un impuesto a los bienes muebles corporales y a la prestación de servicios.

pecíficos que aportan ingresos al fisco en concepto de IVA. De este modo, en la categoría de Alimentos se consideran gravados el 100% de los bienes. En la categoría Bienes básicos, 5 de 11 líneas de gasto más una sub-línea están gravadas con el impuesto, por lo que se considerará el 47% del gasto como gravado. Con respecto a los servicios básicos, la EHPM presenta un detalle completo del gasto que permite hacer una distinción clara; en todo caso, 12 de las 16 líneas son gravadas, que equivalen al 82% del gasto en dicha categoría.

En la categoría Bienes complementarios del hogar, 13 de 15 tipos de gasto son gravados con el IVA, lo que equivale al 87%. En las Transferencias a terceros, se asigna un 45% a los gastos gravados, resultado de que 4.5 de 10 líneas están afectas al impuesto. De igual forma, en el gasto en Salud, se consideran gravados 5.5 de 6 tipos de gasto, lo que equivale al 92% del total de la categoría. Finalmente, para el gasto en educación, la EHPM también presenta un detalle que facilita la distinción exacta de los bienes y servicios gravados, exentos y no afectos, por lo que no se hacen supuestos específicos.

En las categorías de alimentos, bienes básicos, bienes complementarios del hogar, transferencias a terceros y gastos en educación (gravados), se considera como supuesto general que, en los deciles 1 al 5, el 50% de los bienes y servicios es adquirido en el mercado informal, por lo que dicho porcentaje es también su aporte al IVA. Asimismo, se considera que los hogares de los deciles 6 y 7 adquieren en el mercado informal el 25% de los bienes y servicios. Finalmente, los deciles del 8 al 10 utilizan el 90% de sus recursos en negocios del sector formal, por lo que su aporte al Fisco es del 90%.

Luego, para calcular el valor en concepto de IVA vinculado al gasto de hogares receptores y no receptores, se utiliza la imputación directa de la tasa general del impuesto de acuerdo al detalle de cada categoría de gasto, que para el caso de El Salvador es del 13%.<sup>8</sup>

El siguiente paso es reajustar la escala entre el valor determinado y los micro-datos de la EHPM para empalmarlo con el consumo

---

8 La estructura del IVA en El Salvador comprende: a) Una tasa general, 13%, aplicable a las transferencias de bienes muebles y prestación de servicios en el interior del país y a las importaciones de bienes y servicios y b) Una tasa 0% aplicable a las exportaciones de bienes y servicios.

agregado según las Cuentas Nacionales. Dicho monto reajustado se obtiene equiparando el consumo agregado con las categorías del gasto total de los hogares según la EHPM y aplicando a cada categoría el porcentaje que representa el IVA estimado de acuerdo al procedimiento explicado en los párrafos anteriores.

La tabla 10 muestra que, en 2007, el aporte total de ambos tipos de hogares asciende a US\$1,344.5 millones, lo que equivale al 46.7% de los ingresos tributarios brutos y el 6.6% con relación al Producto Interno Bruto (PIB)

**Tabla 10**  
El Salvador: Aporte agregado de hogares en concepto de IVA año 2007 (US\$ Millones y %)

Categorías de gasto	Hogares recept.		Hogares no recept.		Total	
	IVA	%	IVA	%	IVA	%
Alimentos	225.3	52.3%	508.2	55.6%	733.5	54.6%
Bienes básicos	25.0	5.8%	58.1	6.4%	83.1	6.2%
Servicios básicos	82.2	19.1%	173.8	19.0%	256.0	19.0%
Bienes complementarios	48.8	11.3%	80.3	8.8%	129.1	9.6%
Transferencias a terceros	3.6	0.8%	10.0	1.1%	13.7	1.0%
Salud	6.8	1.6%	5.5	0.6%	12.3	0.9%
Educación	39.2	9.1%	77.6	8.5%	116.8	8.7%
<b>Totales</b>	<b>431.1</b>	<b>100%</b>	<b>913.4</b>	<b>100%</b>	<b>1,344.5</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia con base a EHPM 2007 y BCR

Hasta aquí el análisis muestra el aporte al IVA de los hogares con remesas, pero hace falta aislar la contribución específica de las remesas. Para ello, se ha partido del valor determinado con los micro-datos de la EHPM, que se obtuvo asignando al valor total de las remesas (730.5 millones de dólares) los porcentajes que representa el IVA de cada categoría de gasto. Luego, tal como se ha mencionado, el valor encontrado se ajustó al nivel de cuentas nacionales aplicando el porcentaje que éste representa del IVA de los hogares receptores a los valores IVA reajustados.<sup>9</sup> Con dicho procedimiento, el IVA asociado exclusivamente al total de remesas recibido por los hogares asciende a 194.7 millones de dólares, lo que equivale al 14.5% de la contribución total que los hogares hacen al Estado (ver tabla 11). Esto implica que por cada

<sup>9</sup> El valor IVA asociado a las remesas según los microdatos de la EHPM es 54.3 millones de dólares. Dicho valor representa el 45.160348% del IVA de los hogares receptores (120.3 millones de dólares). Para obtener el IVA asociado a las remesas reescalado, este porcentaje se ha aplicado al IVA reescalado de los hogares receptores.

dólar en remesas enviado por los salvadoreños en el exterior, un poco más de cinco centavos de dólar llega en calidad de IVA al Ministerio de Hacienda. Además, es el 6.8% de los ingresos tributarios brutos y equivale al 12.8% del total del gasto social que el gobierno ejecutó en el 2007.

**Tabla 11**  
El Salvador: Impacto de no existencia de remesas familiares en la recaudación de IVA año 2007 (US\$ Millones y %)

Departamento	Hogares recept. c/remesas	Hogares recept. s/remesas	IVA asoc. a gto. de remesas	Variac. %	Hogares no recept.	IVA Total hogares	IVA asoc. a rem./ Total (%)
Ahuachapán	15.8	8.1	7.8	49.0%	48.4	64.2	12.1%
Santa Ana	46.7	24.6	22.1	47.4%	72.9	119.5	18.5%
Sonsonate	34.8	21.3	13.5	38.7%	66.4	101.1	13.3%
Chalatenango	14.4	6.9	7.4	51.7%	19.9	34.3	21.7%
La Libertad	52.1	32.5	19.6	37.6%	134.3	186.3	10.5%
San Salvador	113.9	75.3	38.5	33.8%	348.6	462.4	8.3%
Cuscatlán	10.1	6.1	3.9	38.9%	31.7	41.8	9.4%
La Paz	16.1	6.5	9.6	59.5%	37.8	53.9	17.8%
Cabañas	10.9	4.0	6.9	63.0%	12.0	22.9	30.0%
San Vicente	10.2	5.2	4.9	48.6%	17.0	27.1	18.2%
Usulután	28.3	12.5	15.7	55.7%	37.6	65.9	23.9%
San Miguel	40.1	19.3	20.8	51.8%	54.3	94.3	22.0%
Morazán	12.2	5.4	6.9	56.0%	13.0	25.2	27.1%
La Unión	25.7	8.6	17.2	66.7%	19.7	45.4	37.8%
<b>Totales</b>	<b>431.1</b>	<b>236.4</b>	<b>194.7</b>	<b>45.2%</b>	<b>913.4</b>	<b>1344.5</b>	<b>14.5%</b>

Fuente: elaboración propia con base a EHPM 2007 y BCR

En términos de recaudación, la no existencia de la remesas familiares haría que los hogares receptores sólo aportaran US\$ 236.4 millones, lo que equivale a una pérdida del 45.2% con respecto al aporte de dicho grupo de población con la presencia de la ayuda.

¿Cuál sería el impacto en las finanzas públicas? Se podría dar una idea de varias maneras; la primera de ellas, en términos de déficit fiscal.<sup>10</sup> Éste, en el caso del ejercicio 2007, podría haber aumentado de -1.9% a -2.9% del PIB, lo que se hubiera convertido en mayores necesidades de financiamiento vía deuda pública. La segunda, en términos del efecto de la carencia de remesas en el ingreso de los hogares; esto conllevaría a una menor disponibilidad de recursos para gasto o ahorro. Tercero, en términos de la proporción que el aporte de los hogares representa de la recau-

<sup>10</sup> La definición de déficit parte del concepto de resultado global que se puede plantear como el resultado final de las operaciones de ingresos y gastos de un gobierno. Puede ser positivo (superávit global) o negativo (déficit global o déficit fiscal).

dación total, si se incluyen las remesas, los hogares receptores aportan el 32.1% del IVA de los hogares, pero si se excluyen, el aporte se reduce a un 20.6%, es decir una disminución de 11.5% en la composición de la contribución total.

Con relación a lo anterior, cabe destacar que dicho efecto podría ser diferente, ya que los hogares buscan fuentes de ingresos para compensar sus necesidades de gasto, de tal manera que si los ingresos provenientes de remesas no los obtuvieran, buscarían otra fuente; es decir que los hogares tendrían o podrían tener otra fuente de ingresos para compensar la no existencia de remesas. Es posible que no se logre compensar al 100% de los ingresos provenientes de remesas, considerando las posibilidades de empleo y generación de riquezas que tiene el país, por lo que los hogares verían mermado su gasto y por ende el Estado también tendría una pérdida en la recaudación.

## **6. Conclusiones y recomendaciones para un análisis de economía política**

A la luz de los resultados presentados anteriormente, la importancia que las comunidades migrantes representan para sus países, en particular para El Salvador, se vuelve muy significativa por su contribución a los hogares y a la economía nacional. Las remesas son consideradas por un lado un pilar de la actividad económica del país, y por otro una fuente no despreciable de ingresos para el Estado. Además, aunque no es objeto de este análisis, son una fuente de ingresos para mantener la dolarización de la economía por su efecto en la balanza de pagos.

El aporte de las remesas es significativo para las finanzas públicas: su aporte en concepto de pagos del IVA asciende a 194.7 millones de dólares, lo que representa el 6.8% de los ingresos tributarios brutos, el 1% del PIB y constituye además el 12.9% del total recaudado en concepto de IVA, rubro que en el 2007 totalizó 1,506.4 millones de dólares. Ese valor también equivale al 12.8% del gasto en desarrollo social del gobierno central, el que asciende a 1,525.7 millones de dólares.

A partir de 2004, el gobierno creó el Vice-ministerio para los salvadoreños en el exterior, con el objeto de atender las necesidades de los migrantes; sin embargo, las acciones de esta institución se

limitan a la prestación de los servicios consulares básicos y otros servicios en el extranjero, sin existir un espacio de participación de las comunidades en la toma de decisiones. De la misma forma, a nivel de las decisiones del gobierno central que tiene un impacto al interior del país, no existe aún política de inclusión de las comunidades de migrantes para que éstas puedan participar en la definición de políticas públicas relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de vida de los municipios.

Por ello el papel de los migrantes en la toma de decisiones de políticas públicas a nivel de gobierno central se considera aún muy bajo, a pesar de su contribución al desarrollo económico y social del país. Debe recordarse que las remesas han contribuido eficazmente a disminuir significativamente la pobreza en los hogares receptores. Asimismo, han tenido un impacto favorable en los indicadores de pobreza a nivel de país. A partir de lo anterior, surge la interrogante de cómo mejorar la participación de los migrantes en la definición y formulación de medidas de política económica y social del país en general y en particular las que estén orientadas a mejorar las condiciones de vida de las comunidades receptoras de remesas.

Para alcanzar una mayor incidencia, es necesario que el gobierno reconozca la importancia que los migrantes representan para el desarrollo económico y social del país y en el financiamiento del gasto público.

Un primer paso puede ser aprobar el voto en el exterior, de modo que los migrantes participen en la elección de los gobernantes de sus países de origen, pero no viajando a El Salvador para votar, ya que si no se cuenta con los recursos no es posible hacerlo, sino más bien involucrando las oficinas consulares en las embajadas de los países donde se encuentran comunidades migrantes.

En segundo lugar, ampliar mecanismos de participación para espacios de discusión y consulta sobre las acciones de política que el gobierno planea implementar, en los que las comunidades de migrantes tengan participación activa. Estos espacios de discusión y consulta pueden generarse incluso en el exterior, el gobierno puede perfectamente trasladarse hacia los principales lugares de residencia de los salvadoreños y organizar las respectivas consultas con las comunidades y sus representantes.

Así también, el gobierno debe fortalecer los programas de apoyo al desarrollo económico de amplio alcance, en particular los programas de inversión en el desarrollo local.

Finalmente, y en general, el gobierno debe enfocar la política económica hacia la búsqueda de una agenda de desarrollo económico y social, en la que tengan participación todos los sectores, entre los cuales debe encontrarse la representación de las comunidades migrantes.



# Contexto migratorio de Guatemala y Centroamérica

Miguel A. Ugalde\* y Álvaro Caballeros\*\*

El espacio geopolítico que va desde Mesoamérica hacia Norteamérica se ha convertido en este tercer milenio en el corredor migratorio laboral más denso en el mundo. Se calcula que en 2008 transitaban y salían de las fronteras de Guatemala hacia el norte un promedio de 1,114 personas al día, más de 400,000 al año. Esta cifra se suma en la frontera de México con Estados Unidos a unos 500,000 mexicanos, según estima el Instituto Nacional de Migración (INM). Este corredor migratorio no sólo es el más denso sino que se ha convertido en el más peligroso y en el que acontecen el mayor número de violaciones a los derechos humanos de hombres, mujeres y niños transmigrantes. Este flujo está afectado por la implementación de diversas y conflictivas políticas y procesos migratorios que son el campo de análisis de esta difícil problemática. La migración tiene un efecto transnacional que es necesario situar, identificar y señalar para detectar los puntos nodales o sistémicos que requieren cambios fundamentales para el respeto de los derechos humanos de los migrantes.

Para efectos del análisis de este contexto, es importante identificar las principales tendencias y situaciones coyunturales en

---

\* Miguel A. Ugalde, mexicano, tiene un *Post-doctoral Fellowship* en el Centro de Estudios Migratorios de la Universidad de California, San Diego. Desde el 2005 coordina el Programa de Migraciones en la Universidad Rafael Landívar, Guatemala. Durante un largo período ha sido funcionario de UNICEF en África y Sudamérica.

\*\* Álvaro Caballeros, guatemalteco, es licenciado en Sociología por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Desde 1990 es investigador de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO). Colaborador de la Mesa Nacional para las Migraciones de Guatemala (MENAMIG). Autor de varios libros y artículos.

Estados Unidos, México y Guatemala, que a lo largo de más de 30 años, han respondido a un objetivo común dictado desde el Norte: atenuar los flujos migratorios Sur-Norte a través de la implementación de legislaciones y políticas que han puesto el énfasis en la seguridad nacional, fronteriza y regional y que a mediano plazo busca regularizar las migraciones laborales.

Las coyunturas que experimenta la sociedad estadounidense, así como las decisiones económicas, políticas, legislativas, de seguridad que de ellas emergen, provocan que en los países de la región también se establezcan gestiones y medidas que reaccionan ante estas tendencias determinadas por el principal socio comercial, país donde trabajan millones de personas provenientes de México, Centro y Sur América.

También es importante reconocer que cada Estado de origen define sus propios programas o incipientes políticas públicas migratorias, en parte, como respuesta a las demandas y acciones de movilización política de ciudadanos y organizaciones de inmigrantes de los países de origen. Además, entre estados estrechamente vinculados por los flujos migratorios circulares como México-Guatemala en trabajadores agrícolas temporales; o el caso de relaciones más estrechas, Costa-Rica y Nicaragua, es natural que estos estados fomentan el establecimiento de acuerdos y programas bilaterales o regionales centrados en la regulación y control de los flujos migratorios.

Estas coyunturas han provocado que los gobiernos de la región aborden cada vez más el tema migratorio y lo incluyan en la agenda de sus programas. También se han dado pasos para crear una institucionalidad dirigida a la atención del proceso migratorio; se han promovido algunos cambios legislativos, pero no se ha implementado, en México y Centroamérica, políticas integrales para la atención de los procesos migratorios y sus impactos económicos, sociales, políticos, culturales y familiares. Esta falencia gubernamental abre un desafío de trabajo intenso en el que la sociedad civil se debe ir perfilando estratégicamente para incluir el enfoque de los derechos humanos y la perspectiva integral de las migraciones en la definición de las políticas públicas.

La necesidad de conocer el contexto regional se debe a la característica transnacional del proceso migratorio, y responde a la importancia de “pensar en políticas públicas que atiendan los

procesos migratorios y la transmigración desde un enfoque regional y que necesita formularse mediante la participación responsable de los Estados involucrados”.<sup>1</sup>

## 1. Antecedentes del contexto anti-migratorio en EE.UU.

Después de la ‘amnistía’ decretada por el Presidente Reagan en 1985, el creciente flujo de migraciones y su carácter mayoritariamente mexicano y centroamericano, aunado a una serie de factores económicos y políticos, empezó a preocupar a los sectores conservadores en Estados Unidos. Las tensiones desembocaron en cambios legislativos e implementación de políticas que buscaron, desde entonces, frenar el proceso migratorio y controlar contrataciones. En 1986 se aprueba el Acta de Control y Reforma de Inmigración, IRCA, con el objetivo de “disuadir la inmigración ilegal al destinar más fondos al Servicio de Inmigración y Naturalización, INS, y a la vigilancia de las fronteras. Esta ley contemplaba sanciones a los empleadores que contrataran trabajadores sin documentos y creaba un programa de trabajadores agrícolas invitados (H-2<sup>a</sup>)”.

Sobre esa base, a mediados de los noventa se siguen implementando operativos de control fronterizo como el *Gatekeeper* o Plan Guardián, justo en el momento en que entra en vigencia el TLC entre los países septentrionales de América. El Plan Guardián incrementó el presupuesto del INS, cercó la zona fronteriza de Tijuana y San Diego con planchas provenientes de portaviones deteriorados en la guerra conocida como “tormenta del desierto” en Kuwait (1990), y forzó el cambio en la ruta migratoria hacia las regiones áridas de Arizona.

Durante la gestión demócrata del presidente Bill Clinton se impulsó junto con el Senado y el Congreso una nueva legislación (Ley de Reforma a Inmigrantes Ilegales y Responsabilidad de Inmigrantes, IIRIRA; Ley de Reforma al Bienestar, PRWORA; y Ley Antiterrorismo y pena de muerte efectiva, AEDPA) que imponía severas sanciones a la migración indocumentada y las contrataciones sin estatuto migratorio formal.

1 Grupo Guatemala-México Migración y Desarrollo. Las políticas migratorias de México y Guatemala: una primera aproximación, mayo 2009.

Esta situación anti-migrante se exacerbó después de los atentados del 11 de septiembre 2001, cuando se generalizó la idea que asocia la migración como una amenaza a la seguridad nacional. Como consecuencia, se reforzó la seguridad fronteriza, se vigilaron los aeropuertos y puertos marítimos, se construyeron cercas, se implementaron mejores y sofisticadas tecnologías de vigilancia (aviones no tripulados, sensores de movimiento, cámaras infrarrojas, entre otras) para controlar las fronteras. Desde entonces, muchas personas han muerto o han sido mutiladas en su intento de migración indocumentada.

A finales del 2005 se presentó en el congreso americano la más conservadora y punitiva propuesta titulada Ley de Protección fronteriza, antiterrorismo y control de inmigración ilegal, más conocida como HR-4437, que con algunas modificaciones fue aprobada por el Senado en el año 2006. El Senado conoció y resolvió aprobar algunos puntos contenidos en la mencionada propuesta como reforzar a la Patrulla Fronteriza y los controles migratorios, aprobar la construcción del muro, reforzar la seguridad fronteriza, autorizar el patrullaje del ejército en las zonas fronterizas, criminalizar la migración indocumentada, penalizar la contratación de trabajadores fuera del sistema establecido y sentar las bases de otras relaciones laborales de trabajadores huéspedes. En síntesis, crear las condiciones para un nuevo *apartheid* social, que llegó a su máxima expresión en 2010 con la aprobación de la controvertida Ley SB170 en el Estado de Arizona que pretende extender la autoridad de las agencias federales hasta los *sheriff* y policías locales.

## 2. Muro, persecución laboral, redadas

Como resultado de la implementación de las primeras disposiciones emanadas de la ley de protección fronteriza, el contexto migratorio experimentó un giro radical. La construcción del muro, el patrullaje de la Guardia Nacional en la frontera y la persecución interna fueron las primeras manifestaciones de esta nueva era. La relativa tranquilidad laboral entre la comunidad inmigrante cambió a un ambiente marcado por un sesgado manejo mediático, el incremento de operativos, redadas y allanamientos en los lugares de trabajo, centros comerciales y viviendas que provocaban miedo, zozobra y desesperación.

La comunidad inmigrante guatemalteca ha sido víctima de operativos que han quedado como los más grandes de la historia migratoria. El 12 de abril del 2008 en Postville, Iowa, fueron capturadas 389 personas en una fábrica procesadora de carne. El 12 de agosto fueron detenidos 57 migrantes en *Mills Manufacturing Corporation*. En Houston, Texas, el 26 de junio, capturaron a 160 personas en la fábrica *Action Rags*, dedicada a reciclar ropa. En la fábrica de suministros eléctricos denominada *Howard Industries*, ubicada en la localidad de Laurel, Misisipi, fueron capturados unos 595 inmigrantes indocumentados que fueron detenidos luego de la redada. Las redadas en los centros de trabajo fueron una constante entre el año 2006 y 2009.

El anterior contexto provocó que, desde 1996, se incrementara el número de personas deportadas que en 1997 fue de 114,432, dos veces más que los que fueron deportados en el año 1995. En 1998 esta cifra llegó a 174,813. Ahí se mantuvo hasta 2003, con la creación del DHS y la inserción de grandes sumas de dinero en el cumplimiento de las leyes migratorias. Guatemala ha visto los resultados de los incrementos de deportados en años recientes: desde 7,029 en 2004 hasta 28,051 en 2008 y 27,222 en 2009.<sup>2</sup>

### 3. Temas pendientes: la reforma migratoria en Estados Unidos

A pesar de todas las medidas punitivas y represivas orientadas por la seguridad nacional, los flujos migratorios continúan creciendo y ha resultado obvio que la política migratoria de Estados Unidos está generando un sistema fallido. Por ello, todos los sectores estadounidenses hablan de la necesidad de una *Comprehensive Immigration Reform*, aunque cada uno la entiende de manera distinta. La reforma migratoria es el tema pendiente. Desde el año 2006 se viene trabajando, desde las organizaciones inmigrantes y pro-migrantes, propuestas, campañas de cabildeo y negociación, pero hasta el 2010 no ha habido una respuesta concreta. Más bien se han ido posponiendo la discusión, el debate y la resolución por parte del Congreso y el Senado de una reforma que regularice la situación de indocumentación de 12 millones de inmigrantes, de los cuales unos 700 mil son guatemaltecos.

2 Control Migratorio. Guatemala. Elaborado por el Departamento de Estadística.

En el 2007 se intenta nuevamente reformar el sistema de inmigración, cuando en conjunto el Senador Kennedy, demócrata del Estado de Massachusetts, y el Senador McCain, republicano del Estado de Arizona, introdujeron la propuesta S. 1033, una propuesta que se discutió y fracasó en su intento de ser aprobada en el Senado; esto es lo más cercano que se ha estado para reformar el sistema de inmigración de los Estados Unidos.

El congresista demócrata por el Estados de Illinois, Luis Gutiérrez, empezó una campaña alrededor de los Estados Unidos con el propósito de concientizar a las comunidades sobre la necesidad de una reforma migratoria; esta campaña terminó con la introducción de la propuesta HR-4321 CIR-ASAP (*Comprehensive Immigration Reform for America's Security and Prosperity Act*), introducida el 15 de diciembre del 2009. Ante la complicada y extendida negociación de la Reforma del Sistema de Salud, la promesa del presidente Obama de impulsar una reforma migratoria justa e integral se ha pospuesto para este año 2010, como lo expresó en su mensaje video-grabado el 21 de marzo, ante una multitud de más de 200,000 personas en Washington.

Aunque la propuesta del Congresista Gutiérrez es aceptable y es la que más se aproxima a las necesidades básicas de la comunidad inmigrante, es sin embargo una propuesta que no cuenta con el apoyo y el respaldo del partido demócrata en su conjunto.

Ahora bien, como contraparte de esa propuesta, actualmente se sigue negociando a puerta cerrada una posible propuesta bajo el liderazgo del Senador demócrata Charles Schumer, de Nueva York, y respaldada por el Senador republicano Lindsey Graham, de Carolina del Sur, la cual podría ser introducida en el senado próximamente, como una propuesta bipartidista, pero las posibilidades de ser discutida y aprobada por el momento son mínimas.

La reforma allanará el camino para la legalización de millones de inmigrantes; está claro que no será un regalo para todos sino implicará sanciones, retornos al país de origen y probablemente un prolongado y costoso camino de por lo menos 5 años en el cual será fundamental establecer alianzas y apoyos con organizaciones de inmigrantes, una estrategia de cabildeo conjunto y regional entre gobierno, sociedad civil y organizaciones que busque beneficiar en lo máximo a las comunidades inmigrantes de México y Centroamérica.

De acuerdo al análisis de posibilidades, la discusión y aprobación de la reforma migratoria no se dará en el año 2010; se cree que el 2011 dará la pauta para el inicio de un proceso que probablemente llegue hasta finales del período de Barack Obama, cuando una probable reelección permita consolidar la anhelada reforma migratoria.

Es importante señalar que la reforma establecerá nuevas formas de migración laboral regulada, abrirá nuevas perspectivas para el trabajo que desde la sociedad civil se viene desarrollando, porque está claro que la economía y sociedad estadounidenses demandan y requieren de la fuerza de trabajo foránea. Ése será el inicio de otra era de migración laboral.

Sin embargo, es preocupante constatar que, ante una prolongada reforma, algunos Estados receptores o de tránsito han reaccionado de diversas formas con una política migratoria restrictiva. En abril del 2010, en el Estado de Arizona se aprobó la Ley SB 1070 que autoriza a la policía de ese Estado, indagar, detener y conducir a una persona que sea indocumentada, sólo por la apariencia o cualquier indicio de sospecha. Se trata de una de las más cuestionadas y racistas formas de enfrentar el tema de la migración indocumentada que en Arizona se ha incrementado en los últimos años, al convertirse en la gran puerta de entrada a los Estados Unidos. El Estado de Texas anunció también su interés en retomar una discusión migratoria en el Congreso y el Senado que busque frenar la migración indocumentada, y ha anunciado la posible implementación de un sistema similar a la controversial Ley SB1070.

Estas iniciativas estatales demuestran un ambiente polarizado (conservador e intolerante a la inmigración) y 'polarizante' porque altera la intensidad del debate migratorio hacia posturas irreconciliables y construyen una ideología que distorsiona la realidad migratoria y no reconoce los aportes de la migración laboral.

Por otro lado, y tomando en cuenta las reacciones multitudinarias, la crítica y rechazo del mismo presidente estadounidense Barack Obama, del mismo alcalde de Phoenix, de sectores económicos y hasta de algunos policías, las iniciativas como la SB1070 de Arizona evidencian también la urgencia de ampliar el debate sobre la reforma migratoria desde el Senado y el Congreso, de la manera más pronta, a todos los Estados, las iglesias, las organi-

zaciones de la sociedad civil y las organizaciones de migrantes, buscando una postura que ponga fin a la criminalización de la migración indocumentada.

#### **4. México: del control y sellamiento a una nueva gestión migratoria**

Durante los últimos 40 años, México ha sido el territorio más extenso recorrido por quienes migran. Haciendo un balance de la gestión migratoria en México, se encuentra que ésta ha priorizado dos aspectos: la gestión bilateral de la regularización de sus inmigrantes en Estados Unidos que llegó a su máximo nivel en 2001 cuando se negociaba la legalización de los mexicanos en su territorio; y el control y la contención de los flujos migratorios provenientes del sur y los procesos de devolución a través del manejo ordenado de los deportados, a partir del año 2002. Esto además de la gestión de procesos migratorios laborales temporales.

Con relación a los dispositivos de contención migratoria, son tres los operativos implementados: la Operación Sellamiento (1998), el Plan Sur (2001) y más recientemente el Plan Mérida (2008). El común denominador de los tres es la vinculación de la lucha contra el narcotráfico y el replanteamiento para el combate de la migración indocumentada.

Bajo el sellamiento fronterizo se justificó la militarización de la frontera entre México y Guatemala y se autorizó el patrullaje por aire, mar y tierra en los casi 1,400 kilómetros de la frontera sur de México con Guatemala y Belice.

En junio del 2001 entra en vigencia el mayor operativo en la historia mexicana contra la migración indocumentada: el Plan Sur. Este programa instaurado por el Instituto Nacional de Migración, INM, está orientado a aumentar la capacidad de control de los flujos migratorios que ocurren en la zona sur de México. Su objetivo es "fortalecer la vigilancia y control de los flujos migratorios, desde el Istmo de Tehuantepec hasta la frontera sur".<sup>3</sup>

---

3 Casillas, Rodolfo. Semblanzas de la frontera con México. México: FLACSO.

El Plan Sur tiene como objetivos específicos fortalecer las actividades de inspección y control de los migrantes en la zona del istmo, Golfo de México y Pacífico; unir los esfuerzos interinstitucionales para combatir el tráfico de indocumentados (SEGOB, SRE, PGR, SSP, CISEN y los gobiernos de los estados de Chiapas, Tabasco, Yucatán, Veracruz, Oaxaca y municipios fronterizos); optimizar los recursos en materia de inspección y control; e incrementar el número de asegurados y detenciones de traficantes de indocumentados.

El Plan Sur prácticamente creó una nueva frontera virtual en la zona más estrecha del istmo y se constituyó en una “barrera de contención en las principales rutas tomadas por los indocumentados” (Chiapas, Oaxaca, Campeche, Tabasco y Veracruz).<sup>4</sup>

La aprobación del Plan Mérida (2008) se constituye en el más reciente esfuerzo y el último de la gestión del presidente Bush, continuado por Barack Obama, en materia de seguridad estratégica, una pieza clave en la relación de Estados Unidos con México y América Central. Este nuevo paradigma de cooperación regional en materia de seguridad se ideó para “quebrar los carteles de droga y luchar contra el crimen organizado y el tráfico de personas”. Sus dos componentes son equipo (helicópteros militares, tecnología de punta, perros, y radares) y entrenamiento (capacitación, derechos humanos).

Para lidiar con los flujos migratorios y garantizar el retorno hasta sus países de origen, el Gobierno de México, a través del INM, ha suscrito acuerdos y entendimientos desde el año 2002 con los gobiernos de los países expulsores de la región centroamericana a través del conocido “arreglo de repatriación segura y ordenada de extranjeros centroamericanos en las fronteras de México y Guatemala”. A través de este sistema, las deportaciones de centroamericanos se dirigen a la frontera de cada país, cambiando la anterior forma que consistía en dejarlos en la frontera guatemalteca.

Desde el año 2002 hasta el año 2010 más de un millón de eventos de deportación de centroamericanos han sido contabilizados, lo que demuestra la desesperación de las poblaciones centroameri-

---

4 Idem

canas por los efectos nocivos del neoliberalismo y la condición de muro de contención migratoria efectuada por el INM, especialmente en el istmo de Tehuantepec, zona en la que se asegura al 85% de los y las migrantes en su paso hacia Estados Unidos.

## 5. Implicaciones del enfoque de seguridad sobre las y los migrantes indocumentados

En la medida que se implementan mayores controles sobre los flujos migratorios, se ha elevado la condición de vulnerabilidad de las personas en movilidad horizontal. Está demostrado que, a partir de la implementación del Plan Guardian en Estados Unidos, se incrementó el porcentaje de muertes y accidentes entre los migrantes en la zona norte del viaje.

En el centro y sur de México, los operativos Sellamiento y Plan Sur elevaron también los abusos y violaciones a los Derechos humanos de los y las migrantes que han llegado a su máxima expresión con los actos de cohecho, detención ilegal y prolongada, destrucción de documentos, tratos crueles, inhumanos y degradantes, violaciones sexuales y robo por parte de agentes migratorios y policiales, así como operativos en tren en movimiento, entre otros.

Lo más grave recientemente son los secuestros contra los y las migrantes y la participación encubierta de agentes de las distintas policías en México (federal, municipal, local, privadas) y la intervención de grupos de narcotraficantes y crimen organizado como los Zetas sobre los cada vez más indefensos y vulnerables transmigrantes que se debaten entre el acoso de las autoridades migratorias y los grupos delincuenciales.

La efectividad de los controles ha provocado en los últimos años cientos de miles de eventos de deportación terrestre desde los puntos de aseguramiento a la vez que ha obligado a la clandestinidad de la migración indocumentada llegando al extremo de tener que realizar el viaje escondidos entre mercaderías, encerrados en dobles fondos, o viajando encerrado en contenedores. Lo anterior ha causado a la vez el incremento de los accidentes y abusos cada vez más constante por parte de intermediarios en la migración, como coyotes y redes de traficantes de personas.

La lucha contra la trata también ha generado una persecución frontal contra todo tipo de coyotismo generando como resultado el encarecimiento de las cuotas, el abandono de migrantes en medio camino (selva, desiertos, ciudades) para evadir responsabilidades y en general elevan la condición de vulnerabilidad de quienes migran de forma indocumentada.

## 6. Regularización de los flujos migratorios Guatemala-México

Las dinámicas migratorias y la alta presencia de trabajadores migrantes temporales y definitivos en México fomentaron la implementación en el año 2001 del Programa de Regularización Migratoria, llevado a cabo por el INM.

El programa de regularización tuvo aceptación en la frontera sur de México, lo cual motivó la ampliación de la vigencia del mismo en México. En el año 2002, el Programa de Regularización Migratoria estuvo dirigido a extranjeros de cualquier nacionalidad que se hubieran internado en México antes del 1 de enero de 1998, que tuvieran una oportunidad de trabajo y que acreditaran un vínculo familiar con mexicanos o con extranjeros legalmente establecidos en México.

En la región fronteriza Guatemala-México se continúan implementando sistemas que buscan regularizar los flujos migratorios de trabajadores agrícolas temporales y de pobladores de la zona fronteriza. El Instituto Nacional de Migración (INM) expidió de enero a noviembre de 2009, 118 mil 190 formas migratorias de visitante local y 27 mil 514 formas de trabajador fronterizo. La regularización busca darle "certeza jurídica y fluidez al tránsito migratorio documentado", que es bastante intenso en la zona fronteriza y que contribuye económicamente a ambos países.

Asimismo, el INM implementó el Programa de Regularización Migratoria mediante el cual documentó la residencia de cerca de 3 mil inmigrantes: 34 por ciento de origen guatemalteco, 26.2 por ciento hondureño y 10.5 por ciento salvadoreño.<sup>5</sup>

---

5 La Jornada. 26/12/09

## 7. Hacia la definición de una nueva Ley de Migración

En México no existe una legislación estrictamente migratoria, pues las disposiciones para regular, controlar y contener los flujos migratorios están incluidos en la Ley General de Población, que además presenta otro rasgo deficitario: data de más de 36 años por lo que, salvo algunas modificaciones recientes, está fuera de contexto y alcance de los cambios provocados por los procesos migratorios.

Además, como parte de los compromisos asumidos por el Estado mexicano, específicamente el relativo a la Convención de 1990, para lograr el cumplimiento de los mismos, uno de los retos más grandes de la administración migratoria es armonizar la legislación con dicho acuerdo y otros compromisos regionales.

En la actualidad, el INM está trabajando en la definición de una nueva ley específicamente migratoria y sus reglamentos, y aunque no se ha hecho público se sabe de ello en distintos sectores de la sociedad civil, cooperación internacional e Iglesia Católica, involucrados en el tema.

Lo anterior se constituye en un paso fundamental en la búsqueda de la definición a la vez de una política pública integral, con enfoque de derechos humanos y que ataque de raíz las inconsistencias y los abusos recurrentes perpetrados por agentes migratorios y policías de todos los niveles y tipos que existen en México.

Aunque la sociedad civil mexicana no se ha pronunciado y propuesto una versión desde esa perspectiva, es indudable que ésta se constituye en una oportunidad para que los gobiernos de la región hagan énfasis en la necesidad de sentar precedentes en la lucha por el respeto de los derechos humanos de los cientos de miles de transmigrantes, trabajadores agrícolas y de servicios temporales y otros flujos migratorios en México.

La discusión y aprobación de una nueva Ley de migración se ubica en un contexto en el que prevalecen los cambios legislativos que vienen desde Estados Unidos y llegan a México y la mayoría de países de la región, donde las leyes migratorias también son arcaicas, anteriores a la Convención de 1990, pero donde la economía, la política y la sociedad están siendo severamente impactados por la movilidad humana. Será oportuno considerar esta

coyuntura como una oportunidad para una estrategia de incidencia que influya en cambios en las legislaciones, que contribuya a la definición de políticas públicas migratorias, que den un salto de los programas ligados al control y verificación de los flujos migratorios a un enfoque de derechos humanos, que tomen en consideración las características de ser países de origen, tránsito, destino y retorno forzado y voluntario de migraciones.

## 8. El contexto migratorio en Guatemala

En Guatemala la migración condensa parte de la historia de sus poblaciones porque tanto antes como en la actualidad se experimentan varias formas de migración laboral como la internacional, que es la más numerosa; la de trabajadores agrícolas fronterizos e internos, que también es importante; las intensas migraciones internas hacia áreas urbanas; y otras formas intra-rurales.

En el país también se han establecido inmigrantes provenientes en su mayoría de países vecinos de la región y de otras nacionalidades. Un tercer factor clave en el análisis y contextualización de las migraciones en Guatemala es que forma junto con México el corredor más grande de migración en el mundo.

Debido a la política restrictiva en Estados Unidos, se ha incrementado alarmantemente el número de deportados, que seguirá mostrando esa tendencia creciente al menos hasta el 2015.

Como país de origen, la migración se ha constituido en una válvula de escape y en un pilar para la economía guatemalteca, ya que más de un millón de familias se benefician del ingreso de las remesas, que sólo en los dos últimos años sumaron más de US\$ 8,212 millones.

Como respuesta a los flujos y dinámicas migratorias de tránsito en los últimos años, desde las instancias como la Dirección General de Migración, el Ministerio de Gobernación y la Policía Nacional Civil, prácticamente se ha replicado en Guatemala "el enfoque de seguridad y control" de la migración, provocando a la vez abusos y violaciones a los derechos humanos de los migrantes en tránsito por el país.

A nivel interno el tema pasa totalmente inadvertido y en relación a la migración fronteriza se han establecido programas de super-

visión y monitoreo que no logran captar la complejidad y totalidad de los problemas y situaciones que las afectan.

Con relación a la condición de país de destino, prevalecen dificultades fundamentadas en la estrecha y excluyente normativa migratoria que no considera las facilidades para la regularización, presenta grandes vacíos en la actualidad migratoria y es excluyente en cuanto a los permisos de trabajo porque da preferencia a empleos de más sofisticación y discrimina contra los trabajadores más humildes. En el marco de la responsabilidad del Estado, la ley migratoria deberá ser armonizada con la Convención de 1990. Además, es ineludible que el proceso de reforma de la ley tiene que tener en cuenta y consensuar con los otros países del CA-4.

Las políticas públicas para abordar esa diversa experiencia migratoria son prácticamente inexistentes y la institucionalidad creada para la atención, gestión, administración y control migratorio presenta grandes dificultades institucionales. Esto provoca violaciones a los derechos humanos de los migrantes en tránsito y residentes en Guatemala.

## 9. Derechos humanos en Guatemala

Debido a las características del país y sus diversas formas migratorias (tránsito, destino, origen), el proceso migratorio se ha vuelto cotidiano en las calles, carreteras y pueblos fronterizos donde transitan cientos de migrantes o donde radican algunos centroamericanos que se fueron quedando en el camino.

Sobre estos grupos de población, dada su condición de indocumentación, se han elevado las violaciones a los derechos humanos y otro tipo de abusos cometidos por personas civiles que se aprovechan de quien va buscando su camino.

La mayor parte de las violaciones a los Derechos humanos las realizan agentes de la Policía Nacional Civil y funcionarios de la Dirección General de Migración, según un reporte de la Casa del Migrante de Tecún Umán. También existen violaciones determinadas por un mal manejo de otras instancias de gobierno como el Ministerio Público, cuando se trata de asuntos de la justicia, como también cuando se experimentan dificultades para el acceso a la salud y la educación.

En el año 2009, los informes del relator de Naciones Unidas, Dr. Jorge Bustamante, y un informe de Casa del Migrante, Tecún Umán, confirman que las violaciones a los derechos humanos son recurrentes en el país, por lo que urge una nueva normativa migratoria, que se establezcan procedimientos adecuados y que se busquen soluciones a los ya prolongados sufrimientos de los y las migrantes en el país.

Sin duda el gran desafío será diseñar una política migratoria integral, que ponga en el horizonte a los derechos humanos y que responda a los acuerdos internacionales los cuales el Estado de Guatemala ha ratificado y de los cuales es parte.

En materia de Derechos Humanos, el Estado de Guatemala debe dar señales claras de la necesidad de reconocer en primer lugar que la normativa es violatoria de la Convención de 1990, por la existencia de lagunas legales; también es fundamental reconocer que la institucionalidad creada para el control, intervención y administración de la migración debe renovarse.

El contexto que se ha abierto en la región migratoria más intensa del mundo (Estados Unidos-México-Centroamérica), abre las posibilidades para el inicio de una Estrategia de Incidencia de la sociedad civil, en la que los planteamientos, propuestas y procesos aporten a la construcción de una política migratoria integral, fundamentada en los derechos humanos y con enfoque de desarrollo humano y social, para crear en el país y los de la región mejores condiciones de vida para sus poblaciones. Esa Política Pública no debe quedar sólo en papel; tiene que tener presupuesto y tiene que ser monitoreada en su implementación a través de resultados de protección de los derechos humanos de los migrantes guatemaltecos en el exterior y los migrantes en tránsito y en destino en nuestro país.

## **10. Necesidad de cambios en la ley e instituciones migratorias**

Ante la magnitud del proceso migratorio y, concretamente, debido a las dificultades que experimenta la comunidad inmigrante, así como por la prevalencia de abusos cometidos contra quienes transitan por el país, la ley de Migración y su reglamento (Decreto 95-98) prácticamente se quedan cortos ante los retos, las situaciones y características actuales de la migración en Guatemala.

Desde la sociedad civil guatemalteca (INCEDES, MENAMIG, Iglesia Católica y las Organizaciones de Inmigrantes en Estados Unidos) se ha manifestado reiteradamente que las autoridades gubernamentales y las instituciones deben priorizar el tema migratorio en su gestión de una manera integral, efectiva y renovada.

La nueva ley de Migración y sus reglamentos, armonizada con el contenido de la Convención de 1990, debe:

- facilitar los procesos de regulación migratoria
- limitar la participación de agentes de la Policía Nacional Civil en temas migratorios
- plantear una reingeniería de la Dirección General de Migración que desde hace años es señalada de actos de corrupción, de facilitar las redes de tráfico de personas y de abusar constante y cotidianamente en los pasos fronterizos de Guatemala con sus vecinos países.

En política exterior y atención al migrante guatemalteco en el exterior se han dado pasos en la búsqueda de la creación, conformación y resultados de instancias creadas específicamente para gestionar ante las necesidades de la comunidad guatemalteca establecida en los Estados Unidos, tal como la creación del Centro de Atención al Migrante y la creación del Consejo de atención del migrante guatemalteco en el exterior, CONAMIGUA.

Sin embargo, hacen falta pasos concretos para ampliar la gestión y atención consular, lograr articular una propuesta regional ante la reforma migratoria en Estados Unidos, que en el 2010 se perfila como una oportunidad para incrementar los dispositivos de seguridad y control fronterizo.

En materia bilateral con México, es fundamental mejorar los acuerdos de cooperación en el tema de deportaciones terrestres y exigir que se investiguen y desarticulen las bandas del crimen organizado que abusan, asaltan, violan y secuestran a los y las migrantes centroamericanas en aquel país.

De acuerdo a las tendencias migratorias en las que se vislumbra la posibilidad de implementar procesos de migración laboral regulada, como sucede en México, Estados Unidos y Canadá, es fundamental crear normativas e instancias que monitoreen las condiciones de trabajo, salarios y dignidad de los y las trabajadoras agrícolas temporales.

A nivel interno también es necesario generar condiciones que faciliten el acceso de migrantes internos a servicios sociales, y el establecimiento de programas educativos, de capacitación y laborales en las regiones de origen de trabajadores agrícolas, así como en las fincas de destino, especialmente las cañeras y cafetaleras.

Hace falta tomar en cuenta que la reforma migratoria considere la ruta para la regularización de los miles de centroamericanos que radican en Guatemala de forma indocumentada quienes, por los vacíos y la rigidez de la ley de Migración y su reglamento, están experimentando situaciones de marginalidad y explotación por carecer de documentos de identificación.

Para buscar modificaciones a la ley de Migración (Decreto 95-98) se han presentado tres propuestas de las cuales, mediante un proceso de discusión y complementación, se derivará una nueva ley de Migración. Las propuestas de ley fueron presentadas por la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala –MENAMIG–, el Bufete Popular de la Universidad Rafael Landívar y el Interventor de la Dirección General de Migración. Como resultado, se ha presentado en el Congreso la Iniciativa 41-26, relativa a la Reforma a la Ley de Migración y su reglamento, Decreto 95-2008.

Por otra parte, CONAMIGUA ha empezado el proceso de diseño de una política pública integral que reconozca el papel de Guatemala como país de destino de cientos de miles de centroamericanos y dé las pautas para el cumplimiento de la Convención de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, firmada y ratificada por el Gobierno de Guatemala desde 2003.



# Efectos de la crisis dual y medidas anti-crisis en la migración hondureña internacional

Ricardo Puerta\*

## Introducción

La convergencia e interacción en Honduras de dos crisis –la mundial y la interna– identificada aquí como ‘crisis dual’, ha tenido efectos en la migración internacional de hondureños, tema central del presente artículo. Su abordaje está dividido en tres partes.

En la primera, se define brevemente la crisis económica mundial y la crisis política interna de Honduras, destacando los efectos en la vida nacional.

En la segunda parte se comentan las características de la emigración tradicional hondureña, principalmente hacia Estados Unidos, destacando tres aspectos: quiénes se van, por qué se van y razones para asentarse en los sitios de destino.

La tercera es la parte sustantiva del artículo. Comenta los cambios atribuidos a la crisis dual en tres áreas de la realidad nacional hondureña, todas relacionadas con la migración hondureña internacional:

- En la corriente migratoria
- En los deportados a Honduras
- Medidas anti-crisis para aumentar el empleo

---

\* **Ricardo Puerta.** Sociólogo, Doctorado (1982) de la Universidad de Cornell (Ithaca, Nueva York), especializado en Sociología del Desarrollo. En Honduras ha sido Capacitador para el BID, el BCIE. Al presente es Asesor en Honduras para TROCAIRE, Fundación Bancafeh, Asociación San José Obrero, Red de Emigrados y Familiares de Emigrados de Honduras, Centro de Atención al Migrante y Pastoral de Movilidad Humana de la Iglesia Católica. Catedrático de la Universidad Católica de Honduras, Maestría, en Diseño y Evaluación de Proyectos. Por los últimos 7 años, investiga Migración y Remesas en la diáspora hondureña. Tiene muchas publicaciones al respecto. Escribe para **proceso.hn.**, periódico digital de Honduras y para FIDES, Semanario de la Iglesia Católica de Honduras.

El artículo concluye con apreciaciones mirando hacia el futuro. Todo el texto gira en torno a una pregunta central: ¿Qué efectos ha tenido la crisis dual —la económica internacional y la de política interna— en la emigración hondureña?

## 1. Definiciones

### 1.1. Crisis económica internacional

La crisis económica mundial empezó en año 2007, con la depresión económica en Estados Unidos. En septiembre de 2008 explota la burbuja en el sector inmobiliario y sus efectos negativos se expanden de manera global hacia países desarrollados y el resto del mundo..

En los países desarrollados la crisis mundial se refleja en una caída del Producto Interno Bruto y falta de liquidez bancaria. Disminuye también la inversión que se va al extranjero. Se reduce el consumo y el comercio, cayendo, por consiguiente, la demanda de productos y servicios importados, entre ellos los procedentes de países en desarrollo. Aumenta el desempleo. A medida que las personas de los países más ricos pierden sus empleos o temen perderlos, viajan menos en su país y al extranjero. Con la crisis aumenta internamente la contratación de inmigrantes indocumentados, para abaratar costos laborales, sobre todo en los sectores más afectados como el turismo, la construcción y los servicios (gasolineras, comida, labores domésticos, etc.). Aumenta la frustración en la población por las nuevas carencias y limitaciones. La habitual 'paz social' se rompe por expresiones ocasionales o periódicas de inconformidad social y protestas públicas que 'antes no sucedían'.

Cuando el ciudadano medio relaciona el nivel de conflictividad social con su estancamiento o atraso económico, tiende a radicalizarse, propiciando, entre otros, ambientes de creciente histeria, racismo y xenofobia. En dicho entorno, el tema migratorio, por su elevado potencial político, salta con facilidad al ámbito público. Así ha sucedido en el Estado de Arizona, en Estados Unidos de América, 'ejemplo' que amenaza con extenderse a otros estados de la unión americana e incluso a otros países con diásporas diversas, la hondureña entre ellas, como son España, Italia y Canadá.

## 1.2. Crisis política interna

A pocos meses de haber empezado la crisis global, se produce en Honduras una crisis política interna, que trajo a la vida nacional remembranzas de ‘cuando mandaban los militares’, antes de la presente era de transición democrática, que empezó en 1981. La crisis interna ubica su causa inmediata, pero no principal, en el 28 de junio 2009, cuando el Presidente constitucional de Honduras, Manuel Zelaya, fue removido del poder.

Los hechos han abierto en Honduras, y en ciertos círculos externos, una polémica centrada en la juridicidad de lo sucedido. Los defensores de Zelaya insisten que fue un ‘golpe de Estado sus opositores, una ‘sucesión constitucional’.<sup>1</sup> Otros hablan de ‘golpe contra Zelaya’ en una democracia defectuosa.

## 1.3. Efectos de la crisis dual en Honduras

Se entiende por crisis dual la convergencia e interacción en Honduras de dos hechos casi concurrentes: la crisis económica internacional y la crisis política interna. Como oportunamente destaca Sami Nair –sociólogo y escritor francés hechos como la crisis dual provocan “una radicalización generalizada de todos los mecanismos de dominación social (competencia, precariedad, exclusión, etcétera) y desvela los grandes ejes estructurales sobre los cuales se asienta la sociedad”. El economista austriaco Schumpeter subrayaba después de la crisis de 1929, que el capitalismo se nutre de la crisis para desarrollarse y que esa crisis es siempre una ‘destrucción creativa’.<sup>2</sup> Lo que no decía era quiénes

1 Unos atribuyen a la Abogada Vilma Cecilia Morales haber acuñado el término de “sucesión constitucional”, cuando era Presidenta de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Ella dirigió el Poder Judicial durante dos periodos presidenciales: el de Ricardo Maduro y el de José Manuel Zelaya (2006-2009). El Presidente Porfirio Lobo, en febrero pasado (2010), la nombró presidenta de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS). Otros al Abogado Owaldo Ramos Soto, distinguido constitucionalista hondureño, al presente Diputado del Congreso de la República por el Partido Nacional.

2 La ‘destrucción creativa’, concepto económico popularizado por Joseph Schumpeter en *Capitalismo, socialismo y democracia* (1942). Con él describe el proceso de innovación que tiene lugar en una economía de mercado en el que los nuevos productos destruyen viejas empresas y modelos de negocio. Para Schumpeter, las innovaciones de los emprendedores son la fuerza que hay detrás de un crecimiento económico sostenido a largo plazo, pese a que en el camino pueden destruir el valor de compañías bien establecidas. Dicho proceso es esencial al capitalismo.

<http://www.google.es/search?hl=es&source=hp&q=destruccion+creativa&btnG=>.

sufren la destrucción y cuál es el sentido de “creación”. Es evidente que la sufren más las mujeres, los jóvenes y los inmigrantes.<sup>3</sup>

Según *The Economist*,<sup>4</sup> Honduras tiene (2010) un ‘gran agujero’ económico. La recesión global, la caída de la actividad económica por la crisis y la suspensión de la ayuda internacional causaron una contracción de entre el 3% y el 4%, en un país con 2.1% de crecimiento anual de la población. La deuda pública y el déficit fiscal se dispararon. *The Economist* anticipa que “obtener el reconocimiento internacional, liberaría la ayuda internacional... El reto será conseguir el apoyo de los países que apoyan a Zelaya, Brasil en particular”.

Según el Banco Central de Honduras (BCH), la contracción de la actividad económica acumulada al mes de octubre de 2009 es de 3.3%, similar a la caída observada en los 2 meses precedentes. Ya en el 2008, el FOSDEH había pronosticado el empeoramiento de la situación económica y social para el 2009, como efecto de la crisis global.

Comparando el 2009 con el 2008, han caído las exportaciones, la inversión nacional (menos en la maquila), la inversión extranjera directa, las reservas internacionales netas y el Producto Interno Bruto. También se contrajo la producción nacional, la actividad comercial, el consumo y la recaudación de impuestos. Se incrementó además el déficit comercial y la deuda pública, la tasa de desempleo y subempleo, la inflación y el costo de la canasta básica.

Los indicadores económicos y sociales demuestran la grave situación por la que atraviesa el país en tiempos de crisis dual (en paréntesis el mismo indicador para el año 2005).<sup>5</sup> En el 2009 el ingreso per cápita promedio en dólares era \$1,151 (\$987). Para un hogar de 5 miembros, el costo de la canasta básica mensual asciende a 6,404 lempiras,<sup>6</sup> la más cara de Centroamérica; el ingreso per cápita

3 Diario “El Heraldó” de Honduras, 8 de julio, 2010.

4 *The Economist*, 21 enero, 2010.

5 En Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, A.C./CEMLA, Programa de Fortalecimiento de Capacidades en Análisis y Estrategia de Deuda, (México) usando datos del Banco Central de Honduras.  
[http://www.mexicodiplomatico.org/art\\_diplomatico\\_especial/honduras\\_indicadores\\_macroeconomicos\\_deudaexterna.pdf](http://www.mexicodiplomatico.org/art_diplomatico_especial/honduras_indicadores_macroeconomicos_deudaexterna.pdf)

6 Un dólar equivale a 18.89 lempiras.

ta mensual promedio para esa misma familia es de 6,300 lempiras, 2% menos del mínimo necesario para alimentar 5 miembros, el hogar típico hondureño. A las cuentas anteriores habría que agregarle otros gastos no alimentarios indispensables también para únicamente sobrevivir, entre ellos transporte, alquiler de casa, agua, luz, teléfono, cuidado personal, educación y salud.

Cumplir con los requisitos nutricionales no es posible en Honduras para un enorme segmento de la población trabajadora que recibe el salario mínimo: 5,500 lempiras al mes –en el área urbana– y 4,055 lempiras para quienes trabajan en el sector rural. Sabiendo las estadísticas anteriores, se entiende por qué el hondureño medio está tipificado en el país por un hondureño pobre. En casi 8 millones de habitantes de población total, 6.2 millones son pobres, es decir que solamente uno de cada 4 hondureños no es pobre.

La confianza en el país ha disminuido de acuerdo a encuestas de opinión pública realizadas en tiempos de la crisis dual. Más de dos tercios de los hondureños percibe que la situación en el 2009 está ‘mala o muy mala’, y que Honduras ‘no estará mejor en el futuro’, con un ambiente poco propicio para la inversión privada, nacional y extranjera.

Para el COHEP “ningún momento de la historia reciente –al menos durante los últimos 20 años– marca un retroceso tan significativo en el crecimiento económico del país. Esa es la realidad que enfrenta Honduras como nación para el año 2010”.<sup>7</sup>

## 2. La emigración hondureña tradicional

Es el tipo de migración que ha practicado la mayoría de los 1.2 millones de hondureños que hoy se encuentran en Estados Unidos. Este patrón les permitió llegar a la frontera, cruzarla y asentarse en el sitio destino. Implica irse de Honduras por tierra, atravesar Guatemala y México, pasar al territorio norteamericano por donde no hay puestos fronterizos y llegar al lugar de asentamiento en el país del norte.

7 Consejo Hondureño de la Empresa Privada/COHEP. Salario Mínimo 2009-2010”. Análisis de Contexto y Propuestas del Sector Privado Hondureño”. 5 de enero, 2010.

Esta caracterizada por ser:

- **Desordenada:** funciona por iniciativa propia y está motivada por múltiples factores, pero en esencia son económicos. En unos casos la decisión de irse y separarse de la familia es 'forzosa', en contra de la voluntad del emigrado y de los miembros de la familia que deja en Honduras.
- **Indocumentada:** el emigrado sale de Honduras sin la debida documentación, o peor aún, llevando consigo documentación personal falsa. Pasar una frontera<sup>8</sup> sin la debida documentación es una falta administrativa migratoria y no un delito. Pero sí es ilegal para el extranjero usar en el país receptor documentos falsos personales o que pertenecen a otras personas. Pero hay que reconocer que la migración internacional está mezclada, aunque sea en casos aislados, con la comisión de delitos que violan las leyes del país receptor, tales como trabajar sin el debido permiso laboral,<sup>9</sup> tráfico de drogas, de armas, lavado de dinero, trata de personas y otras actividades asociadas con el crimen organizado.
- **Costosa:** el tráfico de migrantes indocumentados es una industria rentable. Produce costos físicos y sentimentales, además de económicos. Para alistarse a viajar, el candidato vende o empeña sus escasas propiedades. Durante la travesía por tierra paga a uno o varios 'coyotes' (traficantes de humanos), entre tres mil y siete mil dólares per cápita<sup>10</sup> y con frecuencia le roban o asaltan, perdiendo cuanto objeto de valor lleva consigo. Además, tiene que pagar 'mordidas' a las autoridades para que le 'permitan' continuar su viaje como 'ilegal'.

8 Desde el año 2,000, los ciudadanos de Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua pueden pasar libremente las fronteras de estos países portando el CA-4 como documento único de identidad. México no acepta el CA-4; en su lugar, exige un pasaporte vigente, con visa actualizada que haya sido otorgada por un consulado mexicano en el extranjero.

9 Injustamente sólo penaliza al trabajador contratado, dejando impune al empleador contratista.

10 Los costos aumentan con el endurecimiento de la política migratoria norteamericana. Se paga más a medida que hay más vigilancia electrónica, policial y castrense en las fronteras. El coyote "de primera" y "seguro", que cobraba en el año 2008 entre cuatro mil y cinco mil dólares, hoy -en el 2010- vende sus "servicios por seis mil o siete mil dólares, ofrecidos "de puerta a puerta", e incluyen: transporte, alojamiento y pase de puntos de chequeo y de fronteras, hasta llegar al sitio de destino. El pago puede hacerse en dos cuotas, última cancelada al final del viaje, una vez llegado al lugar de destino. Si el primer intento no es exitoso, el "cliente" tiene derecho a "una segunda oportunidad".

Desde hace unos 4 años, los familiares pagan rescate a las bandas del crimen organizado –maras, extorsionistas y delincuentes locales– por la libertad del emigrado, cuando dichos grupos secuestran a su familiar en el camino.<sup>11</sup> A veces, el viaje termina en tragedia, por un accidente de tránsito o por caerse del famoso ‘tren de la muerte’, que les provoca lesiones, mutilaciones, incapacidades y, a veces, hasta la muerte. Todas estas amenazas, desgracias y daños generan angustias y sufrimientos en el emigrado, y también en los familiares que dejó en Honduras. Todo este costo humano, alto sin duda, es difícil de cuantificar en términos monetarios, pero siempre suma un monto cuantioso, a veces incosteable para el emigrado y sus familiares.

- Violadora de derechos. En la experiencia migratoria, las autoridades migratorias y del orden con frecuencia abusan del poder y violan derechos. Exigen papeles que no se aplican al caso. Detienen y encarcelan sin fundamento alguno al migrante. Someten a las mujeres a toda clase de violaciones, inclusive venderlas en los prostíbulos de zonas fronterizas. Todo ello viola el Artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) que reconoce al emigración como un derecho inherente al ser humano y, por lo tanto, universal, anterior y superior a los derechos estatales.

El derecho a emigrar por ser universal está fundamentado en la persona humana pero carece de un deber correlativo en el mundo real. Entre los 188 países miembros de las Naciones Unidas, ni siquiera uno reconoce la obligación de convertir en ‘inmigrante del país’ al apátrida indocumentado que llegue a una de sus fronteras, portando sólo ‘su dignidad humana’. Por eso, la inmigración es uno de los fenómenos mundiales más controvertidos. Las naciones –en particular las más desarrolladas– restringen fuertemente la inmigración. Justifican esa política en dos razones económicas: la competencia desleal que representa para los

---

11 Los secuestradores de migrantes operan bajo el principio que “cincuenta pobres secuestrados producen más que un rico secuestrado”. Del pobre nadie se ocupa, el migrante secuestrado no tiene familiares, amigos ni conexiones con la prensa, políticos, funcionarios, policías y militares. Durante el 2009 hubo 20,000 secuestrados en México, 80% de ellos fueron hondureños, según el Canciller de la República. Por cada uno de ellos pagaron entre 1,500 y 3,000 dólares por su liberación. A los Grupos Zeta, zetas y miembros de los carteles de la droga se les identifica como los secuestradores en México. Cuentan con agentes en Guatemala y Honduras. Trabajan en colusión con coyotes y las autoridades de esos países.

nacionales de ese país, una mano de obra de bajo costo, y la sobrecarga que agregan los inmigrantes a los servicios sociales de carácter público. Hay además otra razón de fondo: el temor de que la cultura nacional se vea ahogada por una oleada de inmigrantes, más cuando ‘los recién llegados’ son de otra religión y hablan otro idioma.

### 2.1. ¿Quiénes se van?<sup>12</sup>

Se van de Honduras los jóvenes, en mayoría hombres, de 20 a 34 años de edad, hijos, y menos cónyuges del jefe o jefa de familia. Tienden a estar casados o viviendo en unión libre. Con nivel educativo algo por encima de la media nacional, de 4 a 5 años de escolaridad. Entre los que se van hay una sub-población desproporcionada, aunque minoritaria, con nivel secundario y estudios superiores.

Por esos datos, los que se van no son los menos educados y más pobres de Honduras; sin embargo, emigra una mano de obra de baja calificación y con pocas destrezas, condiciones que se vuelven aún más críticas cuando se sabe que para obtener un empleo deben igualar o superar a nacionales que poseen competencias propias de un país desarrollado.

Una vez en el país receptor, el conjunto de características anteriores hace que el emigrado hondureño opte por puestos de trabajo de baja calificación y paga, ubicados en la mera entrada del mercado laboral. Estas posiciones, por pagar salario mínimo –o menos– y por ser de baja estima social, no las quieren ni los mismos nacionales que se encuentran desempleados o viviendo de la asistencia pública y, en consecuencia, se hallan en una permanente demanda insatisfecha.

No más del 18% de la corriente migratoria por tierra hacia Estados Unidos son niños y mujeres. Entre las mujeres predominan las jefas de familia, madres solteras, quienes por emigrar dejan en Honduras uno o más hijos.

---

12 Datos de esta sección provienen de varias fuentes: investigaciones hechas por el autor, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006* del PNUD (Honduras), unas 10 tesis que sobre Migración y Remesas han presentado desde el 2006 candidatos de distintas Facultades, para obtener su título de Maestría, en la Universidad Católica de Honduras, Nuestra Señora Reina de la Paz.

Más mujeres que hombres se van a Estados Unidos con visa, aún de turismo. Ello les abre más oportunidades de irse por avión y después quedarse ilegalmente trabajando en ese país. Por una razón inexplicable, las mujeres logran visa con más facilidad que los hombres en el Consulado norteamericano.<sup>13</sup> Y como de hecho deportan relativamente menos mujeres que hombres en relación a la población hondureña total ya asentada en Estados Unidos, con el curso de los años aumenta la proporción de mujeres en la diáspora hondureña, demostrando con ello una feminización del fenómeno.

Los que se van, en su mayoría lo hacen con fondos propios, utilizando ahorros y empeñando o vendiendo lo poco que tienen: tierra, ganado y, en algunos casos, hasta un arma de fuego. Y como los fondos propios no alcanzan, además se endeudan con un prestamista, un familiar, o un amigo, o piden un préstamo a una cooperativa de ahorro, u otra fuente. El objetivo es juntar lo necesario para poder cubrir gastos de viaje, celular, cruzar la frontera y llegar al punto de destino. Y una vez allí, poder instalarse, pagar por el alojamiento, la comida y el transporte diario al sitio de trabajo, hasta que cobre el primer salario, suponiendo que encontró trabajo. Cancelar el préstamo le toma entre dos y tres años, si puede mantenerse con empleo fijo por ese lapso. Pagar la deuda le resulta en algo positivo a mediano plazo.

Cuando cancela lo adeudado, el emigrado ya 'está acostumbrado' a 'ahorrar', al menos la cantidad que cancela cada vez que cobra su salario. Dicha cantidad, de ahora en adelante, puede destinarla a otros objetivos personales, familiares, etc. Si lo destina a sus familiares en Honduras, el monto se va con frecuencia para la compra de activos –tierra, ganado, cosecha, herramientas, maquinaria, vivienda, etc.– o lo usa de capital semilla para abrir un negocio. Sin embargo, en la mayoría de los casos tal ahorro va para la 'vivienda', entendida en sentido amplio: titular el lote, construir fosa séptica o lograr pegue de agua, de alcantarillado, de electricidad, de teléfono o TV cable, o incluso a mejoras de la casa o compra de una nueva. Es más probable que ello suceda en ciudades pequeñas y en zonas rurales, si el emigrado proviene de

---

13 Lo mismo ocurre con la población afro-descendiente hondureña, garifunas e ingleses. Son los que en Honduras muestran la mayor experiencia de migración internacional entre la población total del país. Con facilidad, en cada uno de esos grupos étnicos hay uno o más emigrados de una misma familia por 3 ó 4 generaciones seguidas.

ellas, y mucho menos en zonas metropolitanas, por el alto costo que suponen de dichas inversiones.

Uno de cada 7 hogares en Honduras tiene uno o más miembros viviendo fuera del país. Los asentamientos urbanos en todo el país, alrededor de 200, cuentan con poblaciones de 2,000 a más de un millón de habitantes. Honduras realmente no tiene ciudades intermedias, las situadas entre 250 mil y un millón de habitantes. Esta característica estructural, además de indicarnos inequidades existentes, dificulta lograr un desarrollo balanceado en Honduras con menos disparidades socioeconómicas.

Los hogares hondureños con emigrados se ubican con mayor frecuencia en las áreas urbanas de los departamentos de Honduras con los mayores índices de desarrollo humano y, por lo tanto, de menor pobreza.<sup>14</sup> Están en los casi 200 centros urbanos del país, en las llamadas 'ciudades medianas' –de 15,000 a 25,000 habitantes cada una–, aunque San Pedro Sula y Tegucigalpa, las dos zonas metropolitanas de Honduras concentran el mayor número de hogares con emigrados.

En los hogares con más de un emigrado, hay más expectativas para irse del país en comparación con los hogares sin emigrado. Ello es otra muestra más del contagio, efecto demostrativo y reacción en cadena que produce la migración internacional en la población que se queda en Honduras.

Un estudio reciente, realizado en la Ciudad de Tegucigalpa, Distrito Central<sup>15</sup> demostró que en relación al tiempo de encontrarse fuera del país, hay un buen número de emigrantes que ya tienen entre tres y cuatro años de estar en el extranjero (22%), seguido por un estrato menor (18%) que han estado por más de 10 años. El estatus migratorio actual en Estados Unidos del emigrado hondureño procedente de un hogar del D.C. es: con residencia estadounidense un 30%; otro 30% permanece en forma ilegal; y por último, un 40% con ciudadanía o amparado por

14 Los Departamentos hondureños con mayores índice de emigrados son (de mayor a menor): Cortés, Francisco Morazán, Olancho, Yoro, Valle y Atlántida. En conjunto contribuyen con más de tres cuarto al total de quienes emigran anualmente de Honduras.

15 Anadina Carias Romero. "La utilización de las remesas familiares en el Distrito Central y alternativas de inversión" Tesis de Grado para optar por el Título de Maestría en Finanzas, Universidad Tecnológica/UNITEC. Tegucigalpa, Honduras. Marzo, 2010.

el Permiso Temporal Migratorio –TPS por sus siglas en inglés–<sup>16</sup>u otros permisos de trabajo. Esta distribución sugiere que debe revisarse el estimado que hasta ahora han venido dando las autoridades hondureñas cuando afirman que “la mitad de los hondureños en Estados Unidos están indocumentados”. En efecto es plausible la siguiente hipótesis: a medida que el emigrado hondureño permanece más años en el extranjero, su condición migratoria mejora, volviéndose más ordenada, según las leyes del país receptor.

## 2.2. ¿Por qué se van?

En principio, lo hacen por el deficiente mercado laboral que prevalece en Honduras. En este país, el desempleo y subempleo –visible e invisible, conocido eufemísticamente como empleo precario–<sup>17</sup> se ha convertido en uno de los principales problemas estructurales a resolver. Según el Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras (INE), para el año 2008, con una población de 5,9 millones de nacionales en edad de trabajo, sólo se encontraban ocupados 2,9 millones, algo menos de la mitad. Y cada año, se agregan 90,000 jóvenes que quieren emplearse, lo que representa una tasa de crecimiento anual de 3.5%. El desempleo actual en Honduras es mayormente urbano y femenino, afectando más a los jóvenes de 24 años de edad o menos.

Los hondureños se van al extranjero por razones económicas. Buscando un trabajo, esperanzados en mejorar su propia vida y la de sus seres queridos. Se van porque están desempleados o subempleados. Porque si buscan empleo, no encuentran el deseado, o se sienten estancados con el que tienen. Porque no hay relación efectiva entre esfuerzo y desarrollo personal o familiar, en parte debido a que reciben salarios bajos y por la escasez de oportunidades para ascender, si están trabajando. Todo ello resulta en una gran frustración personal, que sirve de motor para irse.

16 Temporary Permit Status. Desde 1999 en que se inscribieron 107,000 hondureños, se han aprobado nueve ampliaciones del TPS, la actual incluida, la cual tiene validez desde el 5 julio de 2010 hasta el 5 de enero del 2012, y donde se han inscrito unos 60,000 compatriotas.

17 La precariedad laboral esta relacionada con empleos cuyas condiciones están por debajo del mínimo considerado normal: ingresos que no cubren las necesidades básicas de una persona, no sólo las de mera supervivencia biológica (alimentos, casa, vestido, etc.) sino también demandas de índole social: afectos, ocio, cuidados, cultura, educación, comunicación, etc.

Los emigrados no se van de Honduras por razones políticas, como le sucedió a más de 2 millones de salvadoreños (20% de la población total) debido a la guerra civil (1980 - 1992). La mayor diáspora salvadoreña se encuentra en Estados Unidos, unos 700,000 (2009). Por motivos similares, unos 40,000 guatemaltecos se fueron de su país como refugiados políticos hacia México. Ambos contingentes emigraron por el conflicto centroamericano de la pasada década de los 80, que fue resuelto por los Acuerdos de Esquipulas.<sup>18</sup>

La diáspora hondureña en Estados Unidos es la menor en tamaño poblacional en comparación con la mexicana, salvadoreña, cubana y dominicana. Esa condición la convierte en los inmigrantes de origen latino de mayor crecimiento relativo en el país del Norte.

Algunos teóricos llaman al constante flujo migratorio internacional por razones de trabajo 'la tercera ola de la globalización', reconociendo el orden que siguió a los movimientos de mercancías y de dinero, flujos permanentes iniciados en el siglo pasado.

### 2.3. ¿Por qué a los lugares de destino?

Escogen los países de destino por el atractivo que tiene en cuanto a ingreso, empleo y redes de apoyo. En los países preferidos por los hondureños—Estados Unidos, España, Canadá e Italia—, los salarios mínimos pagados por hora superan hasta quince veces el mínimo de Honduras. En el peor de los casos, la paga equivale a lo que devengarían de salario en los países latinoamericanos de mayor ingreso.

Las redes de apoyo que existen en esos países, mayormente en Estados Unidos, sirven de atracción adicional para que el hondureño se vaya y se asiente en las comunidades donde ya se encuentran un buen número de compatriotas. Las redes de apoyo existentes demuestran que "una vez abiertos los circuitos migratorios, la emigración se reproduce en sí misma".

También hay redes en Honduras. Se crean en torno a la familia y vecindario del emigrado, usando de centro al hogar de donde

18 Conjunto de tratados para la pacificación de Centroamérica, firmados en la localidad guatemalteca de Esquipulas por los presidentes de Costa Rica, Óscar Arias; El Salvador, José Napoleón Duarte; Guatemala, Vinicio Cerezo; Honduras, José Simón Azcona; y Nicaragua, Daniel Ortega. El primer Acuerdo fue firmado el 25 de mayo de 1986 y el segundo el 7 de agosto de 1987.

partió. Los familiares que deja el emigrado en Honduras quedan muy pendientes de su suerte. Primero, monitoreando la travesía a través del teléfono, celular en la mayoría de los casos. Y después, 'cómo le va' en el lugar donde finalmente se establece, una vez en territorio del país receptor.

Los hechos que anteceden la salida de Honduras, su travesía y vida posterior en el nuevo lugar de vida, influyen también en los miembros del hogar que el emigrado dejó en Honduras. Como producto de ello, en los hogares con familiares cercanos al emigrado, más miembros tienen planes de emigrar que en los hogares con familiares lejanos al emigrado o sin migrante.

### 3. Cambios atribuidos a la crisis dual

La crisis dual no está aislada del fenómeno migratorio hondureño. La relación puede verse claramente en la corriente migratoria, en los deportados y en las nuevas oportunidades que se han abierto en Honduras para emigrar al extranjero con un empleo seguro.

#### 3.1. En la corriente migratoria

Por datos recopilados en los Comités de Familiares de Emigrados, la corriente migratoria hondureña por tierra hacia Estados Unidos no se ha detenido en los tiempos actuales de crisis dual. Antes de la crisis, cada 15 minutos un hondureño en promedio viajaba hacia Estados Unidos sin la documentación en regla, entre 80,000 y 100,000 por año. De ese total, apenas el 17% se estima que pasaba la frontera.

Actualmente se van más jóvenes que antes, en particular procedentes de los centros urbanos hondureños. Para quienes se van en tiempo de crisis dual, importa más cómo está Honduras, el apoyo que reciben de las redes de la diáspora y la esperanza de encontrar un empleo afuera, que la recesión y el desempleo reinantes en Estados Unidos. En último extremo, allá siempre se encuentra algo, sobre todo en los trabajos que los norteamericanos no quieren hacer. "Por muy malo que esté allá, acá siempre está peor".

Aun aceptando lo anterior, como un leve factor que desacelera la emigración, pudiera estar actuando el endurecimiento habido en las fronteras. En los últimos tres años ha aumentado el control y la vigilancia policial, militar y electrónica de las fronteras, en

particular en las ciudades norteamericanas limítrofes con México. Precisamente, por ellas ya 'han entrado' más de medio millón de hondureños 'sin papeles', que aún siguen trabajando y viviendo en ese país. Dicha experiencia se conoce bien en Honduras. Sirve de efecto demostrativo y de estímulo para 'tratar por primera vez' o 'volver a repetir la experiencia migratoria' para aquellos que en Honduras se encuentran desempleados o en una condición laboral precaria.

### 3.2. En los deportados<sup>19</sup>

Legalmente hablando, un hondureño deportado desde el extranjero es un retornado al llegar a su nación de origen. De hecho, se encuentra 'limpio', sin antecedentes penales en Honduras, aún cuando lo deporten por haber delinquido en Estados Unidos. El principal motivo de deportación (55% del total) es por 'estar indocumentado'. Al resto lo expulsan por delitos como asalto y fraude, 25%; faltas de tránsito, 15%; venta de drogas, 10%; y 3% por ebriedad. A pesar de estos datos, existe en Honduras una percepción injusta de que 'todos los deportados son delincuentes'.

Los retornados desde Estados Unidos entran al país por los aeropuertos internacionales de Tegucigalpa (Toncontín) y de San Pedro Sula (Ramón Villeda Morales). Y los que llegan desde México y Guatemala por tierra, entran por Corinto, un puesto fronterizo de Honduras con Guatemala, ubicado en el noroeste hondureño.

El gran total de deportados –por ambas vías– en la década 2000-2009 suma 157,323, unos 16 mil en promedio por año. Pueden distinguirse tres períodos de deportados en esa década: del 2000 al 2004, con menos de 30 mil por año; 48 mil y 73 mil en el 2004 y 2005 respectivamente; y el tercer período, del 2007 en adelante, con más de 100 mil por año. Como se ve, en cada período aumenta el número de deportados pero el incremento mayor es a partir del 2007, año en que empieza la depresión en Estados Unidos.

---

19 Esta sección está basada en los datos de la Tesis presentada en la Universidad Católica de Honduras por Fernando José Bocanegra Padilla, Karla Patricia Rivera Díaz y José Luís Espinoza Ochoa para optar al Grado de Maestría en Gestión de Proyectos, titulada *"Reinserción laboral de los migrantes retornados en los Departamentos de Francisco Morazán Cortés y Yoro"*, los Departamentos más representados entre los retornados. Se agradece al Magister Ochoa haber enriquecido esta sección con datos y comentarios.

Con la excepción del 2004 y 2005, el total de deportados por vía aérea siempre supera al total por vía terrestre. Y la diferencia entre ambos aumenta a niveles antes desconocidos desde el 2007, a partir del inicio de la depresión en Estados Unidos.

El número de deportados a Honduras desde Estados Unidos (unos 25 mil) en el 2009 demuestra una disminución por primera vez en ocho años. Tal reducción se mantiene hasta hoy (junio del 2010), con disminuciones consecutivas del 15% de promedio entre un mes y otro.

La disminución significa un quiebre histórico. Desde el año 2001 no se registraba una merma, que no se debe a la crisis dual, ya que las caídas más bruscas suceden en el 2008 y 2009, cuando aparece una variable que no existía antes del 28 de junio de 2009. A partir de esa fecha, casi todos los consulados hondureños en Estados Unidos —y también el resto del exterior— cerraron, debido a renuncias y conflictos internos, por pugnas políticas, entre el personal nombrado antes por Zelaya y el recién nombrado por Micheletti. Los servicios no se normalizaron hasta el segundo trimestre del 2010, ya en tiempos del Presidente Porfirio Lobo.

El cierre impidió prestar los servicios habituales que presta un consulado, afectando en particular al hondureño indocumentado sujeto a deportación. Según las leyes norteamericanas, un hondureño en esa condición necesita de un salvoconducto expedido por un consulado hondureño, que le va a servir como la única identificación requerida, para poderlo incluir en un vuelo especial—chárter— destinado a Honduras y pagado por el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos.

En las deportaciones desde Estados Unidos, ‘los aviones blancos’, así llamados porque no tienen logo o emblema comercial, se volvieron más frecuentes desde el año 2008. Antes, el promedio semanal llegado a Tegucigalpa era de 2 ó 3, y pasó a 4. Se han adicionado otros 2 ó 3 aviones por semana, que también llegan a San Pedro Sula. Cada vuelo tiene una capacidad de 120 a 130 pasajeros, y vienen llenos para optimizar costos.

En Honduras se espera un aumento de estos vuelos, una vez que entre en vigencia la ley SB1070 en el Estado de Arizona que criminaliza a los inmigrantes indocumentados. Arizona es el estado puente para la mayoría de los hondureños que entran por tierra

y sin papeles a Estados Unidos. Se estima que si a finales del mes de julio de 2010 entra en vigencia dicha ley, se triplicará el número de repatriados a Honduras procedentes de ese Estado.

Estando ya en Honduras, los deportados aumentan el desempleo en el mercado y la demanda por servicios públicos y sociales. Se estima que no menos del 20% del total de deportados intentan irse de nuevo a los estados Unidos, aún como indocumentados.<sup>20</sup>

Con relación al perfil,<sup>21</sup> una decima parte de la población de retornados son mujeres y su proporción aumenta algo con la crisis. Ellas, a diferencia de los hombres, están menos propensas a ser deportadas. Muchas viven en los mismos hogares de sus empleadores, realizando labores domésticas. Cuando salen a la calle, no van solas sino acompañadas por 'la señora de la casa' u otros miembros de la familia que atienden. Y ya en Honduras, las mujeres retornadas están menos dispuestas a irse de nuevo por tierra. Dicen enfrentar más riesgos que los hombres durante la travesía –sobre todo de trata, abuso y explotación sexual–.

Comparados con la población hondureña en general, los retornados muestran un perfil de menor edad, más están casados o viviendo en unión libre, más están educados por encima de los 4 o 5 grados de la media nacional y tienen más dependientes que atender con los ingresos que obtienen.

De cada diez retornados, tres permanecieron entre uno y cuatro años en Estados Unidos. Según datos de fuentes de dicho país, 7 de cada 10 deportados son apresados al cruzar la frontera, y ello explica la alta proporción que permaneció menos de un año en suelo estadounidense. Los apresados en la frontera, una vez en Honduras, tienen una carga pesada adicional. Aún deben la deuda contraída por irse por tierra desde Honduras, lo que incluye el pago al coyote y los gastos hechos durante la travesía.

---

20 Según datos del CAM/Centro de Atención al Migrante, organización de acción social de la Iglesia Católica, que atiende a los retornados en los 2 aeropuertos, con un presupuesto insuficiente para los servicios que presta, aún cuando cuenta con el apoyo de un buen número de voluntarios.

21 Datos del CAMR muestran que 20% de las mujeres intentan ingresar más de una vez a Estados Unidos, mientras que s 27% de los hombres lo intentan de nuevo. Esperábamos un menor porcentaje en las mujeres y mayor en los hombres.

Durante la estadía en Estados Unidos, la construcción fue el sector de empleo más citado –albañilería, pintura de casas, etc.– en calidad de asistente o ayudante. Recibieron salario mínimo y menos en demasiados casos. Antes de emigrar, en Honduras trabajaban en ‘la agricultura’, entendida ésta en sentido amplio: labrando la tierra, levantando cosechas, atendiendo ganado, empacando o en labores diversas de mataderos, plantas procesadoras, etc.

La crisis dual crea un efecto de *ping-pong*, al convertir la deportación en una nueva oportunidad para emigrar. En tal sentido, Estados Unidos los envía y una vez en Honduras, al no conseguir trabajo, vuelven a irse. Cada deportación reabre el círculo vicioso, más fomentado aún con la crisis dual.

Los empleados y voluntarios de instituciones y organizaciones que laboran en pro de los retornados concuerdan en que el Gobierno de Honduras es el gran ausente en el escenario de soluciones; es un desafío que queda pendiente por resolver aún con mayor urgencia en estos tiempos de crisis dual.

### 3.3. Nuevas oportunidades laborales<sup>22</sup>

Como parte del “Plan nacional solidario de empleos anti-crisis”, el Estado de Honduras busca alternativas viables que permitan reactivar la economía, aumentar la inversión productiva y generar empleo decente.<sup>23</sup> El Plan está contenido en un paquete de seis leyes, denominado Programa de Activación del Trabajo y la Oportunidad, PACTO, con la meta de agregar en el país al menos 600 mil empleos, más un circulante de efectivo de unos mil 200 millones de lempiras; ambos apuntan al despegue socioeconómico de Honduras. Según el Presidente del Congreso Nacional, el próximo 10 de agosto de 2010 quedarán aprobadas las leyes del PACTO.

22 Agradezco a Irina Helena Pineda Aguilar las dos entrevistas que me concedió para poder precisar datos y análisis sobre este tema. La Abogada Pineda es autora de la Tesis Propuesta de Procedimiento Operativo Estándar para la Migración Laboral Temporal Ordenada (2009), presentada en la Universidad Católica de Honduras para optar por el título de Máster en Relaciones Internacionales y Comercio Exterior.

23 Según la Organización Internacional de Trabajo/OIT, empleo decente es donde el trabajador tiene acceso a un buen salario, a seguridad social, a estabilidad laboral y prestaciones sociales al ser despedido, a tener acceso a una organización sindical y a un convenio colectivo de condiciones de trabajo.

La más controversial en el paquete es la Ley de Empleo Temporal, conocida también como 'de empleo por horas'. Al amparo de ella podrán suscribirse, por primera vez en Honduras, contratos de trabajo por horas, jornadas completas o por medias jornadas diurnas, mixtas o nocturnas, por resultados o a tiempo limitado. Los grupos gremiales se oponen a la Ley por la amenaza que representa al trabajo permanente.<sup>24</sup>

Los programas y oportunidades de trabajo que se ofrecen en los procesos de migración laboral temporal ordenada es otro mecanismo, también parte de PACTO, en este caso para lograr empleo en el extranjero. Al presente, ya es Ley de la República, también de excepción temporal, aprobada por el Congreso el 7 de junio de 2010, y conocida por Régimen Especial de Migración Legal de Trabajadores Agrícolas. Por su orientación externa, constituye una alternativa real a la tradicional forma que el hondureño ha emigrado a Estados Unidos: por tierra, con coyote e indocumentado. Ante esa oportunidad, ha creado expectativas y esperanzas en la población trabajadora. De hecho, no hay diputado en el Congreso que no haya recibido una llamada para preguntar cuándo se van a mandar a los hondureños al extranjero. Ya salió un centenar a principios de julio, para realizar labores agrícolas en Québec, Canadá, y el año que viene saldrán 350 más, hasta llegar a unos 3,600 por año. El salario esperado fluctúa entre 9 y 9.50 dólares canadienses por hora. La experiencia canadiense pudiera también servirle al Gobierno de Honduras para enviar trabajadores hondureños, aún más diestros, a laborar por contratos temporales en la expansión del Canal de Panamá, ya en marcha, valorada en 5,250 millones de dólares de inversión total, obra a concluirse en el año 2014.

La mencionada Ley de Migración Legal satisface además una solicitud de decreto que desde el 2009 había presentado la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) al Congreso Nacional, a fin de darle fundamento jurídico y expresar una voluntad política a favor de un programa similar que la ANDI había negociado con el estado de California, Estados Unidos. Mediante el mismo, unos 80 mil catrachos estarían viajando legalmente para trabajar en los campos agrícolas en San Joaquín. Al aprobarse la Ley de Migración Legal, el Presidente del Congreso recalcó que con el nuevo Embajador de Honduras en Estados Unidos, Jorge

---

24 10 de Julio, 2010 en hondudiario.com y Diario El Heraldo de Honduras, 12 de Julio, 2010.

Ramón Hernández Alcerro, han acordado re-potenciar los consulados y el Fondo de Apoyo al Migrante Hondureño, como medidas complementarias. Cuando Hernández Alcerro fue diputado del Congreso Nacional (2007-2010) presentó el anteproyecto de Ley de Protección de los hondureños Emigrantes y sus Familiares, que nunca fue aprobado. Abordaba la migración internacional fuera del tema de la seguridad, desde una perspectiva de desarrollo y derechos humanos. Esa, u otra ley similar, sigue siendo una necesidad para Honduras.

Además, la Cancillería hondureña, a través de sus embajadas y consulados, identifica capitalistas extranjeros para que vengan a invertir en Honduras y, mediante ello, lograr en el país más empleos competitivos.

### Conclusiones

- 1) En Honduras existe una democracia defectuosa. Se perfeccionará cuando el Estado fusione en una misma política nacional las ventajas de la forma gobierno –republicana y democrática– con el bienestar generalizado de la población. Ello exige que empresarios, sindicatos, partidos políticos, la clase dirigente, iglesias, otras organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, entre otros, identifiquen las lecciones derivadas del 28 de junio, y en base a lo aprendido, cada sector se comprometa a realizar la parte que le corresponde en cada uno de los periodos en se dividen los 28 años que cubre la Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación.
- 2) Honduras es un país exportador de nacionales, la mayor parte de ellos en edad productiva, jóvenes, con algún nivel de educación. La emigración está asociada con la insuficiente capacidad empresarial que tiene el país para crear y retener en empleos competitivos y decentes a quienes están en edad de trabajo. La emigración también está asociada con la insatisfacción ciudadana por la insuficiente cobertura y mala calidad de los servicios domiciliarios y públicos que brinda el Estado hondureño y sus empresas descentralizadas.
- 3) Los hondureños se van del país por razones económicas. No hallan en Honduras el empleo, nivel de ingreso, ascenso personal y progreso familiar que aspiran tener, esperando encontrarlo todo en el extranjero. Los hondureños que ya habiendo

- permanecido por varios años en un país desarrollado, y no han logrado allá lo que aspiraban al irse de aquí, tampoco regresan a Honduras. Creen que regresando a Honduras estarían peor, convicción que crece en era de crisis dual.
- 4) El número de hondureños deportados desde Estados Unidos continuará reduciéndose a medida que el país del norte continúe la lenta pero sostenida recuperación económica que ya evidencia. Si la Administración del Presidente Barack Obama lograra finalmente aprobar la Ley de Reforma Migratoria, el número de emigrados hondureños deportados desde esa nación a Honduras, disminuiría aún más. Lo contrario sucedería si dicha Ley no se aprueba, y al mismo tiempo, más Estados de la unión norteamericana aprobarán leyes discriminatorias y anti-migrantes, emulando la SB-1070 del Estado de Arizona.
  - 5) La emigración legal ordenada es una alternativa real a la forma tradicional de migración internacional que todavía prevalece en Honduras, centrada en la travesía por tierra, usando coyotes hasta Estados Unidos.
  - 6) La emigración legal y ordenada al exterior aumentará en Honduras si el empleador extranjero y el obrero hondureño salen satisfechos por el nivel de cumplimiento del contrato de trabajo temporal que firmaron. Si esa experiencia se repite positivamente en numerosos casos, es muy probable que los contratos temporales, en principio destinados a labores agrícolas, se extiendan a empleos de la industria y servicios del país receptor del emigrado. Y si la ampliación a otros sectores se mantiene en forma exitosa, los contratos temporales se convertirán en permanentes, otorgándole al trabajador hondureño emigrado la oportunidad de quedarse a vivir legalmente en el país donde ha trabajado en los últimos años e, incluso dándole el derecho de traerse a vivir consigo a los miembros más allegados de su familia.
  - 7) Mientras que el mercado laboral de Honduras no mejore sustancialmente, lo más realista sería que el trabajador hondureño que le ha ido bien como emigrado temporal, siga en lo mismo por años sucesivos, hasta que logre desarrollar en Honduras una base productiva propia, capaz de generarle uno o varios empleos permanentes, que le generen ingreso suficiente para mantener –al menos– el nivel de vida, suyo y de su familia, logrado durante los años que laboró en el extranjero. Para ello, el trabajador necesita de orientación y apoyo de organizacio-

nes de desarrollo local, como parte de un programa nacional de emprendimiento empresarial, dirigido a emigrados temporales, mientras están en Honduras, en espera del próximo contrato.

## Referencias bibliográficas

Carias Romero, Anadina (2010). *“La utilización de las remesas familiares en el Distrito Central y alternativas de inversión”*, Tesis de Grado para optar por el Título de Maestría en Finanzas, Universidad Tecnológica/UNITEC. Tegucigalpa, Honduras.

COHEP (Consejo Hondureño de la Empresa Privada) (2010). *Salario Mínimo 2009-2010*. Tegucigalpa, Honduras.

Programa Estado de la Nación (2008). “El desafío regional de no expulsar a la población” en Capítulo 6, Informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*

Fernando José Bocanegra Padilla, Karla Patricia Rivera Díaz y José Luís Espinoza Ochoa (2010). *“Reinserción laboral de los migrantes retornados en los Departamentos de Francisco Morazán Cortés y Yoro”*. Tesis para optar por el Grado de Maestría en Gestión de Proyectos. Universidad Católica de Honduras. Tegucigalpa, Honduras.

FOSDEH (Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras) (2009). Honduras: *Realidad Nacional*. Tegucigalpa, Honduras.

Roberto Herrera Carassou (2004). *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. Editorial Siglo XXI. México.

Jorge Illescas Oliva (2010). *Conferencia sobre la Realidad Nacional*. Fundadores Acción Democrática. 19 de mayo,

Irina Helena Pineda Aguilar (2009). *“Propuesta de Procedimiento Operativo Estándar para la Migración Laboral Temporal Ordenada”*. Tesis para optar por el Grado de Maestría en Relaciones Internacionales y Comercio Exterior. Universidad Católica de Honduras. Tegucigalpa, Honduras.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2006). “Emigración y ciudadanía social: del éxodo a la potenciación de la ciudadanía social. Una rápida revisión a los conceptos de ciudadanía social y emigración”, en Capítulo 6 del *Informe de*

*Desarrollo Humano*. Honduras 2006. Imprenta Lil S.A. San José Costa Rica. 2006. pp.147-170.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009). "Empleo y migración: ventanas de oportunidad para la construcción de la ciudadanía juvenil" en Capítulo 3 del *Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras 2008-2009*. Imprenta Lil S.A. San José Costa Rica. pp. 135-166.

Douglas S. Massey, Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino, J. Edward Taylor (2008). *Teoría de las migraciones*. Traducción del inglés. Revista de Derecho Constitucional Europeo. Año 5, No. 10, julio-diciembre, 2008

Jorge Miralda (2010). "28-JUN-09. *Crónicas del Golpe de Estado en Honduras*. Segunda Edición. Carmina Editores. Tegucigalpa, Honduras.

# Arizona y sus fieros descontentos

José Luis Rocha\*

Érase una vez un país superlativo y pluscuamperfecto. No sólo su territorio era ancho y emperifollado. Todo en él debía ser *super-sized* y desmesurado. Desde las hamburguesas hasta las prisiones. También la paranoia y las persecuciones. Este país era una suma de estados, los Estados Unidos, un país aterrado por sus 12 millones de habitantes indocumentados, aunque impasible ante los 4 millones de niños estadounidenses frutos de matrimonios mixtos, donde al menos uno de los padres era un inmigrante no autorizado con riesgo de ser deportado en cualquier momento.<sup>1</sup>

En 1990 los indocumentados eran apenas 3.5 millones. En menos de 20 años llegaron a 12 millones. Eran demasiados. Era como si todos los habitantes de Honduras y Nicaragua se metieran a la brava. Por eso el país tenía que estar muy custodiado. Cercos, sensores y vigilantes fue la medicina que los sabios doctores de la ley recetaron para esa peste de indocumentados en expansión. Y así fue que el patrullaje fronterizo dejó de costar los 326.2 millones de dólares que absorbió en 1992 para alcanzar los 2.7 mil millones de 2009. Una minucia para un país tan poblado y opulento. Era un gasto de menos de 10 dólares por habitante, con la ventaja de que el sistema estaba diseñado con tan primoroso arte y derroche de mañas que también los indocumentados mismos –quisieranlo o no– contribuían a financiar a sus represores. Sólo en la frontera sur se mantenían, alertas y temibles, 17 mil 415 patrulleros. Ya no bastaban los 3 mil 555 que la patrullaron en 1992.<sup>2</sup>

---

\* **José Luis Rocha Gómez.** Director del Servicio Jesuita para migrantes en Nicaragua; investigador asociado del Brooks World Poverty Institute de la Universidad de Manchester y miembro de los consejos editoriales de las revistas *Envío* y *Encuentro*, publicaciones académicas de la Universidad Centroamericana (UCA)

1 Immigration Policy Center, *Breaking Down the Problems. What's wrong with our immigration system?* Special report, october 2009, p.4.

2 Immigration Policy Center, october 2009, p.12.

Algunos habitantes, aterrados y poseídos de santa ira, hace poco más de un lustro consideraron que ese patrullaje era insuficiente y empezaron a reclutar voluntarios entre sus filas para formar cuerpos paramilitares de vigilancia en la franja fronteriza. Así nacieron los *Minuteman*, *Ranch Recue*, *American Patrol*, *Barnett Brothers* y otros. Mientras sus hombres salen a cazar migrantes, sus esposas venden galletas y limonada para financiar este abominable género de *fox hunting*. La leyenda dice que a principios de los años 90, un señor llamado Jim Gilchrist –veterano del Cuerpo de Marines de Estados Unidos, condecorado con la medalla Corazón Púrpura por heridas sufridas durante su servicio en una unidad de infantería en Vietnam 1968-1969– pidió una pensión federal para su anciana madre. *“Me dijeron que no se la podían dar porque los 200 millones de dólares que les habían asignado para ese propósito ya se habían gastado en los muchos ilegales que llegaban para pedir ayuda. ¿Qué pasa en este país? ¿No es América para los americanos?”*, se preguntó Jim Gilchrist. *“Lamentablemente vi que no lo era y decidí que hay que sacar de aquí a cualquiera que no sea de los nuestros, legal o no”*.<sup>3</sup>

Jim Gilchrist fundó en octubre de 2004 el *Minuteman Project*. En abril de 2005 colocó 531 voluntarios en la frontera. Sus esfuerzos de vigilancia cosecharon los elogios del forzado gobernador de California, Arnold Schwarzenegger, quien declaró a la emisora derechista KFI-AM: *“Hicieron un trabajo magnífico. Redujeron enormemente el cruce de inmigrantes ilegales. Esto demuestra que esforzarse y trabajar duro dan resultados. Es posible hacerlo”*.<sup>4</sup> Ni los patrulleros ni los paramilitares lograron frenar el ingreso de nuevas olas de indocumentados; pero éstos, movidos por la imperiosa necesidad de evadirlos, tuvieron que enfrentar otros riesgos letales, al intentar colarse por los inclementes valles desérticos. El número de muertos en el desierto aumentó desde 23 en 1994 hasta 827 en 2007 y 725 en 2008.<sup>5</sup>

También se construyeron muchos tramos de muros. Cubren más de 500 kilómetros de la línea fronteriza. A esta barrera se añaden sensores y patrullas que continuamente arrastran llantas sobre la

3 Sara Sefchovich, Arizona: lo vimos venir.

4 Zamora, Luciente. “Los Minutemen: Muerte y odio racista en la frontera”, Revolución. <http://revcom.us/a/045/minutemen-muerte-odio.html>

5 Immigration Policy Center, october 2009, p.14.

tierra para borrar las pisadas antiguas y localizar más fácilmente las huellas frescas que los inmigrantes dejan a su paso clandestino. Se tendieron mil 120 kilómetros de malla electrificada y se triplicó el número de camas en los centros de detención. Los *Minutemen Civil Defense Corps* tienen un sitio web –[www.borderfenceproject.com](http://www.borderfenceproject.com)–, donde buscan contribuciones para la construcción de un muro que pretende cubrir todita la frontera sur: “*All it takes is a \$10 donation from each of 5,000,000 people, and we can completely fence-off the southern border! Donate here!*”.<sup>6</sup>

Con 5 millones de patriotas que aporten la bicoca de 10 dólares, completarán el muro por un costo 180 veces más barato de lo que le costaría al gobierno federal. El trabajo de voluntarios y los materiales de bajos costos harán el milagro. Los ilegales –anuncian en su página web- llegan a 30 millones, generan una deuda pública de más de 384 mil millones de dólares al año, cometen el 29% de los delitos, ocasionan inflación demográfica, sobrecargan los sistemas de salud y educativos, y asesinan a más de 9 mil estadounidenses cada año, recompensando a sus inocentes anfitriones con un anual 9/11.

No hay que andarse por las ramas cuando de frenarlos se trata. El muro de malla ciclón que proponen estará ampliamente dotado de sensores de movimiento, sensores electrónicos y cámaras de televisión con micrófono que enviarán imágenes y sonido a monitores televisivos y un sitio web donde *Cyber Minutemen* podrán ejercer celosa vigilancia desde cualquier rincón del planeta, en sus viviendas climatizadas, cómodamente repantigados frente a la pantalla de su Dell, tomando Budweiser y picando *potato chips*. Las niñas que apenas alcanzan la pubertad y los ancianos decrepitos podrán sumarse a este ejército de vigilantes.

Sus seguidores abonan el *blog* con comentarios en los que proponen, contra labalcanización de los Estados Unidos, un abanico de estrategias que van desde erizar de minas y trampas para osos el desierto y las propiedades de los rancheros patriotas hasta ejecuciones, campos de concentración, multas de 100 mil dólares por cada empleado indocumentado y el boicot violento de restaurantes propiedad de inmigrantes. Todos estos ardides, actitudes y propuestas se quedaron cortos para Arizona.

---

6 <http://www.borderfenceproject.com>

## 1. Agente S.B. 1070, licencia para secuestrar<sup>7</sup>

Arizona ha sido escenario de algunas de las propuestas legislativas anti-inmigrantes más inicuas. También es el territorio del más temible caza-inmigrantes, el sheriff Joe Arpaio, de quien nos ocuparemos en breve. Y ahora es el estado que aplicará una ley que de sopetón se ubicó en la vanguardia mundial de la xenofobia: la ley del senado 1070, también conocida como *Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act* (Ley de apoyo a la implementación de nuestra ley y a los barrios seguros), un paquete legislativo que busca desanimar y detener el ingreso, la presencia y las actividades económicas de personas ilegalmente presentes en los Estados Unidos.

La ley establece que los oficiales comisionados para implementar la legislación migratoria pueden –sin necesidad de una orden de arresto– detener a una persona si los oficiales tienen una causa probable para creer que la persona ha cometido cualquier ofensa pública que haga que esa persona sea removible de los Estados Unidos.<sup>8</sup> Los oficiales del Estado de Arizona, y de sus condados, ciudades y pueblos, no tendrán ningún tipo de restricción para enviar, recibir o mantener información sobre el estatus migratorio de las personas de cara a determinar su elegibilidad para beneficios, servicios y licencias públicas, verificación de su residencia, procesamientos civiles o criminales, confirmación de su identidad y, en caso de ser extranjero, aseguramiento de que se encuentre registrado de acuerdo a la legislación federal. Si no está debidamente registrado y está en terrenos privados o públicos del estado de Arizona, esa persona es culpable de ingreso ilegal y debe ser procesada.

Hasta aquí sólo hay una complicidad con la legislación federal migratoria más severa. Pero los senadores de Arizona quisieron ir un poco más allá, afectando la vida cotidiana de los migrantes con la declaración como acto ilegal de cualquier aplicación para trabajar, solicitud de trabajo en un lugar público o realización de trabajo como empleado o contratista independiente por parte de

7 State of Arizona, Arizona Senate Legislature, Senate Forty-ninth Legislature, Second Regular Session, 2010, Senate Bill 1070. [www.azleg.gov/legtext/49leg/2r/bills/sb1070s.pdf](http://www.azleg.gov/legtext/49leg/2r/bills/sb1070s.pdf).

8 A law enforcement officer, without a warrant, may arrest a person if the officer has probable cause to believe that the person has committed any public offense that makes the person removable from the United States.

personas “ilegalmente presentes en los Estados Unidos.”<sup>9</sup> Para los propósitos de la ley, ‘solicitud’ de trabajo significa cualquier comunicación verbal o no verbal –por medio de gestos o asintiendo con la cabeza– que indique ‘a una persona razonable’ que esa persona está deseando ser contratada.

La ley 1070 penaliza con no menos de mil dólares a quienes transporten indocumentados y a quienes los animen o induzcan a venir o residir en Arizona –incluyendo, por supuesto, familias-. Cuando la violación implique diez o más indocumentados, la multa ascenderá a no menos de mil dólares por cada indocumentado. También se penaliza a los empleadores con entre tres y cinco años de período probatorio, dependiendo de si es presumible que no eran o eran conscientes de estar contratando indocumentados. Durante los períodos probatorios los empleadores están obligados a someter ante el fiscal del condado unos informes cuatrimestrales en los que deben dar cuenta de cada nuevo empleado que contraten. El fiscal debe certificar que el empleador tiene una empresa ‘limpia’ de ilegales. En caso contrario la corte ordenará a las entidades correspondientes la suspensión de todas las licencias de operación concedidas a la empresa bajo probación.

Para suspender las licencias, la corte tendrá en consideración el número de empleados indocumentados, cualquier antecedente de mala conducta del empleador, el grado del daño resultante de la violación, los esfuerzos con buena fe realizados por el empleador para cumplir con los requerimientos, lo prolongado de la violación, el rol de los empleados de alto rango en la violación y cualquier otro factor que la corte declare pertinente. Se considera que el empleador obró de buena fe si verificó la autorización laboral de sus empleados mediante el programa de verificación electrónica impuesto por la *Legal Arizona Workers Act* y vigente desde el 31 de diciembre de 2007.

Esta ley, procedente de la oficina del senador Russell Pearce –pieza clave en el impulso de la ley 1070-, obliga a que los emplea-

---

9 Sec. 5. Title 13, chapter 29, Arizona Revised Statutes, is amended by adding sections 13-2928 and 13-2929, to read: 13-2928. Unlawful stopping to hire and pick up passengers for 4 work; unlawful application, solicitation or employment; classification; definitions. C. It is unlawful for a person who is unlawfully present in the United States and who is an unauthorized alien to knowingly apply for work, solicit work in a public place or perform work as an employee or independent contractor in this state.

dores verifiquen la elegibilidad –el estatus migratorio, principalmente- de sus potenciales empleados por Internet y mantengan un récord de la verificación por el tiempo que dure el empleo o al menos por tres años –lo que sea más prolongado-. Los empleadores deseosos de recibir incentivos económicos de entidades gubernamentales deben registrarse y participar en el programa de verificación electrónica. La ley establece que cada tres meses el fiscal general debe requerir al *Department of Homeland Security* una lista de los empleadores de Arizona registrados en el programa y darla a conocer en la página web de la fiscalía.

Y aquí no se detiene la ley. Buscando a un tiempo más autoridad y más flexibilidad, la ley establece que el fiscal general prescribirá un formulario para quienes quieran realizar demandas contra los empleadores que contraten indocumentados. Pero de inmediato señala que el demandante no deberá anotar su número de seguro social en el formulario a fin de que éste sea autenticado por un notario. Si la denuncia no es sometida en el formulario prescrito, el fiscal general o del condado también pueden investigar si el empleador efectivamente contrata indocumentados. No importa si las denuncias son hechas de forma anónima y sin el formulario prescrito.

La ley fue firmada por la gobernadora de Arizona el 23 de abril de 2010. Sus múltiples antecedentesson de hace por lo menos una década. Arizona está cosechando las tempestades legislativas anti-inmigrantes de vientos xenófobos que ha ido sembrando desde su colonización anglosajona hasta las recientes cacerías del sheriff Arpaio.

## 2. Cóctel Arizona: latinidad y blancura

¿Por qué Arizona? ¿Qué tiene Arizona de particular para ser pionera con una ley que refuerza y sobrepasa las disposiciones federales más represivas de la migración indocumentada? Hay políticos adversos a la migración en todos los estados. ¿Por qué en Arizona se atrevieron a ser más restrictivos y triunfaron? De acuerdo a las estimaciones de la oficina del censo estadounidense, en 2008 más de 45 millones de latinos vivían en los Estados Unidos. Representaban el 15% de la población. Entre los estados donde los migrantes tienen un peso relativo superior al promedio nacional destaca Arizona con un 29.6% de latinos. Pero es superado por el 36% de California y de Texas, y por el casi 45% de New Mexico.

La historia reciente de estos tres estados está saturada de dimes y diretes sobre la migración. No olvidemos la iniciativa 187 de 1994 –conocida como iniciativa SOS: *Save Our State*– propuesta por los republicanos y diseñada para excluir de los servicios públicos a todos los indocumentados. Los vapores que levantó su debate pasaron una gruesa factura a los republicanos: desde 1994 hasta Arnold Schwarzenegger los republicanos no habían ganado el gobierno ni obtenido mayoría en el senado californiano. La ley no fue finalmente aprobada, pero la reacción federal no se hizo esperar: reforzamiento del control fronterizo y 17 kilómetros de muro en Tijuana-San Diego.

Recordemos también la lucha por la educación bilingüe en California, tan marcada por la fatal cadencia de un paso adelante y dos pasos atrás. Y no dejemos de lado las propuestas de cerrar la frontera, lanzadas a los medios de comunicación con machacona insistencia por Schwarzenegger, elegido gobernador de California en 2003 con el 48% de los votos y reelegido en 2006 con el 56%. Finalmente, en otra dimensión de la realidad, no es casual que New Mexico y Nevada (25% de latinos) sean los hogares de Roswell y el área 51, dos hitos en las leyendas de OVNI, esas naves que pilotadas por *aliens* amenazan con invadirnos. El imaginario sobre los extraterrestres está cosido a los auges de las migraciones y la paranoia que despiertan.

Pero todos estos estados distan de los excesos a los que incluso antes de esta ley había llegado Arizona. No sólo amerita atención su alto grado de latinidad y el reconocido hecho de que el desierto de Sonora-Arizona es la principal área de ingreso indocumentado hacia los Estados Unidos. Arizona cumple con otro rasgo: una gran población que se considera de raza blanca pura, sin mezcla, un bolsón de privilegiados en el que se siente incluido el 78% de sus habitantes. Hay estados con mucha más blancura, como Montana, North Dakota, Wyoming, Idaho y Utah, donde entre el 90 y el 92% se consideran blancos puros. Pero esos estados están muy al norte y son poco apetecidos como enclaves de residencia por los latinos, que apenas representan entre el 11.5 (Utah) y el 1.77% (North Dakota) de su población.

Arizona tiene una combinación explosiva: alto porcentaje de latinos y alto porcentaje de blancos ‘sin mancha’. Los estados con una dotación de latinos por encima del promedio nacional -74.35%-suelen tener porcentajes de blancura inferiores a ese promedio:

California (61%), New York (67%) y Texas (71%).<sup>10</sup> Florida y Nevada son excepciones a esta regla, pero están lejos de tener tanta blancura y tanta latinidad como Arizona, donde un 78% de blancos y un 29.6% de latinos son una particularidad inflamable, que incluye sin duda un conjunto fruto de la intersección de latinos y blancos –es decir, de latinos que, auto-percibiéndose como blancos puros, a diario se juegan su cuestionada blancura en situaciones donde ‘el piel negra, corazón blanco’ denunciado por Frantz Fanon resulta en una consuetudinaria y derrotista proclama de la *white supremacy*.

### 3. Tras piedras, palos: de la SB 1070 a la HB 2281 no hay mucho trecho

En un estado donde la supremacía caucásica parece sentirse amenazada, no sorprende que a la ley 1070 la hayan precedido y sucedido otras dinámicas legislativas y policiales que comulgan con el espíritu y la letra anti-inmigrante de esa ley. No sólo se trata de la ley impulsada por el senador Russell Pearce para asegurar la verificación electrónica previa a las contrataciones laborales. Tom Horne, superintendente de las escuelas públicas en Arizona –por muchos años esforzado paladín de la ley 1070- venía denunciando que el programa de estudios mexicano-estadounidenses del distrito de escuelas de Tucson difunde la insidiosa especie de que los latinos están siendo oprimidos por la gente blanca. La onda expansiva de la ley 1070 no echó en saco roto sus clamores: tres semanas después de firmar la ley 1070, Jan Brewer, Gobernadora del Estado de Arizona –rebautizada Nazizona por los latinos–, aprobó una ley que prohíbe clases que aboguen por la solidaridad étnica, que sean diseñadas primordialmente para estudiantes de una raza particular o que promuevan el resentimiento hacia cierto grupo étnico.

La condena busca decapitar el programa del distrito unificado de escuelas de Tucson que incluye el estudio de la historia y la literatura de grupos africanos, mexicanos y nativos en los Estados Unidos e información sobre la influencia de cada grupo étnico. Por ejemplo, en el programa de estudios mexicano-estadounidense

10 US Census Bureau, Detailed tables, American FactFinder  
[http://factfinder.census.gov/servlet/DTable?\\_bm=y&-geo\\_id=01000US&-context=dt&-ds\\_name=ACS\\_2008\\_3YR\\_G00\\_-tree\\_id=3308&-search\\_results=01000US&-redoLog=false&-mt\\_name=ACS\\_2008\\_3YR\\_G2000\\_B03001&-CONTEXT=dt](http://factfinder.census.gov/servlet/DTable?_bm=y&-geo_id=01000US&-context=dt&-ds_name=ACS_2008_3YR_G00_-tree_id=3308&-search_results=01000US&-redoLog=false&-mt_name=ACS_2008_3YR_G2000_B03001&-CONTEXT=dt).

el módulo de historia explora el rol de los latinos en la guerra de Vietnam y la literatura enfatiza autores latinoamericanos. La nueva ley hará que leer a García Márquez vuelva a ser delito. Más digno paciente de la inquisición será el subversivo Mariano Azuela con su “Los de abajo”.

¿Volverán al olvido *The narrative of Frederick Douglass* y *The life of Olaudah Equiano*? ¿Demasiado provocativo *The autobiography of an ex-colored man* de James Weldon Johnson? ¿Cultiva la solidaridad étnica *The autobiography of a brown buffalo* de Oscar Zeta Acosta? ¿Son un mal ejemplo e incentivan el odio racial los *Incidents in the life of a slave girl* de Harriet Jacobs y *Up from slavery* de Booker T. Washington? Todos son libros que aún pueden adquirirse en casi cualquier librería. ¿Por cuánto tiempo? ¿A la hoguera de Arizona también irá *The souls of black folk* de W. E. B. Du Bois? Du Bois fue el primer afroamericano graduado en Harvard. En 1963 el gobierno estadounidense –siempre visionario- le negó el pasaporte para impedir que viajara a Ghana invitado por Kwame Nkrumah para dirigir la enciclopedia africana. ¿Tony Morrison seguirá dando clases en Princeton mientras sus novelas no podrán entrar a las secundarias de Arizona? ¿Quedará proscrita la versión de las guerras –colonizadoras, civiles, mundiales, en Vietnam, en Corea– del genialmente polémico, el recién fallecido Howard Zinn?

Horne, quien no oculta sus aspiraciones al puesto de fiscal general, sostiene que el programa de especialización cultural promueve el chauvinismo étnico y el resentimiento racial hacia los blancos al tiempo que segrega a los estudiantes por raza. Horne ha llegado al extremo de impedir que los estudiantes sepan que la famosa activista por los derechos humanos de los latinos, Dolores Huerta, dijo en 2006 que “los republicanos odian a los latinos.” La nueva medida no prohíbe directamente los cursos, pero sí las expresiones que promuevan solidaridad étnica y resentimiento. En caso que no se arranque de cuajo la continuidad del programa, los cursos deberán ser sometidos a una censura que violenta sin rodeos ni paliativos el derecho a elegir la tradición cultural en la que un individuo desea ser instruido y el principio de que los grupos étnicos y las minorías a cultivar pueden cultivar su cultura. El bien colectivo de la diversidad cultural se nutre de estos derechos.

Alrededor de mil 500 estudiantes de seis escuelas secundarias están matriculados en el programa. Pero la influencia curricular

del programa llega a niveles medios y elementales de enseñanza. En un distrito como Tucson, con un 56% de población latina, la influencia se podría extender a los cerca de 31 mil estudiantes latinos y a muchos de origen africano. Sean Arce, director del programa de estudios mexicano-estadounidenses, aseguró que los estudiantes tienen mejores rendimientos en la escuela si pueden ver en el currículo a personas que lucen como ellos. "Este programa es altamente atractivo y es desafortunado que la legislatura del estado llegue tan lejos en su censura", señaló Arce.

Seis expertos de Naciones Unidas declararon que todas las personas tienen el derecho de aprender sobre su propia herencia cultural y lingüística. Desde la otra esquina del cuadrilátero, el vocero de Brewer dijo que *"la gobernadora cree que los estudiantes de las escuelas públicas deben instruidos para tratar y valorar a los demás como individuos y no recibir enseñanza para resentir y odiar a otras razas o clases."*

#### 4. El contra-ataque de los latinos

Estamos a años luz de la época en que los inmigrantes agachaban la cerviz y acataban la ley sin chistar. Los latinos y sus defensores no se quedaron de brazos cruzados y bocas selladas. En Internet circularon raudas arengas para renovar el boicot contra Kimberly Clark por sus vínculos con el senador republicano James Sensenbrenner, autor de la infame propuesta de ley HR-4437. Hubo madrugadoras muestras de solidaridad de muchos famosos. Declaraciones contundentes de cantantes: Shakira, Ricky Martin, Gloria Estefan, Marco Antonio Muñoz, Danny Rivera y Paulina Rubio. Ácidos comentarios de actores: Eva Longoria, Gael García Bernal y George López. Protestas de intelectuales como Carlos Fuentes y de deportistas como el venezolano Ozzie Guillén. Incluso el cineasta Robert Rodríguez improvisó un *trailer* alusivo.

Sin poner en entredicho las convicciones políticas de estos y otros artistas, no hay que despreciar el estímulo que para ellos supone mantener las simpatías de millones de latinos consumidores de los bienes culturales con cuya producción y venta labraron fama y fortuna. En este terreno no habrá marcha atrás. Otras voces se levantarán. Por devoción... a los latinos o a don dinero, el poderoso caballero que da calidad al noble y al pordiosero, y hace propio al forastero.

En el ámbito académico, y desde las mismas entrañas de Arizona, destaca el comunicado de los profesores, administradores y resto de empleados de las tres universidades estatales de Arizona. Su texto, que traducimos y resumimos libremente, contiene no sólo una valiente denuncia sino también una nítida puntualización de las consecuencias que se derivan de la aplicación de la ley: Declaramos nuestra fuerte oposición a la ley 1070. Cuestionamos la constitucionalidad de dicha ley y, sobre bases humanitarias, categóricamente nos oponemos a su espíritu y tono, así como a las consecuencias legales y financieras resultantes de su implementación.

Cuando justificó su apoyo a esta ley, la gobernadora Brewer afirmó que el estado de Arizona heredó el problema de la inmigración ilegal sin ninguna culpa de su parte. Nosotros objetamos esta visión. Por muchos años la economía de Arizona ha descansado sobre mano de obra estacional y no estacional barata y explotable, que ha generado ingente lucro a las empresas e individuos que dependen de los trabajadores indocumentados. La población hispano/latina de Arizona no es culpable de esta situación. La ley 1070, sin embargo, al requerir a los latinos y otros arizonianos de color que carguen documentos para demostrar su estatus migratorio, castigará injustamente a la gente de color creando ciudadanos de segunda clase.

Los latinos, y de esta forma todos los habitantes de Arizona, sufrirán el estigma y la injusticia de una clasificación racial. Además objetamos la manera en que la ley 1070 criminaliza a los inmigrantes indocumentados sólo por solicitar trabajo, trabajar o simplemente estar en el estado de Arizona. Aun cuando reconocemos que hay un elemento delictivo en el ingreso ilegal a Arizona, también reconocemos que muchos de los esforzados hombres, mujeres y niños que cruzan la frontera se sienten obligados a buscar supervivencia y dignidad para ellos mismos y sus familias. Los trabajadores migrantes arriesgan su vida al cruzar los desiertos de Arizona, y, en contraste con los argumentos comúnmente escuchados, hacen significativas contribuciones a la economía del estado.

Reenmarcando las palabras de la gobernadora, afirmamos que estos inmigrantes, que por razones más allá de su control son incapaces de sostenerse a sí mismos y a sus familiares en México y Centroamérica, están completamente libres de culpa por la si-

tuación que han heredado. Declaramos que la ley 1070 es errónea –es erróneo criminalizar personas que son víctimas de una economía no equitativa e insostenible-. Las organizaciones académicas y profesionales que planificamos ser anfitriones de conferencias, reuniones y convenciones, boicotearemos al Estado y trasladaremos la sede de estos eventos a otro sitio. La ley 1070, entonces, dará por resultado pérdidas financieras para el Estado.

Hacemos un llamado a nuestro Estado para que, sin considerar el lado de la frontera donde nacieron, tenga compasión de seres humanos que se encuentran en situaciones de hambre, pobreza y privación. Finalmente, hacemos un llamado a una reforma migratoria comprensiva a nivel nacional, que sea justa para todos, que marque un camino hacia la legalización de los inmigrantes que están contribuyendo al progreso de la sociedad y economía de los Estados Unidos, que incentive inmigración legal en los años venideros, que permita la reunificación familiar de los inmigrantes y que proteja a los migrantes de las condiciones que han dejado tantas muertes en el desierto del sur de los Estados Unidos.

El boicot a Arizona como sede de eventos ya empezó. Y con él un conteo regresivo para los negocios y las arcas del Estado. Un representante de la asociación de hoteles y hospedajes de Arizona dijo a los medios que sólo en los primeros días de mayo 19 grupos habían cancelado sus eventos y reservaciones. Phil Gordon, desde 2004 alcalde de Phoenix –la capital y ciudad más grande de Arizona– dijo a la CNN que los boicots contra Arizona, en apenas los primeros 10 días de mayo, habían costado al estado más de 150 millones de dólares. Este tipo de presión también continuará estrangulando donde más duele. Los consejos de las ciudades de Boston, Oakland, Boulder, Los Ángeles y San Francisco aprobaron resoluciones condenatorias de la ley 1070 y urgieron a que los hombres de negocios de sus ciudades evitaran viajar a Arizona.

La voz del alcalde Phil Gordon es la que más sonoramente se ha opuesto a la ley desde el multicolor bando del sector público. En un artículo publicado en el Washington Post apenas un día después de que Brewer firmara la ley, Gordon culpa al senador Pearce y al sheriff Arpaio de que Arizona aparezca ante el mundo con una vergonzosa ley que clasifica a las personas por su color de piel y las arresta basándose en estereotipos e información insuficiente: *“Pearce y Arpaio –dos hombres que son para la aplica-*

*ción de las leyes en Arizona lo que George Wallace fue para el gobierno de Alabama- se ocupan menos de la captura de traficantes de personas y drogas que de la captura de grandes titulares. Y en un estado cuya legislación es cada vez más de extrema derecha, incongruente con una población cada vez más moderada políticamente, el Estado se vuelve también incongruente con las reglas básicas de civismo. (...)*

*Aquellos que manifestaron sus reservas sobre la legislación (quizás notando que la 'sospecha razonable', razón para que la policía detenga a quienes lucen como ilegales, puede tener unos estándares demasiado laxos) han sido interpelados no con hechos sino con difamaciones que cuestionan su carácter de ciudadanos, patriotismo y respeto por la Constitución. Nosotros en Arizona respetamos la Constitución, así como respetamos el esfuerzo y sacrificios de muchos inmigrantes que han contribuido a hacer de nuestro estado un lugar diverso y hospitalario.*

*Ese respeto ha generado una serie de protestas masivas y apasionadas, y continuará cosechando oposición desde el centro, la izquierda y la derecha moderada. (...) La Arizona que conozco es el lugar de nacimiento de César Chávez, tiene libertad de pensamiento y es un estado hospitalario capaz de balancear grandes bellezas naturales y culturas de todos los tipos. Este lugar del que hemos escuchado últimamente, la Arizona que se arriesga a los boicots económicos y al ridículo internacional en aras de una ley horrible y discriminatoria, no lo reconozco. Pero reconozco a los responsables de este humillante episodio. Son unos amargados, cortos y llenos de odio, y de ninguna manera hablan por Arizona.<sup>11</sup>*

Gordon convocó a una reunión del consejo de la ciudad para negarle al Estado de Arizona la colaboración de la policía local sobre la base de la inconstitucionalidad de la nueva ley. En el condado de Pima, el sheriff Clarence Dupnik anunció que prohibiría a sus oficiales la implementación de la ley 1070 arguyendo que conduce hacia la clasificación racial.

---

11 Gordon, Phil. "Not in my state: Anti-immigration law doesn't reflect the beliefs of Arizona's people", Saturday, April 24, 2010. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/04/23/AR2010042304469.html>

A nivel nacional el presidente Barack Obama criticó la ley caracterizándola como *“una amenaza que subestima las nociones básicas de rectitud que celebramos como estadounidenses, así como la confianza entre la policía y las comunidades, tan crucial para mantenernos seguros.”* Obama comisionó a un grupo de abogados del Departamento de Justicia para examinar la ley y determinar su constitucionalidad. El fiscal general Eric Holder dijo que su administración interpondría su propia impugnación.

A la protesta de los académicos y del alcalde se sumó un inusitado boicot al censo nacional. Los indocumentados tienen buenas razones para seguir en las sombras donde los sitúa el sistema de castas de la legislación migratoria estadounidense, procurando no lanzar carbón al horno xenófobo con unas cifras que evidencien su caudalosa presencia. Pero en esta ocasión, como reacción a la ley de Arizona, existe una voluntad concertada de boicotear el censo para hacerle perder sillas a las élites políticas xenófobas. Cinco estados -New York, California, Texas, Arizona y Florida- podrían perder sillas en el congreso debido a una caída estrepitosa de su participación en el censo estadounidense. Los cinco apenas llegaron al promedio o incluso estuvieron hasta cinco puntos porcentuales por debajo del promedio de participación en el censo.

Dado que los latinos representan el 50% del incremento poblacional registrado desde el año 2000 en esos cinco estados, su ausencia censal sería catastrófica para la representatividad y credibilidad del censo y para los políticos de esos estados. Los mayores perdedores potenciales son California y New York, que cederían a otros estados una o dos sillas en la casa de representantes. Texas podría terminar con tres curules, en lugar de los cuatro que tiene.<sup>12</sup> Este boicot apunta al corazón del sistema. ¿Parte de un embrión de conciencia de que los sin-papeles son el extremo opuesto de las élites y de que las fronteras son actualmente el mecanismo más efectivo y recurrido para mantener las desigualdades en el sistema mundial?

También el sector eclesial ha emitido fuertes pronunciamientos sobre la nueva legislación. El Obispo de Salt Lake City, Utah, y presidente del Comité de Migración de la Conferencia de Obispos Católicos de Estados Unidos, propone una amnistía general para

---

12 Yen, Hope. Associated Press Writer, wednesday, april 28.  
[http://news.yahoo.com/s/ap/20100428/ap\\_on\\_go\\_ot/us\\_census\\_mail\\_response](http://news.yahoo.com/s/ap/20100428/ap_on_go_ot/us_census_mail_response)

sacar a todos los indocumentados de las sombras: *“Tales reformas sacarían a las personas indocumentadas de la ecuación de la represión, lo cual facilitaría proteger nuestras comunidades y la frontera. También restauraría el estado de derecho de un modo que afirmara tanto nuestros intereses de seguridad nacional como el compromiso a largo plazo de nuestra nación con los derechos humanos fundamentales, amenazados por leyes como la SB 1070.”*<sup>13</sup> Su declaración busca una solución de compromiso que complazca a los dos polos de la controversia medular: el conflicto entre soberanía nacional –con su corolario de control fronterizo, seguridad nacional, etc.- y la universalidad de los derechos humanos.

En Nogales, el sacerdote jesuita Donald Bahlinger, quien labora en la iniciativa fronteriza Kino Border con un pie en México y otro en EE.UU., denunció que todos los días se incrementa el número de deportables en el centro de detención de migrantes de Nogales y que la nueva ley de Arizona alentará una clasificación racial y hará que las comunidades sean más inseguras porque la gente será cada días más renuente a reportar la actividad delictiva ante una policía local que no será percibida como amiga, pues se dedicará a detener inmigrantes.<sup>14</sup>

El Provincial de California de la Compañía de Jesús en Estados Unidos, en comunión con la Comisión de Migración de la Conferencia Católica de Obispos de Estados Unidos, declaró la solidaridad de los jesuitas con los inmigrantes y su oposición a la ley 1070 cuya aplicación *“dividiría innecesariamente a pacíficas comunidades sobre la base de diferencias raciales y sospechas culturales, dado que ciudadanos estadounidenses y residentes permanentes de ascendencia latina probablemente serán arrestados”*.

La Coalición Nacional de Clérigos y Líderes Cristianos Hispanos presentó una primera demanda ante un tribunal federal de Phoenix para tratar de detener la aplicación de la ley. La de-

13 Wester, John C. “Coincidencias con la gobernadora Brewer”, domingo 9 de mayo de 2010. Publicado originalmente en la página web de The Washington Post. Aparece con la autorización del autor. Obispo de Salt Lake City, Utah, y presidente del Comité de Migración de la Conferencia de Obispos Católicos de Estados Unidos.

14 Posted april 22, 2010. By Fr Sean Carroll, S.J., Executive Director, Kino Border Initiative.

manda sostiene que la legislación federal tiene precedencia para la regulación estatal de las fronteras nacionales y que la ley de Arizona viola el derecho a un proceso debido, permitiendo que los sospechosos de ser indocumentados sean detenidos antes de ser condenados.

Otro sector de la sociedad civil, la Asociación Nacional para la Defensa de los Derechos Civiles (ACLU, según sus iniciales en inglés) y el Fondo Mexicano-Estadounidense para la Defensa Legal y la Educación (MALDEF, según sus iniciales en inglés) también planean demandas y reclaman el apoyo del fiscal general Eric Holder. Estos grupos presentaron la documentación requerida para proponer un plebiscito que podría congelar la ley si consiguen reunir más de 76 mil firmas antes de que la ley entre en vigencia en el mes de agosto de 2010. En ese caso, la aplicación de la ley quedaría postergada hasta una segunda votación, que por razones del calendario electoral podría tener lugar hasta 2012.<sup>15</sup> Estas iniciativas en la arena jurídica fueron respaldadas con pies y mantas en las calles de Los Angeles, Dallas, Chicago y New York, donde hubo marchas y mítines de 50 mil, 25 mil, 10 mil y 6 mil 500 personas respectivamente.

La ley arrancó comentarios incluso a los habitualmente parcos y asépticos funcionarios de Naciones Unidas, que eluden afirmaciones conflictivas y usan mira telescópica para columbrar los dolores del mundo desde sus palacetes de Ginebra y New York, y las sucursales diseminadas por todo el globo y construidas a imagen y semejanza de aquellos. En un comunicado de prensa, los expertos en migración de Naciones Unidas señalaron el *“trato potencialmente discriminatorio”* de una ley que *“autoriza la acción policial sobre las personas basada en la percepción de su origen étnico”*. Los expertos dictaminaron que *“los Estados deben respetar y asegurar los derechos humanos de todas las personas sujetas a su jurisdicción, sin discriminación”* y que *“los estándares internacionales requieren que la detención se produzca sólo como medida excepcional, justificada, interpretada de forma restrictiva y proporcional a cada caso individual, y que dicha detención esté sujeta a la revisión judicial”*.

15 Enríquez, Elisabel. Asistente de Coordinación Ejecutiva, Mesa Nacional Para las Migraciones en Guatemala. MENAMIG. isaenriquez@yahoo.com.mx

Aún cuando no cuestionan las prerrogativas de los Estados para el control migratorio y la protección de sus fronteras, insisten en que *“estas acciones deben adoptarse de acuerdo con los principios fundamentales de no discriminación y trato humano digno”*.<sup>16</sup> Un repudio franco y directo de la ley es lo menos que Naciones Unidas le adeuda a los migrantes. Pero la palabra repudiar no figura en su gélido vocabulario oficial. Sin embargo, puntualizar que las detenciones deben ser medidas excepcionales y que deben ser justificadas y sometidas a revisión judicial, fue una declaración que no deja lugar a dudas sobre la posición de los expertos de Naciones Unidas.

## 5. Unas breves reflexiones sobre el fuego cruzado de las declaraciones

El vértice de confluencia entre las declaraciones de críticos y proponentes es que están ante la ley estatal más ruda con los inmigrantes. Unos lo lamentan, otros se ufanan sin asomo de pudor. Analizados desde una perspectiva histórica, estos juegos de fuerzas, aunque esperanzadores, no siempre han desembocado en beneficio de los inmigrantes. Las sucesivas legislaciones migratorias estadounidenses –las que alojan elementos benévolos- lanzan una de cal y otra de arena, una posición que mantienen los conservadores moderados y los demócratas de centro: amnistía con mayores controles. Los políticos locales más fieramente opuestos a la ley 1070 continuarán trabajando con Washington para asegurar el control en la frontera de Arizona, donde –glorioso logro- en 2009 fue capturado medio millón de indocumentados. Proclamando el objetivo plausible de frenar a los criminales que quieren ingresar a los Estados Unidos, conseguirán que el embudo de entrada sea más estrecho y plagado de peligros. Hasta aquí, nada nuevo bajo el sol.

La originalidad de este episodio consiste en la insoluble tirantez de las relaciones entre diversos niveles del gobierno. La heterogeneidad del aparato estatal está deslizándose a un extremo que puede ser interpretado como sintomático de la debilidad del Estado-nación como unidad política capaz de administrar, gobernar y legislar los movimientos migratorios de forma ordenada,

16 UN. “Arizona: Relatores y Relatora de la ONU alertan sobre ‘un preocupante y hostil modelo jurídico contra las minorías étnicas y las personas migrantes’”, comunicado de prensa, HR/10/64, 12 de mayo de 2010.

autónoma, soberana y autosuficiente. Un sheriff, un alcalde, un responsable de un programa educativo público y un fiscal general le presentan un rostro encendido a otro sheriff, una gobernadora, un superintendente de escuelas públicas y una mayoría republicana del senado de Arizona (recordemos que la ley 1070 recibió los votos de todos los senadores republicanos con una excepción y de ningún demócrata).

Lo que podríamos llamar un poder intermedio (el poder del senado y el gobierno de Arizona) aparece cuestionado por un poder transnacional (Naciones Unidas), impugnado por un poder federal (la fiscalía general) y no acatado por los poderes locales (el alcalde de Phoenix y el sheriff de Pima). Los poderes supranacionales y locales parecen confabulados para limitar los esfuerzos xenófobos que sólo ganan terreno en un ámbito intermedio. ¿Será éste un capítulo más de la desnacionalización del poder?

La fortaleza de la oposición a la ley es su pluralismo. Académicos, funcionarios estatales, políticos, activistas por los derechos humanos, notorios representantes de instituciones religiosas y migrantes arriman el hombro para derribar una legislación que a todos se les atraganta. La debilidad de este grupo multicolor es que a cada segmento que lo compone la ley se le atraganta por distintas razones. Si dibujáramos un diagrama con los argumentos de oposición a la ley por segmentos, la gráfica resultante sería la de una serie de círculos concéntricos, cada uno de los cuales sería portador de una serie de argumentos, así como de aquellos de los círculos más pequeños.

En el primer círculo se ubica el nivel federal, impugnando la ley por su inconstitucionalidad y por fomentar la clasificación racial. Los conservadores moderados y los demócratas de centro llegan hasta aquí y no avanzan más. El siguiente nivel es el de los políticos locales, como el alcalde de Phoenix, que añade su preocupación por la reputación de Arizona y los efectos de un boicot económico, pero que no se opone al control migratorio. En ese nivel caben también las impugnaciones a la laxitud de la 'sospecha razonable' y la preocupación por la seguridad comunitaria, a la que una mala relación entre el cuerpo policial y los migrantes dejaría en situación precaria.

El sector más abierto de los demócratas firma estas declaraciones y no va más allá. Los académicos repiten todas estas

razones. Su declaración es bastante ecléctica, quizás porque el conjunto de sus redactores fue muy heterogéneo, o porque así es el público al que interpelan y una declaración no es un análisis sociológico sino un instrumento político. Los académicos y demás trabajadores universitarios añaden un énfasis en el aporte económico y cultural de los migrantes y en su inocencia respecto de la secuencia de acontecimientos históricos que los pusieron en la condición de migrar a los Estados Unidos. El valor agregado de sus declaraciones consiste en apelar a la globalización económica y cultural.

Por su parte, los eclesiásticos pican de aquí y allá en todos los círculos anteriores y agregan el humanitarismo. Es decir, apelan a la universalidad de los derechos humanos y a la caridad cristiana. Los académicos enfatizaron la reciprocidad, la dinámica de prestaciones y contraprestaciones de un intercambio que será justo y balanceado cuando ambas partes aporten por igual y reconozcan sus aportes. Un pivote esencial de su valiente mensaje fue que hay que reconocer que los migrantes han contribuido a la economía de Arizona y tratarlos en consecuencia. Los hombres y mujeres de iglesia hablan del humanitarismo. No anhelan ni piden una contraprestación. La caridad es gratuita. Finalmente, las organizaciones de migrantes dan un paso más allá apelando a la justicia que se debe a los desposeídos.

El problema de esta configuración en círculos concéntricos y niveles es que resulta evidente que el núcleo de coincidencias es mínimo. Un ligero cambio de escenario y de puntos en discusión basta para que este bloque polimorfo se disuelva. A medida que los acontecimientos desplazan la discusión hacia otros temas –el muro fronterizo, la concesión de visas, la legitimidad y peligrosidad de los controles, la clasificación no racial pero sí migratoria-, los círculos –empezando por los más pequeños y subiendo gradualmente de tamaño- se irán desgranando y no quedará un grano de la aparentemente monolítica oposición a la ley 1070. El siguiente cuadro es sin duda excesivamente simple, pero tiene la ventaja de mostrar de forma muy resumida algunas de las posiciones de grupos clave para el presente y el futuro de la legislación migratoria estadounidense. Los puntos en común y los de disenso muestran las posibilidades y los límites de alcanzar una reforma migratoria comprehensiva, así como la cal y la arena que ésta tendría en caso de llegar a consumarse.

Actores	Propuesta legislativa	Argumentos	Posición frente a ley 1070	Argumentos
Extrema derecha	Ley 1070 y reforma comprehensiva muy restrictiva	Inmigración como peligro para la cultura, los servicios sociales, la economía, la seguridad ciudadana y nacional	Promoción	Inmigración indocumentada no está siendo contenida por el nivel federal y es una amenaza para Arizona y su seguridad
Conservadores moderados	Reforma comprehensiva: restricciones moderadas (visas, control fronterizo) y amnistía	Aceptemos la situación de facto (a los inmigrantes que ya entraron), pero eliminemos la inmigración ilegal	Decidido rechazo	No a las legislaciones migratorias estatales, no a la clasificación racial, evitar el boicot económico
Demócratas de centro	Reforma comprehensiva: amnistía y control fronterizo	La economía y el enriquecimiento cultural necesitan de los migrantes, pero hay que evitar a los terroristas y los traficantes de personas y drogas	Decidido rechazo e impugnación legal	Inconstitucionalidad, la 'sospecha razonable' abre puertas a la arbitrariedad, peligra la seguridad comunitaria, prevenir detenciones injustas
Iglesia católica	Reforma comprehensiva: amnistía y control moderado	Hospitalidad, universalidad de los derechos humanos, los inmigrantes son una bendición	Oposición	Ruptura de confianza entre policía y comunidad, separación familiar, división de comunidades, detenciones injustas
Organizaciones proinmigrantes	Reforma comprehensiva: amnistía y apertura migratoria	Justicia, universalidad de los derechos humanos	Oposición e impugnación legal	Ningún inmigrante – documentado o no– debe ser detenido

## 6. 10: 70 to Maricopa

Una muestra de lo discutibles que pueden ser algunas de las afirmaciones más aparentemente 'pro-inmigrantes' la tenemos en el artículo del alcalde Gordon. Su valiente ataque frontal a colegas del sector público iba condimentado con una justificación de las actitudes xenófobas: la ley surge en el contexto de unas tibias intervenciones federales en el control fronterizo. Ergo: con mayores controles, la ley 1070 seguiría en una gaveta. El alcalde de Phoenix intenta presentar la ley como una fatalidad repentina, obra de un minoritario grupo de xenófobos cabezas calientes, que en modo alguno representan la posición de los hospitalarios habitantes de Arizona. Sus asertos son encomiables y esperanzadores pero carecen de base. Los políticos republicanos que votaron por esa ley fueron sentados en sus senatoriales sillas por miles de votos de arizonianos. Algunos de ellos llevan promoviendo leyes de ese tenor desde hace muchos años y han sido reelegidos una y otra vez precisamente por sus atractivas propuestas programáticas. Los votantes no fueron objeto de una emboscada. La ley 1070 fue muy discutida. No es el subproducto de un arrebatado de rabia. Estuvo tan bien calculada que fue sucedida por la legislación sobre la educación étnica. ¿Otro arrebatado?

¿Arizona no es así? El precedente más significativo de la ley 1070 lo encarna Joe Arpaio, sheriff del condado de Maricopa, el más populoso del estado de Arizona. Arpaio ha cosechado fama nacional e internacional como el más temible caza-inmigrantes del oeste y de todo el país. Con aire de quien tiene licencia para matar, no le faltan el sombrero alado, la mirada oblicua y el caminar arqueado de John Wayne. ¿Es un fenómeno excepcional? ¿No representa más que su propia posición? ¿Es un funcionario muy antipático para el pueblo de Arizona? No creo que nadie medianamente informado pueda dar un sí a cualquiera de estas preguntas. Arpaio fue elegido sheriff de Maricopa en 1992 y desde entonces ha sido reelegido hasta la fecha. Tener casi 18 años en su cargo no es producto de la impopularidad. En noviembre de 2008 Arpaio fue elegido para su quinto periodo como sheriff con el 55% de los votos.

Arpaio debería ser impopular. Tiene pendencies con fiscales y otros funcionarios. Ha sido acusado por Amnistía Internacional y la ACLU –la Asociación Nacional para la Defensa de los Derechos Civiles- por violaciones reiteradas a los derechos humanos de

los migrantes. Algunos detenidos han fallecido en sus celdas en circunstancias no esclarecidas. Ningún otro sheriff en Estados Unidos ha conseguido tantas denuncias como Arpaio. Pero no carece de virtudes y gracias que lo adornan y labran su buen nombre entre los votantes de Maricopa: construye prisiones baratas –fácilmente desmontables o expandibles, a tenor de la demanda- con tiendas de campaña, gasta la módica suma de 30 centavos de dólar por cada tiempo de comida en los presos, viste a los prisioneros con ropas rosadas para demoler su machismo y los obliga a que –encadenados y bien custodiados- limpien las calles y parques.

Con sus ‘pandillas encadenadas’ y sus cárceles de bajo presupuesto, Arpaio ahorra mucho dinero a los contribuyentes y atrae fondos federales. Arpaio construyó una *Tent city* -ciudad tienda, el complejo penal de tiendas de campaña más grande del mundo- y el 4 de febrero de 2009 hizo marchar por la calles de Phoenix –encadenados y esposados- a 220 indocumentados a los que trasladó desde la cárcel Durango hasta la nueva ciudadela penal, donde estarían más seguros, rodeados de un cerco eléctrico.<sup>17</sup> Los inquilinos son mayoritariamente los indocumentados.

Es lícito llenar prisiones de inmigrantes desde que en 2006 las prisiones del *Immigration and Customs Enforcement* (ICE) empezaron a llenarse fundamentalmente de indocumentados sin ningún otro delito que el ingreso ilegal. El ICE hace caso omiso de sus propios estatutos, que establecen una cuota de 75% de prisioneros delincuentes. Como premio por sus hazañas contra los fieros indocumentados y sus no menos sonoros golpes mediáticos, en febrero de 2009 el estado le devolvió a Arpaio 1.6 millones de dólares que en 2008 le fueron cortados de su presupuesto anual. Serán abono de las redadas en barrios de latinos, el patrullaje fronterizo y la *Tent city*.<sup>18</sup>

17 Derek Cooley, Eddi Trevizo. “Inmates marched to segregated area of Tent City”, february 4, 2009, *The Arizona Republic*.  
<http://www.azcentral.com/community/phoenix/articles/2009/02/04/20090204abrkinmatesmarch0204-ON.html>

18 America's Voice. The power to win common sense immigration reform. Posted 02/04/09 at 01:52pm By Jackie Mahendra.  
Sheriff Joe's Mini Gitmo: Local Enforcement out of Control.  
[http://americasvoiceonline.org/blog/2009/02/P10/Criminalising Immigrants with Visual Clichés](http://americasvoiceonline.org/blog/2009/02/P10/Criminalising%20Immigrants%20with%20Visual%20Clichés), february 5, 2009.

¿Por qué Maricopa dio y sigue dando alas y placa al más célebre caza-inmigrantes? Con el 61% de la población de Arizona, es el condado más poblado de ese estado y lleva al extremo el cóctel de latinidad y blancura con un 30.3% de latinos y un 80.45% de población blanca. La mayoritaria blancura del condado de Maricopa siente pánico ante la creciente minoría latina. En Arizona el tren de la xenofobia parte de -y llega a- Maricopa. El resultado es que Maricopa recibirá una implementación ejemplar de la ley 1070. Con la ley recién salida del horno senatorial, el sheriff Apaio lanzó una redada el 29 de abril. Arpaio aseguró que se concentraría en zonas de alta criminalidad, en busca de contrabandistas de inmigrantes. Todos sus detractores y defensores saben lo que eso significa: barrios de latinos.

Esa fue la décimo quinta redada que Arpaio realiza desde principios de 2008. Antes estaba amparado en la ley 1372, *Human Trafficking Violation*, (Violación de la ley sobre el tráfico de personas), también conocida como 'ley anticoyote', vigente desde agosto de 2005. Ahora también lo respalda la ley 1070. La 'ley anticoyote' permite que las autoridades locales presenten cargos en contra de los traficantes de indocumentados, condenables a una multa de 250 mil dólares y a guardar prisión por entre seis meses y dos años y medio. La ley 1070 dio un salto cualitativo: les permite detener a indocumentados buscando trabajo y a quienes los contratan, transportan u hospedan. Arizona no deja de ser la tierra natal de César Chávez. Pero en los tiempos que corren, destaca más como escenario de las redadas de Arpaio, la *Tent city* y la ley 1070. Se levantan voces de protesta. Pero Pearce, Arpio y Brewer están bien atrincherados y reciben el apoyo de quienes tienen voz y voto. Los indocumentados, los trabajadores temporales e incluso los residentes permanentes no votan. Vota la blancura amedrentada. Una blancura que se tornó palidez.

---

<http://prisonphotography.wordpress.com/2009/02/05/criminalising-immigrants-with-visual-cliches/>

## 7. Centroamericanos no afectados

Los centroamericanos no serán masivamente afectados por la ley 1070. En Arizona viven 38,109 centroamericanos: 14,221 guatemaltecos, 11,074 salvadoreños, 4,627 hondureños, 2,858 panameños, 2,107 costarricenses y 1,987 nicaragüenses. Pero hay un millón 681,834 mexicanos.<sup>19</sup> Los centroamericanos están más presentes en otras latitudes de los Estados Unidos. Los nicaragüenses son 129,424 en Florida. Los salvadoreños en California son 553,549. De los 915,743 guatemaltecos que hay en Estados Unidos, más de un tercio -317,766 personas- viven en California. Un cóctel molotov legislativo como el de Arizona sería devastador para los centroamericanos si se aplicara en Florida o California.

No obstante, hay dos peligros. Uno inmediato y otro que amenaza en lejanía. Inmediato: la progresiva persecución en Maricopa será una tragedia para muchas familias de centroamericanos. Los datos de la oficina del Censo estadounidense dicen que en Maricopa viven 29,648 centroamericanos, es decir el 78% de todos los centroamericanos que hay en el estado de Arizona. Amenaza lejana pero posible: la ley 1070 puede tener un efecto demostración nefasto. Otros estados podrían imitarla. Hay nubarrones en el cielo migratorio. El 5 de mayo, un miembro de la cámara de representantes de Pennsylvania, Daryl Metcalfe, introdujo la iniciativa de ley 2479, *Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act*, amasada con la misma harina y puesta en el mismo molde que la ley 1070. Edward Rendell, actual gobernador de Pennsylvania, dijo que la vetaría en caso de ser aprobada. Políticos de Ohio, Texas, Missouri y Utah han anunciado planes de diseñar piezas legislativas similares. Candidatos a gobernadores de Iowa y Colorado andan pescando votos con promesas de apoyar leyes que penalicen a los indocumentados. Arizona hizo escuela.

El efecto dominó de la ley 1070 se empieza a sentir. Quizás no llegue muy lejos en este capítulo de la historia. Pero sus raíces –el culto a la blancura como eje identitario y marca de superioridad- penetran muy adentro, enmarañando a buenas y malas

19 US Census Bureau, Detailed tables, American FactFinder  
[http://factfinder.census.gov/servlet/DTable?\\_bm=y&-geo\\_id=01000US&-context=dt&-ds\\_name=ACS\\_2008\\_3YR\\_G00\\_-tree\\_id=3308&-search\\_results=01000US&-redoLog=false&-mt\\_name=ACS\\_2008\\_3YR\\_G2000\\_B03001&-CONTEXT=dt](http://factfinder.census.gov/servlet/DTable?_bm=y&-geo_id=01000US&-context=dt&-ds_name=ACS_2008_3YR_G00_-tree_id=3308&-search_results=01000US&-redoLog=false&-mt_name=ACS_2008_3YR_G2000_B03001&-CONTEXT=dt)

conciencias, a republicanos y demócratas, a extremistas y moderados. Los políticos continuarán explotando la cantera de la blancura aterrada en busca de votos hasta que no se la relativice y reduzca al ridículo, como hizo Arnold J. Toynbee en su Estudio de la Historia: *“La característica física realzada más frecuentemente por los defensores occidentales de las teorías raciales es el color. (...) Es curioso observar que mientras los propagandistas raciales de nuestra propia civilización insisten sobre las pieles claras como señal de superioridad intelectual, exaltando a los europeos sobre otras razas y a los nórdicos sobre otros europeos, los japoneses emplean una ‘prueba’ física diferente. Ocurre que los cuerpos de los japoneses están notablemente desprovistos de vello y que tienen como vecinos en su isla septentrional a una comunidad primitiva de tipo muy diferente, un tipo físico no desemejante de aquel de europeo medio, llamado el ‘aino peludo’. De un modo muy natural, pues, los japoneses asocian su falta de vello con la superioridad espiritual, y aunque su pretensión puede tener tan poco fundamento como nuestro alegato de la superioridad de las pieles claras, es superficialmente más plausible, pues el hombre desprovisto de vello, en cuanto carente de pelo, está ciertamente algo más alejado de su primo el mono.”*<sup>20</sup>

---

20 Toynbee, Arnold J. *Estudio de la Historia (1)*, Compendio de D.C. Somervell, Vols. I-IV, Alianza Editorial, Madrid, 1970, pp. 93 y 95.



# Integración de jóvenes con trasfondo migratorio: motivos cristianos y contribución de las iglesias

*Agostino Marchetto\**

## I. Observaciones preliminares

Según estimaciones oficiales, un tercio de los migrantes en todo el mundo tienen entre 15 y 25 años. A este grupo hay que sumarle el de los niños nacidos de la primera generación de inmigrantes: se trata efectivamente de jóvenes con trasfondo migratorio que se reunieron con sus familias en el nuevo país de residencia o que nacieron o fueron a la escuela en el país al que emigraron sus padres.<sup>1</sup> Estamos hablando de un mundo de jóvenes de vastas proporciones que se enfrenta a los desafíos del proceso de integración. Éste presenta problemas particulares y necesidades específicas que requieren de una intervención que también debe ser específica y adecuadamente adaptada; se trata de un mundo en el que, asimismo, hay espacio para un aporte inspirado en los valores cristianos por parte de las Iglesias y comunidades eclesiales.

Éste es precisamente el tema de esta presentación. ¿Cuál es, entonces, la situación más específica de la segunda generación y de los jóvenes que pertenecen a las minorías étnicas? Podemos comenzar afirmando que se trata de un grupo que corre grave riesgo de ser marginalizado por dos razones: en primer lugar por tratarse de personas jóvenes que, igual que sus pares nativos, deben luchar con los problemas y las dificultades propias

---

\* Arzobispo. Secretario del Consejo Pontificio para la Asistencia Pastoral de Personas Migrantes e Itinerantes.

de la escuela y de la búsqueda del primer empleo; y en segundo término, por ser miembros de un grupo minoritario, más o menos discriminado y estigmatizado. También debe recordarse que a menudo, y debido a la excesiva atención que se presta a la situación socioeconómica y étnica de los migrantes, la opinión pública omitió focalizar su atención en los contextos culturales en los que los inmigrantes toman y persiguen sus elecciones, y que incluyen los recursos espirituales, ofrecidos por la religión especialmente a la generación joven de migrantes. Asimismo, existen consecuencias psicológicas que afectan su capacidad de afrontar las adversidades y los obstáculos a los que esta generación se ve particularmente expuesta, sobre todo durante las fases críticas de la migración en general.

Quisiera agregar también que además de los recursos espirituales, las instituciones religiosas han provisto a los migrantes con ayuda material bajo la forma de asistencia y apoyo durante el difícil proceso de radicación (“primera bienvenida”) y luego con recursos sociales, actuando como facilitadores y a menudo promotores de una red de relaciones basadas en su pertenencia dual, étnico-(cultural) y religiosa. Por lo tanto, el rol de las Iglesias fue y sigue siendo relevante desde un doble punto de vista: preservar la identidad cultural y, al mismo tiempo, promover la inserción en una nueva realidad. En lugar de excluirse mutuamente, como puede parecer a primera vista, estos dos aspectos están interconectados: de hecho, muchos jóvenes migrantes deciden convertirse en ciudadanos del nuevo país que han elegido, porque junto con la información provista por su afiliación religiosa es lo que sostiene sus esperanzas de una vida mejor.

En síntesis: nos interesa destacar, por un lado, que la segunda generación comparte la situación muy compleja de los jóvenes en general y, por el otro, hacer hincapié en el impacto del entorno familiar, del grupo social y de las instituciones religiosas en la formación de la identidad de jóvenes inmigrantes.

## II. La cuestión básica

En un contexto de migración, las cuestiones existenciales parecen adquirir un tono más urgente, que pone en nuevos términos el problema de la identidad. Esto se expresa también a través de las cuestiones respecto del sentido de la vida, la justicia social, la salvaguarda de la creación y la relación con Dios. Desde

esta perspectiva, la migración puede ser definida incluso como una experiencia "espiritual", porque invita a las personas a preguntarse sobre las cuestiones fundamentales y a ahondar en el misterio de la vida. Es en estos momentos en los que la religión juega un papel crucial en la formación de la identidad, la búsqueda de sentido y la formación de valores de jóvenes con trasfondo migratorio. Se ha observado con frecuencia que una intensa vida comunitaria hecha de compromiso y *community groups*, forjada bajo la égida de parroquias, misiones e institutos religiosos, dotada de una conducción formal (presidente, vicepresidente, tesorero...) y de una agenda bien provista de actividades y encuentros parece jugar un cierto rol en la compensación y promoción de esta joven generación de migrantes. Es una generación que aprecia sus raíces éticas y culturales, pero al mismo tiempo busca interactuar con la sociedad que la ha acogido.

Es sabido que la segunda generación de inmigrantes ha creado en varios países numerosas asociaciones activas no sólo en el campo puramente religioso, sino también social, político y educativo, que se dedican a la enseñanza del idioma, organizando cursos para recuperar clases perdidas, ayudando a familias en problemas, fundando bibliotecas, diarios y editoriales, ofreciendo actividades deportivas y animando el tiempo libre. Esto no sólo se aprecia en relación con las iglesias y sinagogas, sino también con las mezquitas, que son percibidas como centro de la vida comunitaria y que alimentan redes solidarias, proveen ayuda a los necesitados y asisten también a las comunidades en el lugar de origen.<sup>2</sup>

Resumiendo, las Iglesias y comunidades eclesíásticas, con sus múltiples instituciones, no son simples lugares en los que los migrantes pueden satisfacer únicamente sus necesidades espirituales. En la realidad, explícitamente o no, directa o indirectamente, proveen una variedad de recursos que ayudan a enfrentar muchas de las tribulaciones con las que tropiezan los jóvenes inmigrantes en sus itinerarios migratorios. Incluso hoy pueden acercarse a las comunidades cristianas y pedir apoyo en sus dificultades personales, tomar parte en actividades sociales y educativas y encontrar personas con diferentes trasfondos, deseosas de salvar distancias y compartir su conocimiento para el mutuo enriquecimiento.<sup>3</sup>

### III. ¿Asimilación o integración?

Durante el período de entreguerras, la corriente de pensamiento predominante en Estados Unidos diseñó, en coincidencia con el mito de la integración-asimilación en una sola cultura nacional (el llamado crisol de razas), un modelo según el cual la primera generación atravesaría la experiencia de la dura realidad de integración, sin alcanzar ese objetivo. La segunda generación, a la vez, sería aquella que pasaría a integrarse a la cultura estadounidense, al *american way of life*, a punto tal de rechazar o negar el origen étnico y cultural de sus padres y familia con el propósito de insertarse y afirmarse mejor. En este modelo, la tercera generación era percibida como una generación abocada a redescubrir el elemento más profundo y más característico de sus raíces. Esta perspectiva fue desarrollada al inicio de la Segunda Guerra Mundial, junto con la revalorización de los elementos étnicos y de las raíces. De allí la importancia que se atribuía a la familia como lugar que brinda protección y seguridad a la segunda generación, fundamentalmente por representar los procesos psicológicos y culturales unidos a la identidad.

Con respecto a los jóvenes inmigrantes de segunda generación, parece existir la percepción generalizada de que éstos se sienten obligados a crear un nuevo modelo cultural, diferente tanto de la cultura de origen como de aquella del país anfitrión, un tipo de cultura surgida de ambas y que si bien tiende a alimentarse de la cultura de origen, al mismo tiempo guarda distancia de ella hasta el punto de constituir una forma de imitación de la cultura del país anfitrión. A esto se refiere el Papa Benedicto XVI cuando habla de la "pertenencia dual" (Benedicto XVI, 2007, pág. 55). En esta situación de incertidumbre juegan un rol fundamental tanto las relaciones con inmigrantes de primera generación (padres, amigos de la familia, parientes, etc.), más conscientes de su identidad, como las relaciones con la cultura del país anfitrión. En la actualidad, al abordar el tema de los flujos migratorios, los medios suelen presentar datos estadísticos sobre la dimensión del fenómeno. En particular consideran las nuevas tendencias migratorias, en las que destacan con creciente frecuencia las situaciones de irregularidad y las tragedias cada vez más recurrentes. Poco o nada, en cambio, se dice acerca de los jóvenes que viven en un contexto migratorio porque nacieron como hijos de padres inmigrantes en un país extranjero o porque llegaron a ese país siendo niños y, por ende, hicieron importantes experiencias

en el campo educativo. Fueron, y a menudo siguen yendo, a la escuela, o trabajan en el país de adopción. Hablan la lengua local, tienen amigos nativos con los que pasan su tiempo libre, van al cine, al café, a la discoteca; les gusta la cocina, la moda, la música, el nuevo estilo de vida y casi todos proyectan su futuro en el país anfitrión.

Por otro lado, muchos de estos jóvenes no han olvidado el idioma del país del que son oriundos sus padres; tampoco han olvidado ni abandonado muchas de las tradiciones de sus países de origen: prácticas religiosas, reglas de conducta, costumbres de la comunidad que, en definitiva, son diferentes a aquellas del nuevo país. No están asimilados aunque habitualmente se manejan sin mayores dificultades en el arte de vivir en armonía, o casi en armonía, con dos culturas en paralelo y sin sentirse tironeados en direcciones opuestas. Con todo, no es un objetivo simple de alcanzar. En general, no siempre están dispuestos a aceptar las condiciones de trabajo que les fueron impuestas a sus padres inmigrantes, caracterizadas por bajos salarios, largas horas de trabajo y con escaso prestigio social. Su ambición de ascender en la escala social les dificulta encontrar una profesión que les agrade. Además, por parte de aquellos que son ciudadanos autóctonos, queda una desconfianza residual respecto de estos jóvenes extranjeros, sobre todo si su piel es de color diferente o si profesan un credo religioso diferente.<sup>4</sup>

#### IV. Dificultades creadas por la legislación vigente

Muy a menudo los jóvenes de la segunda generación no se sienten socialmente integrados de la misma manera que sus pares nativos. Esto puede deberse a una serie de razones. A menudo son las mismas normas legales las que interponen obstáculos significativos. En Italia, por ejemplo, una ley aprobada en 1992 establece que los niños nacidos de padres inmigrantes deben adoptar la nacionalidad de éstos y sólo podrán solicitar la ciudadanía italiana una vez cumplidos los dieciocho años de edad. Esta limitación es percibida como una humillación. Además, si el joven migrante demora el inicio de las formalidades para obtener la ciudadanía italiana corre el riesgo de ser deportado. Sin embargo, teniendo en cuenta que los estudios sobre la segunda generación insisten en la necesidad de invertir en esta juventud que es una parte integral del mundo juvenil local, es importante que se les permita vivir su vida en pie de igualdad con sus pares nativos.

Por lo tanto, el primer obstáculo a ser superado es precisamente este condicionamiento legal. Ya se ha expresado en reiteradas oportunidades la esperanza de que la Unión Europea y sus países miembros puedan aceptar el *jus soli* junto con el *jus sanguinis* o, en cualquier caso, que diseñen sus políticas de ciudadanía en función más de la residencia y no tanto de la nacionalidad. El segundo punto es, pues, organizar escuelas y estructuras de formación que ayuden a superar la brecha que separa a los jóvenes de familias de inmigrantes de sus pares; un sistema escolar se considera justo en la actualidad si asegura a todos las mismas oportunidades de éxito.<sup>5</sup>

## V. Otras áreas de compromiso, además del área escolar y profesional

Con el paso del tiempo se identificaron otras áreas de acción en relación con los jóvenes de familias de inmigrantes, como son la búsqueda de empleo, la relación con la pobreza, juventud y medioambiente, tiempo libre, participación de la joven generación en el proceso de toma de decisiones, cuidado de la propia salud con vistas al consumo de drogas y a las conductas sexuales, delincuencia juvenil y la condición de la mujer.

Estas son áreas de importancia capital y las Iglesias y comunidades eclesíásticas son convocadas a realizar su contribución tanto en lo concerniente a los valores que deben guiar los actos de los jóvenes como en lo que se refiere a las iniciativas mismas que se movilizan en favor de jóvenes migrantes de la segunda y tercera generación. Va de suyo que deben ser tratados como miembrospreciados de la sociedad, por más vulnerables que sean. Especialmente en lo que se refiere a la relación con la sociedad, el medioambiente, el tiempo libre y la participación, la Iglesia Católica reivindica y promueve todo lo relacionado con el cuidado individual, el medioambiente y las relaciones con los pares. En ese sentido, la Iglesia ha alentado la creación y el desarrollo de miles de grupos de jóvenes que tienen sus orígenes en las parroquias locales o personales, en capellanías étnicas, o misiones *cum cura animarum* (misiones que ejercen el cuidado pastoral de las almas) de conformidad con las diferentes estructuras organizadas, debido a la preocupación que genera la migración en diferentes regiones.

Tampoco debemos olvidar que la Iglesia Católica, a través de casi doce mil hospitales, innumerables instituciones dedicadas al cuidado de la salud y la medicina preventiva en todo el mundo, ya está empeñada en la tarea de asistir a jóvenes en riesgo, incluyendo a quienes son jóvenes inmigrantes.

A manera de resumen, podemos decir que la Iglesia extiende su asistencia maternal a cuestiones más amplias y complejas, relacionadas con la globalización y la tecnología de la información, sin olvidar por eso temas que vienen siendo debatidos desde siempre, como son los conflictos de la juventud y las relaciones entre las generaciones. En parte como respuesta a las provocaciones provenientes de la realidad del mundo de los jóvenes, especialmente de aquellos involucrados en las diferentes formas de migración, la Iglesia continúa demostrando así que es consciente de que vivimos en un mundo variado y complejo, que exige de nosotros comprender las necesidades de los más pobres, elaborar planes para ofrecer una respuesta adecuada y desarrollar acciones efectivas e inmediatas. La experiencia migratoria que deja a miles de jóvenes en condiciones de mayor fragilidad y vulnerabilidad demanda de las Iglesias, comunidades eclesíásticas y de la comunidad internacional toda el desarrollo de intervenciones claras y apropiadas que ofrezcan una respuesta pronta pero, a la vez, también soluciones de mediano y largo plazo.<sup>6</sup>

Finalmente, las políticas de integración hacia los jóvenes de la segunda generación constituyen un capítulo especial, pero necesariamente tiene que ser parte integral del proyecto referido a las políticas para la juventud que se planteen en el nivel local, nacional e internacional.

## **VI. Incluir a todos sin excepción**

Ciertamente, la mejor contribución que las Iglesias y comunidades eclesíásticas pueden hacer hoy consiste en perseverar o crear una sólida y efectiva cultura del diálogo a nivel ecuménico, interreligioso e intercultural. De hecho, se ha destacado en numerosas oportunidades que las segundas y terceras generaciones se caracterizan por jóvenes que sufren una crisis de identidad; es indistinto si son cristianos o musulmanes, o si adhieren a alguna otra religión o se declaran agnósticos. Esto puede generar, en el largo plazo, la sensación de ser discriminados, lo que a la vez puede provocar resentimiento contra las sociedades anfitrionas.

Por ejemplo, la mayor sensación de intolerancia frente a personas de credo islámico que se está planteando en Europa es un obstáculo en el camino hacia el diálogo. En forma similar, existen reacciones negativas respecto de cristianos y judíos. Para aliviar el problema, la Iglesia Católica propone que los europeos, por un lado, busquen alcanzar un conocimiento más profundo de los aportes que el Islam ha hecho a la cultura y civilización europeas y, por el otro, correspondan ese mismo respeto con una mayor conciencia de las normas y costumbres que le dieron a Europa su configuración específica (cf. *Erga migrantes caritas Christi* n. 2; 50; 61 e 79).

Es un hecho que las medidas excesivamente coercitivas no educan ni son útiles para corregir posibles errores cometidos por jóvenes inmigrantes de la segunda y tercera generación. No queremos minimizar con esto la importancia que tiene adquirir un justo sentido de responsabilidad, sino alentar a las instituciones competentes a adoptar medidas justas y tomadas con sentido de las proporciones para responder a actos infortunados que se inscriben entre los delitos de mayor o menor envergadura. No obstante, debemos insistir una vez más en la necesidad de que los jóvenes inmigrantes menores de dieciocho años gocen de los mismos derechos que sus pares ciudadanos de la Unión Europea. Es necesario advertir sobre el hecho de que actualmente un número minoritario de jóvenes sigue detenido en cárceles europeas, a pesar de que la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Menores sostiene que debe apelarse a la privación de la libertad únicamente en casos extremos y sólo por breves períodos de tiempo. De hecho, los jóvenes inmigrantes muchas veces llevan muy adentro de ellos problemas tales como dificultades en el acceso a la educación, falta de empleo, discriminación. Eso no significa que no están esencialmente dispuestos a embarcarse en un proceso positivo de integración, dado que, comparados con sus pares que son ciudadanos locales, parecen ser más flexibles e inclinados a aprender. Es un hecho que como consecuencia de todo esto, existen al menos tres grandes razones que pueden ser responsabilizadas por los sentimientos de preocupación e incluso alarma en la opinión pública europea: el miedo ante la posible llegada de olas caóticas de inmigrantes, una perspectiva negativa en vista de la realidad de los guetos que se han ido formando en las grandes ciudades y la competencia por los empleos. Todo esto confirma que el único camino posible para lograr la integración es involucrar en el proceso tanto a los inmigrantes como a la población local.

Es por esta razón que el Consejo Pontificio para el Cuidado Pastoral de Personas Migrantes e Itinerantes, junto con las comisiones para el cuidado pastoral de migrantes de todas las conferencias episcopales, orienta sus energías a apoyar los procesos de integración fundamentalmente a través del estudio, el análisis y el conocimiento del fenómeno de migración, alentando toda posible iniciativa que tenga por finalidad investigar sus múltiples facetas. Obviamente, se busca focalizar tales esfuerzos especialmente en el aspecto pastoral. Asimismo, mi Consejo Pontificio se ve animado por la constante preocupación de promover “la posición central de la persona humana y la defensa de los derechos de los migrantes, tanto hombres como mujeres, y sus hijos; la dimensión eclesial y misionaria de la migración, la reevaluación del apostolado de los laicos; el valor de las culturas en el trabajo de la evangelización; la protección y apreciación de grupos minoritarios en la Iglesia; la importancia del diálogo tanto dentro como fuera de la Iglesia; y la contribución específica de la emigración a la paz mundial” (Erga migrantes caritas Christi n. 27).

## VII. Conclusión

Citando el mensaje del Papa Juan Pablo II por el Día Mundial de los Migrantes y Refugiados 2003 (Cf. Juan Pablo II, 2003, págs. 336-339), me gustaría recordar que las migraciones impactaron siempre en dos direcciones diferentes: la diversidad y la universalidad. La primera, provocada por la confrontación entre personas y grupos de diferentes trasfondos, necesariamente genera tensiones inevitables, rechazos ocultos y conflictos abiertos; la segunda se caracteriza por el encuentro armonioso de diferentes seres sociales que se encuentran en el suelo común de la misma herencia<sup>7</sup> y basada en los valores de humanidad y fraternidad. Es un enriquecimiento mutuo a través de la comparación de diferentes culturas. Vistas a través de la primera perspectiva, las migraciones acentúan las divisiones y las dificultades existentes en la sociedad receptora; a través de la segunda, las migraciones contribuyen de manera relevante a la unidad de la familia humana y el bienestar universal.

En consecuencia, la integración es, ante todo, una cuestión de relación entre personas de diferente trasfondo e identidad que comparten el mismo espacio físico, social, administrativo y político. En definitiva, no son las diferentes culturas las que se encuentran o combaten unas a otras, sino las personas que las

encarnan. Por otro lado, ningún ser humano pertenece hoy sola y exclusivamente a una entidad monolítica. Antes bien, los individuos, grupos y sociedades se ven constantemente forzados a manejarse en horizontes culturales en permanente cambio.

Integración es, mayormente, un proceso concerniente a toda la sociedad en cuanto a ambas manifestaciones de la problemática y debe incluir dimensiones económicas, sociales, políticas y religiosas, porque de lo contrario no habrá integración alguna.

Finalmente, la integración también afecta las diferentes filia-ciones –étnicas, nacionales, religiosas, políticas, profesionales, etc.– que le sirven de referencia existencial a un individuo; es, entonces, un proceso que involucra los grupos caracterizados por identidades específicas, incluso colectivas, que a la vez se ven constantemente afectados por el cambio, aunque más no sea por la evolución de la identidad de sus propios miembros, en espe-cial los jóvenes. El desafío no se resuelve importando modelos foráneos de integración, sino construyendo sobre la sólida expe-riencia de algunos países, que puede ayudar a evitar efectos ne-gativos de las dos tendencias, la de “asimilar a cualquier precio”, en la que las diversas pertenencias y su evolución no siempre han sido bienvenidas, y la tendencia a la separación, en la que el respeto y la preservación de lo que es diferente puede convertir-se en una excusa para evitar la “contaminación” generada por la interacción diaria entre personas y comunidades.

Aceptado el hecho de que hoy carece de sentido referirnos mecá-nicamente al pasado, podemos preguntarnos si sería en verdad posible elaborar una nueva manera de integración, no como una solución ideada por expertos sino en el sentido de la experimen-tación de un proceso de cohesión y participación que también tome en cuenta un recurso tan importante como son los jóvenes inmigrantes de segunda y tercera generación. Creo que sería po-sible en la medida en que estemos en condiciones de difundir la convicción de que la presencia de inmigrantes no es un fenómeno temporario, sino algo estructural y que es un gran recurso para el progreso de la humanidad (Benedicto XVI, 2007, pág. 29).

Finalmente, es indispensable tomar conciencia de la necesidad de dar cabida a los jóvenes inmigrantes en el proyecto de diseñar las políticas migratorias. En este sentido, juegan un papel clave las organizaciones juveniles. Los jóvenes reorientan la noción de mi-

gración que tiene nuestra generación, para transformar una percepción en general negativa de la emigración en otra positiva. Al fin y al cabo, son precisamente ellos quienes tienen que crear un mundo futuro más seguro, más hospitalario y más intercultural. Estos jóvenes deben ejercer rol activo en la cristalización de los esfuerzos que realizan la comunidad nacional, las organizaciones internacionales y las instituciones educacionales en la superación de estos problemas.

## Notas

1. Datos obtenidos del World Youth Report 2005: Young People Today and in 2015, y elaborados por la Secretaría General de Naciones Unidas para la 60ma Sesión de la Asamblea General: cf. [www.un.org/esa/socdev/unvin/wyr05.htm](http://www.un.org/esa/socdev/unvin/wyr05.htm).
2. Al respecto puede resultar útil consultar el Atti dell'VIII Convegno Nazionale dei Centri Interculturali (reggio Emilia, 20-21 octubre 2005), publicado por G. Cacciavillani – E. leonardi (eds.), Una generazione in movimento. Gli adolescenti e Giovani immigrati, Franco Angeli, Milano, 2007. Cf. también A. Fucecchi – A. Nanni, Identità plurali, EMI, Bologna, 2004.
3. Puede ser útil recordar en este punto la famosa frase acuñada por el escritor Max Frisch, quien en referencia al tema de los trabajadores extranjeros en Suiza escribió en 1965: "Esperamos recibir mano de obra y en cambio recibimos hombres". Esta expresión encuentra su adecuado eco en la instrucción Erga migrantes caritas Christi, que afirma que "los trabajadores extranjeros no pueden ser considerados mercadería o simplemente mano de obra. Por lo tanto, no deberían ser tratados como cualquier otro factor de producción" (N. 5): People on the Move XXXVI (95, 2004), pág. 49.
4. En el contexto europeo más amplio se dedicó particular atención a los flujos migratorios que más recientemente tuvieron por destino a Alemania (Berlín), Francia (París), España (Barcelona) e Italia (Milán) en el estudio de M. Ambrosini – E. Abbatecola (eds.), Immigrazione e metropoli. Un confronto europeo, Franco Angeli, Milano, 2004.
5. Cf. G. Mammarella – P. Cacace, La fida dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione, laterza, roma-Bari 1999, en especial págs. 175-189.

6. Ver Marie-Jo Thiel (con la dirección de), *Europe, spiritualités et culture face au racisme*. Colloque international tenu au Parlement européen de Strasbourg les 28, 29 et 30 août 2003, lit Verlag/ Editions du Cerf, Berlín-París, 2004, en especial págs. 391-404 y 437-445.
7. El filósofo francés Remy Brague escribe en el diario italiano *Avvenire* (13 de septiembre de 2008, pág. 29): "El cristianismo no defiende un código moral específico. Elige limitar sus intervenciones con el propósito de cubrir un mínimo que permita al ser humano continuar existiendo y seguir siendo humano. Encontramos este 'kit for humanity' de sobrevivencia en los diez Mandamientos. Pero también en los escritos de los filósofos paganos y la antigua China, en India y en muchos otros lugares. No es posible encontrar reglas que sean estrictamente cristianas. todos saben ya o pueden informarse sobre qué hay que hacer para vivir. Pero vivir para qué, por qué elegir la vida y, para empezar, dar la propia vida para qué, estas preguntas más complejas.

Y es precisamente a estas preguntas que la fe cristiana intenta encontrar una respuesta".

### Referencias bibliográficas

- Ambrosini, M. - Abbatecola, e. (eds.) (2004). *Immigrazione e metropoli. Un confronto europeo*, Franco Angeli, Milano.
- Atti Dell VIII convegno Nazionale dei centri interculturali (reggio Emilia, 2021, octubre 2005), publicado por G. Cacciavillani – E. leonardi (eds.), *Una generazione in movimento. Gli adolescenti e Giovani immigrati*, Franco Angeli, Milano, 2007. Cf. también A. Fucecchi – A. Nanni, *Identità plurali*, EMI, Bologna, 2004.
- Benedicto XVI (2007). *Message for the 94th World Day of Migrant and Refugee: People on the Move XXXIX*.
- Juan Pablo II (2003). *Message for the 89th World Day of Migrant and Refugee: AAS XCV*.
- Mammarella, G. -Cacace, P. (1999). *La fida dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, laterza, roma-Bari.
- Thiel, Marie-Jo (dir.) (2004). *Europe, spiritualités et culture face au racisme*. Colloque international tenu au Parlement européen de Strasbourg les 28, 29 et 30 août 2003, lit Verlag/ Editions du Cerf, Berlín-París.

# Migración, transferencia y movilidad de conocimiento en el contexto latinoamericano

*Cristen Dávalos O'Neill\**

*Sebastián Torres Ledesma\*\**

## I. Introducción: el fenómeno migratorio en Uruguay

Impulsado por las políticas sociales progresistas implementadas durante las dos primeras décadas del siglo XX, Uruguay consolida tempranamente un Estado de bienestar con activa participación del sector público en áreas estratégicas de la economía, que se traduce en un fuerte flujo inmigratorio hacia el país.

Como resultado de este proceso, el país contaba a mediados de los 50 con altos niveles de "capital humano" (90% de la población adulta alfabetizada) y tasas de inscripción en escuelas secundarias más elevadas que España, Turquía, Corea del Sur, Singapur y Taiwán (Balassa et al., 1986). El Informe de Desarrollo Humano de 2001 (UNDP, 2001) (año previo a la última gran crisis económico-financiera) caracterizaba a Uruguay como un "país de alto desarrollo humano" (puesto 37 en el ranking de 162 países),

---

\* Cristen Dávalos O'Neill. Candidata al doctorado en los dptos. de Geografía y Ciencias Políticas de la Univ. de Londres (QMUI). Magíster en desarrollo del Instituto de Estudios Sociales (Holanda) y lic. en relaciones Internacionales de Lake Forest College (EE.UU). Trabaja como experta en migraciones para el proyecto Uruguay Global. Consultora de la organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres).

\*\* Sebastián Torres Ledesma. Estudios postdoctorales en Economía (Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales del Reino Unido, ESRC). Dr. en Economía (Univ. de Leicester). Magíster en Desarrollo Económico del Instituto de Estudios Sociales (ISS, Países Bajos) y analista universitario en Economía (Univ. de la República, Uruguay). Economista senior en el Área de Estrategias de Desarrollo y Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la República de Uruguay).

indicador que reflejaba una esperanza de vida de 73 años y las menores cifras de pobreza y desigualdad registradas en América Latina (índice de pobreza humana de 4 y coeficiente Gini de 37) (Thorp, 1998).

Sin embargo, a pesar de los avances registrados en el área social, Uruguay no logra consolidar un dinamismo sostenido en su economía con transformación de su estructura productiva, por lo que presenta durante los años 1945 y 1983 la menor tasa de expansión de producto a nivel regional (en Calvo - Mieres, 2007, pág. 84).<sup>1</sup>

Esta falta de crecimiento sostenible en el largo plazo tuvo una fuerte incidencia sobre los flujos migratorios observados en el país durante los últimos 50 años. A partir de la década del 60, Uruguay se transforma en un país expulsor de migrantes. Como señalan Cabella y Pellegrino (2007): "La emigración se convierte en una alternativa frente a la crisis económica, a la que se sumó la inestabilidad política que culminó con la dictadura militar iniciada en 1973. Desde entonces, y con distintas magnitudes, los saldos intercensales han sido negativos, por lo que se puede afirmar que la emigración internacional se convirtió en un fenómeno estructural de la población uruguaya" (en Calvo - Mieres, 2007, pág. 84).

Estrechamente asociado con esta tendencia, se consolida el fenómeno de "fuga de cerebros", que se define como la transferencia internacional de capital humano y se refiere en particular a la migración de agentes con buen nivel educativo desde países en desarrollo hacia países desarrollados (Beine et al., 2006).<sup>2</sup>

Con una tasa de migración calificada del 8,1% para el año 2000 y con 30% de su población más calificada concentrada en países OCDE (OECD, 2005), Uruguay se posiciona por encima del promedio mundial y tiene una de las tasas más elevadas de América del Sur (luego de Argentina: 37,8%, Chile: 33% y Brasil: 31,7% (Docquier - Marfouk, 2005); esto hace que la pérdida de recursos humanos calificados sea "uno de los temas que más han preocupado al país de origen" (Cabella - Pellegrino, 2007).

El caso uruguayo es particularmente complejo, ya que a pesar de contar en términos comparados en el contexto latinoamericano con una mayor proporción de residentes en el extranjero y con una tasa de educación más elevada entre sus emigrantes que

entre los residentes en el país, hasta muy recientemente no se habían impulsado políticas públicas para revertir este fenómeno, o las que se habían impulsado no habían logrado consolidarse en el tiempo (Pellegrino, 2003). Vinculado a esta carencia en el diseño de políticas, se dispone en la actualidad, tanto en el ámbito académico como en las esferas gubernamentales, de escasa información sobre las características socio-económicas de estos emigrantes y su potencial impacto sobre el crecimiento económico y áreas como la ciencia, tecnología, negocios, arte y cultura.<sup>3</sup> Como parte del proyecto de la Fundación Konrad Adenauer sobre Migración y políticas sociales en América Latina, Dávalos, Plottier y Torres (2009) contribuyen al cierre de esta brecha de información mediante la creación de una base de datos de los emigrantes uruguayos calificados (con estudios secundarios, de grado o posgrado). Esta base de datos fue elaborada a través de una encuesta online que permitió recopilar diversa información sobre uruguayos calificados en el exterior: sexo, educación, ocupación, trabajo (área, condiciones e ingresos), remesas, trayectoria migratoria, situación legal, estructura del hogar y vínculos con Uruguay y país de residencia.<sup>4</sup>

El envío del cuestionario se realizó vía correo electrónico a través de embajadas de Uruguay, asociaciones de uruguayos residentes en el exterior y contactos de colegas en instituciones como universidades, centros de investigación, ministerios, entes autónomos y empresas públicas y privadas. A los efectos del análisis de los resultados, y una vez eliminados aquellos formularios incompletos, nos centramos en 460 respuestas finales, las cuales corresponden a un 51,5% de mujeres y un 48,5% de hombres, con una edad promedio de 40 años, residentes en su mayoría (78%) en España (23%), Estados Unidos (15%), Argentina (10%), Chile (7%), Francia (6%), Brasil (5%), Canadá (5%), México (4%) e Israel (3%).

Este artículo se centra en la discusión de políticas públicas sobre el fenómeno de la fuga de cerebros en el contexto latinoamericano, para repasar luego las principales recomendaciones para impulsar la transferencia de conocimiento en el caso uruguayo.

## II. “Fuga de cerebros” en una perspectiva internacional comparada

### A. Educación, ciencia y tecnología

Desde 1986, con la creación del Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA), Uruguay pasa a contar con políticas públicas orientadas a promover el retorno de científicos radicados en el exterior. Este programa surge como iniciativa de la comunidad académica dentro y fuera del país, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del gobierno uruguayo. Uno de los objetivos explícitos del PEDECIBA fue la repatriación de investigadores en ciencias básicas y el fomento de la colaboración con científicos uruguayos radicados en el extranjero.

Esta red ha tenido cierta continuidad en el tiempo y está actualmente considerando solicitudes para apoyar a científicos que deseen retornar al país a ocupar cargos académicos, con montos de hasta 100.000 pesos uruguayos (equivalente a 4.000 dólares americanos).

Por otra parte, en 1990, con la creación de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) en la Universidad de la República, comienzan a implementarse acciones como el “Programa de Becas de Retorno y Contratación de Investigadores Provenientes del Exterior”,<sup>5</sup> orientadas a revertir la fuga de cerebros a través de apoyo económico (175.000 dólares americanos destinados a este programa en 2008) y la reinserción en el medio universitario de uruguayos altamente calificados.<sup>6</sup>

El análisis de este tipo de políticas en una perspectiva comparada sugiere que si bien el retorno de migrantes altamente calificados puede estimular fuertemente el desarrollo económico en el país de origen, por lo general, una vez regresados a su país, éstos no encuentran ámbitos estimulantes para volcar el conocimiento adquirido en el exterior (Pellegrino - Calvo, 2001).<sup>7</sup>

La experiencia internacional en la materia señala que para crear programas exitosos y sostenibles en el tiempo deben favorecerse políticas que combinen simultáneamente la vinculación (ejemplo: India) y la permanencia de los universitarios en el país a través de becas estudiantiles (ejemplo: Irlanda) y el acceso a un puesto

de trabajo (ejemplo: la ley aprobada recientemente en Alemania).<sup>8</sup> En Uruguay, la reciente conformación del Sistema Nacional de Becas (SNB) por parte de la Agencia

Nacional de Investigación e Innovación (ANII) busca impulsar políticas alineadas con estos objetivos a través de la implementación de becas de iniciación a la investigación y de becas de inserción laboral.<sup>9</sup> Por otra parte, el Gobierno ha comenzado paralelamente a sentar las bases para la consolidación de una economía de conocimiento y alto valor agregado mediante el incremento de la inversión en ciencia y tecnología a través de la creación del Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI).

En el contexto internacional, varios países han optado por esta estrategia. Irlanda, el caso reciente más exitoso, comprometió entre 2000 y 2006 un total de 1.700 millones de euros para la creación de una knowledge-based economy a través del programa Research, Technological Development and Innovation, que otorgó 532 premios a diversas instituciones, incluyendo el financiamiento de un centro de excelencia en desarrollo tecnológico (el Gene Vector Core Facility) y de otros seis institutos de tecnología<sup>10</sup> (NESC, 1991; NDP, 2006). Para el período 2007-2013, el gobierno irlandés renovó su fuerte compromiso con la innovación a través del programa Ciencia y Tecnología de Clase Mundial, para financiar institutos de investigación (presupuesto de 3.000 millones de euros,<sup>11</sup> acompañado de incentivos públicos como exenciones de impuestos y créditos).

Los resultados de un plan estratégico de este tipo se encuentran indisolublemente asociados a un compromiso financiero sostenible en el largo plazo. Según Solimano (2002), América Latina ha invertido históricamente muy poco en innovación y desarrollo (0,5% del PIB en 1996/97), a comparación de Japón y EE.UU., que invierten en promedio el 2,9% y 2,6%, respectivamente. Dentro de la región, los casos de Brasil (Ministerio de Ciencia y Tecnología), Chile (CONICYT),<sup>12</sup> México (CONACYT)<sup>13</sup> y Argentina (SECyT)<sup>14</sup> son buenos ejemplos de países que se comprometieron a invertir en el fortalecimiento de la base científica y tecnológica.

En este sentido, y cumpliendo con la meta de trazarse una política de Estado a largo plazo, en 2005 se crea en Uruguay el Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI), que define entre sus prioridades la coordinación del PENCTI. Finalmente, con la crea-

ción del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), la ANII reforzó las acciones concretadas, orientadas a estrechar los vínculos con los científicos uruguayos residentes en el exterior.<sup>15</sup>

## B. Vinculación laboral

Un aspecto clave es la construcción de alianzas público-privadas a través de políticas de incentivo al retorno, intercambio y conservación. Algunos programas de retorno apoyan directamente a los emigrantes calificados a regresar para volcar su conocimiento y capital en su país. Los programas de retorno voluntario en América Latina se han llevado a cabo mayormente a través de la cooperación internacional, encabezada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que incluyen medidas como descuentos en el valor de los pasajes aéreos y apoyos a la reintegración laboral.

Otra tendencia viene constituida por aquellas políticas que se vinculan al fortalecimiento de los intercambios transnacionales o la colaboración Norte-Sur. Estas políticas son conocidas como brain exchanges, distant cooperative work o transfer of knowledge through expatriate nationals (TOKTEN).<sup>16</sup> El objetivo es fomentar la creación de redes para el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos entre investigadores que se encuentran en el exterior, con el fin de integrarlos a actividades científicas con el país de origen.

Solimano (2002) identifica diversas redes de intercambio de conocimiento,<sup>17</sup> entre las que destaca para América Latina la Red Caldas de Colombia, el Programa Talento Venezolano en el Exterior (TALVEN), el Programa Nacional de Vinculación con Científicos y Técnicos Argentinos en el Exterior (PROCITEX), la Red Científica Peruana y el Programa Conectándose al Futuro de El Salvador.

En Uruguay, la ANII creó recientemente una base de datos de personal científico y tecnológico (sistema CVuy),<sup>18</sup> que tiene, entre otros cometidos, el de facilitar el intercambio con los científicos residentes en el exterior a través del "Programa vinculación con científicos y tecnólogos uruguayos en el exterior".<sup>19</sup> Este último financiará hasta un 80% de actividades, como el dictado de cursos de posgrado, la realización de seminarios y la investigación sobre nuevas técnicas en el ámbito productivo y empresarial.

Cabe también destacar algunas iniciativas de complementación entre el sector público y privado para promover el intercambio con científicos en sectores de alto valor agregado, entre las que pueden incluirse las experiencias de Sabre Holdings,<sup>20</sup> el Instituto Pasteur de Montevideo y el Polo Tecnológico de Pando.

Otras políticas que ayudan a la movilidad laboral de las personas altamente calificadas son aquellas vinculadas a la complementación entre el sector público y los empresarios del sector privado más propensos a reclutar científicos en sectores de alto valor agregado (biotecnología, industria farmacéutica, nanotecnología, energías alternativas, telecomunicaciones, software, logística y transporte). India constituye un buen ejemplo de políticas de movilidad de su población altamente calificada desde y hacia los EE.UU. a través del reclutamiento por Internet (ejemplo: <http://www.siliconindia.com>).

Finalmente, y siguiendo los ejemplos regionales de Chile (CONICYT), México (CONACYT) y Argentina (SECYT), se ha buscado en Uruguay identificar tempranamente aquellas áreas de crecimiento estratégico, de forma de anticiparse a las necesidades de capital humano e inserción laboral. La principal herramienta es el SNB,<sup>21</sup> que enfoca en la permanencia de investigadores uruguayos a través de la inserción laboral en instituciones de investigación pública o privada. La ANII apoya económicamente al investigador financiando el 50% de la beca y la empresa donde se lleva adelante el proyecto complementa la otra mitad.

### C. Transferencias económicas

Durante los últimos diez años, por su creciente volumen e impacto en las economías de origen, las remesas han pasado a constituirse en un elemento de trascendental importancia en lo que refiere a las políticas migratorias. En la actualidad, economías de países como Ecuador, El Salvador y República Dominicana dependen en gran medida del monto de estas transferencias, proliferando los debates sobre las políticas más idóneas para su canalización a través de medidas que involucran la fiscalización del Estado, organismos internacionales y la sociedad civil.

En el caso uruguayo, su importancia relativa se mantiene por debajo de otros países de la región, pero el peso que tienen sobre el PIB es creciente (Borraz - Pozo, 2007). Considerando su acelera-

do incremento, se sugiere anticipar su impacto sobre la economía y analizar la variedad de métodos de transacciones económicas. Por ejemplo, Pellegrino y Vigorito (2003) destacan el predominio de las transferencias a través de las órdenes de compra en supermercados y señalan la importancia de canalizar estos ingresos a consumo e inversión de largo plazo (acceso al crédito para la compra de vivienda, autos, y negocios).

#### D. Transferencias de políticas

Del análisis de las respuestas de 460 uruguayos radicados en el exterior a la encuesta realizada por Dávalos, Plottier y Torres (2009) surge que uno de los aspectos más interesantes de la migración calificada del Uruguay es su significativa lealtad hacia el país. Este elemento alienta la idea de generar mecanismos que permitan que los uruguayos que se encuentran en el exterior puedan participar activamente y colaborar con el desarrollo institucional y político.

Recientemente, mediante la conformación del Departamento 20 en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores, se ha buscado impulsar medidas conducentes a la habilitación del voto en el exterior (algunos ejemplos regionales de voto consular: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana),<sup>22</sup> que podría llegar a generar mejores oportunidades de participación a los uruguayos que viven en el extranjero (Garce, 2008).

### III. Recomendaciones de políticas públicas

El éxito de una política de Estado que busque la transferencia de conocimiento depende en forma crucial de la complementariedad y sinergia que logre alcanzarse entre las políticas migratorias y los objetivos nacionales de desarrollo de largo plazo.

Tradicionalmente, las políticas públicas enfocadas exclusivamente en asegurar el retorno de los uruguayos calificados residentes en el exterior se vieron enfrentadas a serias limitaciones en cuanto a su alcance y continuidad en el tiempo. En este sentido, iniciativas como la Ley de Migración N° 18.250 (que otorga, entre otras medidas, facilidades para el ingreso de muebles y automóviles a aquellos uruguayos que decidan regresar)<sup>23</sup> afectan de

forma únicamente marginal la decisión de retorno. Un diseño de políticas más amplio debería de abarcar, entre otros, un plan de vinculación laboral, social, económica y política de estos profesionales en Uruguay.

La consolidación de una economía productiva centrada en la nueva sociedad del conocimiento necesita también de un aumento significativo en los niveles de inversión pública y privada en ciencia, tecnología e innovación. Históricamente, éstos han sido muy bajos en Uruguay (y entre los más bajos de América Latina), pero en los últimos años se han incrementado sustancialmente: el país invirtió 3 millones de dólares en 2004 y 8 millones de dólares en 2008. El Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI) tiene, además, el objetivo político en el mediano plazo de aumentar los recursos públicos y privados de inversión en ciencia y tecnología al 1% del PBI. En este sentido, el diseño y debate público-privado en torno a un plan nacional de desarrollo y políticas de consenso que aseguren la continuidad de los fondos del sector público y privado más allá de los gobiernos de turno se vuelve esencial.<sup>24</sup>

De las respuestas contenidas en la base de datos mencionada anteriormente surge también que un número significativo de residentes en el exterior manifiesta interés en consolidar sus vínculos profesionales con instituciones académicas en Uruguay, aunque no deseen regresar definitivamente a vivir en el país. En este sentido, desde la ANII deberían priorizarse aquellos instrumentos como el SNI y el sistema CVuy, para identificar las necesidades del mercado de trabajo uruguayo y consolidar una vinculación más intensa y fluida sobre la base de las necesidades de los sectores estratégicos uruguayos.

Existe además un creciente interés de contribuir al desarrollo del país mediante la canalización de remesas en proyectos productivos y una voluntad manifiesta de participar en el proceso electoral en caso de aprobarse el voto consular. Esto se ve reflejado tanto en la base de datos de uruguayos altamente calificados como en la reciente conformación de la red del Departamento 20, que busca impulsar un plebiscito en 2009 que habilite el voto en el exterior.

Por otro lado, debería ponerse un mayor énfasis en la exploración de políticas de permanencia.<sup>25</sup> Esto indica la necesidad de facilitar una inserción laboral de los universitarios recientemente

graduados (SNB de la ANII). Para disminuir la fuga de cerebros, se requiere identificar y anticipar áreas futuras de crecimiento estratégico de la economía uruguaya, aumentar el número de profesionales con posgrado y promover además una adecuada inserción laboral en las universidades, empresas y en el gobierno. Otras políticas son las que fomentan la movilidad de las personas altamente calificadas entre países desarrollados y países en vías de desarrollo. Además de incentivar la vinculación de uruguayos en el exterior, es importante aumentar la transferencia de conocimiento de forma regional. Para esto, es necesario identificar y reclutar científicos latinoamericanos que trabajan en sectores de alto valor agregado.

Una etapa fundamental en el diseño de estas políticas la constituye el seguimiento de las mismas a través de estudios y evaluaciones ex ante y ex post. Cabella y Pellegrino (2007) señalan que ha sido “prácticamente inexistente la investigación en torno a los programas públicos orientados a la diáspora uruguaya, los que tampoco han sido evaluados”.

En relación con programas como el PEDECIBA, el SNI, el SNB y las redes de investigación que promueven la permanencia, vinculación y repatriación de investigadores en ciencias entre el medio académico y el sector productivo privado y público, debería sistematizarse la evaluación de sus capacidades y falencias.

Otro aspecto a destacar es la importancia de analizar las experiencias locales de otros países de América Latina (Ministerio de Ciencia y Tecnología en Brasil, CONICIT en Chile, CONACYT en México y SECyT en Argentina) y las de países con economías de base eminentemente tecnológica como Irlanda, Corea y Nueva Zelanda, para lograr la integración de políticas de población con potencial de brain gain y knowledge transfers (con la participación conjunta del Estado, el sector privado y los propios emigrantes) maximizando el aporte de los emigrantes altamente calificados a la concreción de un crecimiento sostenible para el país.

## Notas

1. Crecimiento del 2% frente a un promedio para América latina del 5,4%. CINVE (1984). La crisis uruguaya y el problema nacional, Montevideo, Ediciones de la Banda oriental.
2. El fenómeno de fuga de cerebros ha sido identificado como uno de los graves problemas enfrentados por los países en vías de desarrollo (Beine et al., 2008; docquier, 2006; Solimano, 2002 y 2006).
3. Solimano (2006) distingue la importancia de estos emigrantes como recursos productivos para la producción (ingenieros y tecnologías de la información), fuente de creación de riqueza (empresarios), fuente de conocimiento (científicos) o como proveedores de importantes servicios sociales (médicos, nurses) o trabajos culturales (artistas).
4. El formulario está disponible en: [https://www.surveymonkey.com/s.aspx?sm=eyNtEMC\\_2ftfud9U8tomtdwA\\_3d\\_3d](https://www.surveymonkey.com/s.aspx?sm=eyNtEMC_2ftfud9U8tomtdwA_3d_3d).
5. <http://www.csic.edu.uy/nuevos-programas/documentos/pdfs/Bases%20Programa%20de%20Apoyo%20al%20retorno.pdf>
6. Paralelamente, hacia mediados de los 90 un conjunto de académicos y profesionales en Francia crean la Asociación Franco-Uruguaya para el desarrollo de la Ciencia y la técnica (AFUdEst), que a través de instrumentos como becas de formación impulsa el retorno de científicos uruguayos.
7. Asociado, entre otros factores, a la falta de continuidad en la aplicación de estos programas (Pellegrino - Pizarro, 2001; taks, 2006).
8. En el marco de esta ley, el 1 de enero de 2009 se levantará toda restricción para los ciudadanos con formación universitaria procedentes de nuevos Estados miembros de la Unión Europea: <http://www.eluniverso.com/2008/07/16/0001/626/AEA2BC-97C12F419785073FAFA568630B.html>.
9. El Sistema Nacional de Becas fue creado como un programa destinado a apoyar becas para la iniciación en la investigación, estudios de postgrado nacionales y en el exterior, inserción de postgraduación, retorno de científicos compatriotas y vinculación con el sector productivo. Estos subsidios serán otorgados por procedimientos concursables: <http://www.anii.org.uy/snb.html>
10. Incubation Centres en Galway-Mayo, Institute of technology Galway/ Castlebar, Athlone Institute of technology, dundalk Institute of technology, Institute of technology Sligo, and letterkenny Institute of technology.
11. National development Plan 2007-2013 transforming Ireland (capítulo 8): [http://www.ndp.ie/documents/NdP2007-2013/NdP\\_Main\\_Ch08.pdf](http://www.ndp.ie/documents/NdP2007-2013/NdP_Main_Ch08.pdf).

12. Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT): <http://www.conicyt.cl/573/channel.html>.
13. Consejo Nacional de Ciencia y tecnología (CoNACyT): <http://www.conacyt.mx/>.
14. Secretaría de Ciencia y tecnología (SECyT): <http://www.secyt.unc.edu.ar/Nuevo/>.
15. Cooperación técnica ATN/KK/10271UR: "Uruguayos altamente calificados residentes en el exterior".
16. Ver instituciones como la red Académica Uruguay para intercambio científico: apoyo al intercambio de información a través de redes intelectuales transnacionales. <http://www.unv.org/en/how-to-volunteer/unv-volunteers/expatriate-professionals.html>.
17. Ejemplos: Chinese Scholar Abroad (CHISA), the Global Korean Network, the Silicon Valley Indian Professionals Association (SIIPA), Polish Scientists Abroad Network, reverse Brain drain Project of Thailand, Tunisian Scientific Consortium y South African Network of Skills Abroad (SANSA).
18. Sistema CVuy: <http://www.anii.org.uy/cvuy.html>.
19. Programas de vinculación con científicos y tecnólogos uruguayos residentes en el exterior: [http://www.anii.org.uy/vinc\\_ct.html](http://www.anii.org.uy/vinc_ct.html).
20. En conjunto con el departamento 20 del Ministerio de relaciones Exteriores, el objetivo de la propuesta es identificar uruguayos radicados en el extranjero que quieran retornar al país con el beneficio de tener una carrera en Sabre Holdings (Sección Economía y Mercado, diario El País, lunes 28 de julio de 2008).
21. Sistema Nacional de Becas: <http://www.anii.org.uy/snb.html>.
22. Un 58,4% de los participantes en nuestra encuesta manifestó interés en participar del proceso eleccionario. departamento 20: <http://www.d20.org.uy/>.
23. ley de Migración N° 18.250: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/Accessotextoley.asp?ley=18250>.
24. Actualmente se encuentra en redacción el proyecto de "Estrategia Uruguay tercer Siglo" en el Área de Estrategia de desarrollo y Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la república): [www.estrategiauruguaytercersiglo.net](http://www.estrategiauruguaytercersiglo.net).
25. Según el programa Informe Capital (tv Ciudad, agosto de 2008), "más de la mitad de graduados universitarios declararon la intención de emigrar".

## Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2006). "Avances y desafíos en políticas públicas en Ciencia, tecnología e Innovación", dirección de Innovación, Ciencia y tecnología para el desarrollo (dICyt), [http://www.anii.org.uy/imagenes/politicas\\_publicas.pdf](http://www.anii.org.uy/imagenes/politicas_publicas.pdf)
- Balassa et Al. (1986). *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Washington d.C., Institute for International Economics.
- Barrere, r. -Luchilo, I. -Raffo, J. (2004). "Highly Skilled labour and international mobility in South America", en *OECD Science, Technology and Industry Working papers*, 2004/10. <http://titania.sourceoecd.org/vl=1632243/cl=14/nw=1/rpsv/cgi-bin/wppdf?file=5lgsjhvj7521.pdf>
- Beine, M. - Docquier, F. - Rapoport, h. (2006). "Brain drain and human capital formation in developing countries: winners and losers", en *Economic Journal* 118, págs. 631-652.
- Borraz, f. - Pozo, s. (2007). "remittances in Uruguay", en *Revista de Ciencias Empresariales y Economía*, Universidad de Montevideo, Vol 06, págs. 19-43.
- Cabella, W. -Pellegrino, A. (2005): "Una estimación de la emigración internacional uruguaya entre 1963 y 2004", Serie documentos detrabajo N. v70, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales.
- \_\_\_\_\_ (2007). "diagnóstico y propuestas para discutir políticas", en Calvo,
- J.J. y Mieres, P. (eds.), *Importante pero urgente políticas de población en Uruguay*, Uruguay, UNFPA y rumbos.
- Calvo, J.J. - Mieres, P., (eds.) (2007). *Importante pero urgente: políticas de población en el Uruguay*, Uruguay, Instituto rumbos y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). <http://www.rumbos.org.uy/documentos/importanteperourgente.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Nacer, crecer y envejecer en el Uruguay: políticas de población en el Uruguay*, Uruguay, Instituto rumbos y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). <http://www.rumbos.org.uy/documentos/NacerCrecerEnvejecerEnUruguay.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (eds.) (2009). *Sur, migración y después*, Uruguay, Instituto rumbos y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). [http://www.rumbos.org.uy/documentos/INTerIor\\_SUR.pdf](http://www.rumbos.org.uy/documentos/INTerIor_SUR.pdf).

- Carrington, W.J. -Detragiache, E. (1998). "How big is the brain drain?", IMF Working paper WP/98/102.
- \_\_\_\_\_ (1999): "How extensive is the brain drain", en Finance and Development, Junio, págs. 46-49.
- Dávalos, Cristen - Plottier, c. - Torres, s. (2009). "Fuga de cerebros: el caso uruguayo", en Migración y políticas sociales en América Latina, Brasil, Fundación Konrad Adenauer (en prensa).
- Docquier, F. (2006). "Brain drain and inequality across nations", trabajo presentado en la Conferencia sobre "Migración y desarrollo", 8 de noviembre de 2006 (Paris).
- Docquier, F. -Marfouk, A. (2005). "International migration by educational attainment (1990- 2000)- release 1.1", en ozden, C. y Schiff, M. (eds), International Migration, Remittances and the Brain Drain, Palgrave-Macmillan.
- Lema, F. (2003). "Professional Immigration from latin America and the Caribbean from non-profit efforts to government involvement: three case studies", en Scientific Diasporas, Ird.
- Lowell, I. - Findlay, A. (2001). Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses, Geneva, International Labour Office.
- Macadar, D. -Pellegrino, A. (2007). "Informe sobre migración internacional en base a los datos recogidos en el módulo migración", Informe temático, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. INE, UNFPA y UNdP.
- Meyer, J.b. - BroWn, M. (1999). "Scientific Diasporas: A New Approach to the Brain drain", discussion Paper No. 41, Management of Social transformations (MoSt).
- National Development Plan/Community Support Framework (2006). "Knowledge and Innovation", Ireland's National development Plan/Community Support Framework 2000-2006.
- National economic And Social Council (NESC) (1991). "the economic and social implications of emigration", National Economic and Social Council, dublin.
- OECD (2008). A Profile of Immigrant Populations in the 21<sup>st</sup> Century: Data from OECD Countries, OECD Publications.

- \_\_\_\_\_ (2008). International Migration Outlook: SoPEMI, oECd Publications.
- \_\_\_\_\_ (2005). Trends in International Migration, oECd Publications.
- Organización Internacional de Migración (OIM) "VIII Conferencia sud-americana sobre migraciones", Fascículo en diario La Brecha, Montevideo, Uruguay, pags. 1-8, 12 de septiembre de 2008.
- Pellegrino, A. (2003). "Migración de mano de obra calificada desde Argentina y Uruguay", Estudios sobre Migraciones Internacionales, 58, Oficina Internacional del trabajo.
- Pellegrino, A. -Calvo, J.J. (2001). "¿Drenaje o éxodo?: reflexiones sobre la migración calificada", Universidad de la República de Uruguay, Documento del rectorado 12.
- Pellegrino, A. -Pizarro, J., (2001): "Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina", Serie Población y desarrollo N. 23, CELADE-CEPAL.
- Pellegrino, A. - Vigorito, A. (2003): "Informe sobre emigración y remesas en Uruguay", Informe de consultoría realizado para el Banco Interamericano de desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (2005): "la emigración uruguaya durante la crisis de 2002", Serie documentos de trabajo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- Ratha, D. -Xu, Z., (2008). datos sobre migración y remesas. Análisis de perspectivas de desarrollo del Banco Mundial. [www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances](http://www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances).
- Solimano, A. (2002). Globalizing Talent and Human Capital: Implications for Developing Countries, Serie Macroeconomía del desarrollo N. 52, CEIAdE-CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2006): The International Mobility of Talent and its Impact on Global Development: an Overview, Serie Macroeconomía del desarrollo N. 52, CEIAdE-CEPAL.
- Taks, J. (2006). "Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo transplantado a diáspora vinculada", en Theomai, Estudios sobre sociedad, naturaleza y desarrollo, N° 14, segundo semestre.

Thorp, R. (1998). *Progress, Poverty and Exclusion – An Economic History of Latin America in the 20<sup>th</sup> Century*, Washington, Inter-American development Bank.

TV Ciudad (19 de agosto 2008). Informe capital.

UNDP (2001). *Human Development Report – Making New Technologies Work for Human Development*, New York, oxford University Press.

Wong, K.Y. - YIP, C.K., (1999): "Education, economic growth, and brain drain", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 23, 5-6: pags. 699-726.

# **APORTES**

---



# Política pública integral de Guatemala en materia migratoria

*Ubaldo Villatoro\**

Bajo la coordinación del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala CONAMIGUA, este país se apresta a elaborar e implementar su política pública integral en materia migratoria. Ésta ha sido una necesidad reconocida por las instituciones del Estado y la sociedad civil que abordan el fenómeno migratorio en el país, en virtud de que si bien se cuenta con leyes, procedimientos y programas para atender los flujos migratorios, se hace con esfuerzos que aún pueden calificarse de aislados.

Con la consolidación de CONAMIGUA como ente gubernamental que coordina, define, supervisa y fiscaliza las acciones y actividades de los órganos y entidades del Estado tendientes a proteger y asistir a los migrantes guatemaltecos y sus familias en Guatemala así como a los migrantes que se encuentran en el territorio nacional, por ello desde finales del año 2009, se ha iniciado la construcción de un instrumento de gran importancia que procura integrar el quehacer de las diferentes instituciones del Estado que tienen atribuciones en el tema migratorio.

El proceso se ha iniciado con la conformación de una Comisión técnica con miembros de la Secretaría Ejecutiva de CONAMIGUA, desde donde se han redactado los documentos preliminares como una propuesta de contenidos, propuesta de plan estratégico de acción y un documento que describe la metodología que se desarrolla.

Los encuentros con las instituciones del Estado han permitido recibir las primeras observaciones y aportes dentro de un proceso

---

\* **Ubaldo Villatoro Rodríguez.** Abogado y Notario; ex coordinador ejecutivo de la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG); Actualmente es asesor específico para la elaboración de la Política Migratoria Integral en Materia Migratoria en el Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala, CONAMIGUA.

de trabajo colectivo que apenas empieza, donde también está prevista la convocatoria a la sociedad civil, el sector académico, el sector religioso y organismos internacionales de apoyo técnico, entre otros sectores que pueden enriquecer el proceso.

Los grandes contenidos de la Política Pública Integral de la República de Guatemala en materia migratoria se circunscriben a cuatro ejes o grupos de atención: asistencia, atención y protección a guatemaltecos en el extranjero; atención a los familiares de los guatemaltecos migrantes retornados y sus familiares en Guatemala; asistencia, atención y protección a los extranjeros que se encuentran en Guatemala; y atención de las migraciones internas en Guatemala. De éstos se derivan una serie de acciones con indicadores e instituciones responsables de su implementación.

Dentro del eje de asistencia, atención y protección a guatemaltecos en el extranjero, destacan: la facilitación en la expedición de documentos de identificación de migrantes guatemaltecos en el extranjero, incluyendo el fortalecimiento de la atención por medio de la modalidad de Consulados Móviles.

Con lo anterior se espera que un mayor número de guatemaltecos y guatemaltecas en el extranjero tengan los beneficios de contar con un documento de identificación como pueden ser pasaportes, tarjeta de identidad consular, constancia de origen y salvoconductos. Para ello se contempla inclusive la implementación de consultas y procedimientos consulares vía Internet, y que de esa cuenta diversas gestiones puedan ser encaminadas electrónicamente y que la comparecencia personal sea en casos verdaderamente necesarios.

También se prevé la ampliación de la red consular guatemalteca, a partir de estudios elaborados que determinen la necesidad de apertura de nuevas sedes consulares con lo que se atenderá y asistirá a migrantes guatemaltecos en el extranjero en lugares donde la necesidad se manifiesta, a efecto de prestar la debida asistencia y protección consular.

Se busca fortalecer el programa de defensa de los derechos de guatemaltecos en el extranjero con énfasis en personas en condición vulnerable por su situación migratoria y cuando enfrenten procedimientos que conlleven la detención o violación de dere-

chos humanos, contratando servicios profesionales de abogados y estableciendo convenios de cooperación con entidades que entre sus fines se encuentre velar por la defensa de los derechos humanos de la población migrante.

Se propone que la red consular de Guatemala difunda por los medios apropiados los servicios que prestan a los guatemaltecos en el extranjero, incluyendo la realización de los Consulados Móviles, a efecto de motivar a las personas para hacer uso de los mismos y de esa cuenta mejorar sus condiciones de vida en el extranjero.

Mejorar el acceso a la salud de los guatemaltecos en el extranjero es otro cometido previsto en la política que se promueve y para ello se contempla la realización de jornadas médicas en las que se pueda brindar atención primaria con énfasis en grupos vulnerables, uniendo esfuerzos entre instituciones gubernamentales de Guatemala como el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, MSPAS, y entidades privadas o públicas de los lugares de destino, reconociendo la importante labor que en este sentido constituyen los propios migrantes y las organizaciones que conforman.

La educación de los guatemaltecos en el extranjero es otro aspecto que se pretende sea atendido, y para ello se incluyen diferentes acciones como la implementación de un programa de alfabetización y el promover la validación en el extranjero de estudios realizados en Guatemala, así como el impulsar diferentes modalidades de estudio para migrantes guatemaltecos.

Se pretende fortalecer el programa que permite la comunicación entre migrantes guatemaltecos y sus familiares en Guatemala, mediante varias modalidades como servicio de Internet, centro de llamadas y video conferencias entre otros que puedan ser establecidos.

Se incluye un apartado dedicado a promover la identidad y la cultura guatemaltecas entre los migrantes de Guatemala, que incluya las cuatro culturas mayoritarias: xinca, maya, garífuna, y ladina, impulsando la realización de festivales artísticos, encuentros culturales, celebraciones patronales, establecer y celebrar día de la interculturalidad guatemalteca en el extranjero y, en lo posible, apoyar la realización de actividades recreativas entre la comunidad migrante.

Se contempla redoblar los esfuerzos para salvaguardar la vida de los guatemaltecos extraviados o en situaciones complejas en el extranjero, para lo cual la red de servicios consulares deberá promover las alianzas necesarias a efecto de implementar procedimientos para la localización de las personas, visitando con frecuencia centros de detención administrativa, cárceles y hospitales, tanto en lugares de tránsito como de destino de los flujos migratorios guatemaltecos.

Se espera mantener y fortalecer el programa de repatriación de guatemaltecos fallecidos en el extranjero, especialmente cuando los familiares son de escasos recursos.

La atención a las víctimas de violencia sexual, explotación y trata de personas guatemaltecas en el extranjero es una de las tareas a priorizar a través del fortalecimiento del servicio consular a efecto de brindar la protección debida y oportuna a las personas, contribuyendo en aquellos casos en que lo recomendable sea la regularización migratoria de las víctimas en el país en que se encuentren o bien para facilitar su repatriación.

La asistencia jurídica y psicológica necesariamente debe formar parte de la atención que se brinde a personas guatemaltecas víctimas de violencia o trata de personas en el extranjero.

Como puede percibirse, la implementación de la mayoría de acciones previstas en este apartado corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, MRE, por medio de la Red de Servicios Consulares, con el apoyo en menor medida de otros actores nacionales y del exterior.

En el eje relacionado con la atención de los familiares de los migrantes guatemaltecos y personas retornadas, se contempla una serie de acciones que procuren atender a sus necesidades, desde facilitar las comunicaciones, pasando por apoyar las formas de organización de los familiares, hasta contribuir para la integración socioeconómica de las personas retornadas.

Asimismo se promoverá el desarrollo de las familias receptoras de remesas, mediante una gama de acciones que van desde el impulso de campañas de sensibilización para un uso adecuado de las remesas que envían los migrantes, a manera que, con la debida orientación, un buen porcentaje pueda utilizarse en inver-

siones por las mismas familias en lo individual o en lo colectivo mediante proyectos que se puedan emprender a nivel local.

Acciones similares y complementarias a las anteriores también deberán promoverse para los habitantes que no tienen familiares migrantes, con el objeto de prevenir la migración irregular tanto de hombres como de mujeres.

Especial atención se prevé dar al impulso para la integración de organizaciones con la participación de jóvenes, hombres y mujeres, que busquen promover el desarrollo integral de sus miembros a través de la realización de diferentes proyectos.

Desde diferentes instituciones del Estado se promoverá la realización de campañas y acciones que busquen prevenir la deserción escolar, la drogadicción y el abuso hacia los menores al cuidado de parientes en vista de que sus padres han migrado, procurando orientarlos en actividades formativas y productivas.

Se establecerá un fondo específico para dotar de créditos a familiares de migrantes y retornados, privilegiando a los grupos organizados, lo que permitirá ejecutar proyectos tendientes a proveer de oportunidades a los beneficiarios y lograr el desarrollo en las diferentes regiones de Guatemala, para lo cual se espera la coordinación desde el Organismo Ejecutivo así como la participación de los Bancos del Sistema, Cooperativas, Ministerio de Economía, Ministerio de Finanzas Públicas y Cooperación nacional e internacional entre otras instituciones.

La asesoría y capacitación a organizaciones de familiares de migrantes y retornados que se conformen es fundamental para asegurar su sostenibilidad y como tal se constituye en un incentivo para aquellos migrantes que deseen invertir y requieran la orientación desde las instituciones del Estado.

Desde las instituciones del Estado se promocionará la comercialización de productos y servicios de organizaciones de familiares de migrantes en el mercado local y del extranjero, haciendo esfuerzos por vincular a productores con potenciales compradores o distribuidores.

Se contempla fortalecer la gama de servicios que se ofrece a las personas guatemaltecas retornadas a su arribo vía aérea, mejo-

rando la atención médica, higiene, pago de boletos de transporte, información de empleos, boletín de información nacional, cambio de moneda, refrigerio, llamada telefónica, recepción de denuncias, acompañamiento y entrega adecuada de menores de edad, e implementar dichos servicios a guatemaltecos que son deportados vía terrestre desde México.

Desde instituciones como el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, y Ministerio de Economía, se impulsarán acciones decididas para facilitar la integración socioeconómica de los guatemaltecos retornados, promoviendo oportunidades de empleo, la organización de las propias personas retornadas, homologación de estudios realizados en el extranjero,

Desde instituciones del Estado, como el Ministerio de Economía y Bancos del Sistema, entre otros, se incentivará la inversión en diferentes lugares del país por parte de guatemaltecos que radican en el extranjero fortaleciendo los vínculos entre ellos y organizaciones de familiares o migrantes retornados en los lugares de origen en Guatemala, a efecto de impulsar diversos proyectos productivos que generen nuevas fuentes de empleo.

Para el desarrollo de iniciativas que conlleven promover inversiones en comunidades de Guatemala, se valoran las alianzas que puedan establecerse con el sector productivo a nivel local, así como con instituciones públicas y privadas del extranjero que pueden constituirse en soporte para generar codesarrollo.

Se prevé elaborar y poner en práctica un protocolo de atención a migrantes que se encuentren en Guatemala, debiéndose impulsar simultáneamente una labor de sensibilización sobre derechos humanos dirigida especialmente a las autoridades encargadas de la seguridad y del tema migratorio en el país.

Se redoblarán los esfuerzos para permitir el acceso a los servicios públicos a migrantes de otra nacionalidad que se encuentren en Guatemala, procurando evitar la discriminación y toda práctica que se pueda caracterizar como xenófoba; para ello, se prevé sensibilizar a la sociedad.

Una iniciativa para regularizar la situación migratoria de extranjeros que se encuentran en Guatemala, particularmente de ori-

gen centroamericano, privilegia aquellos casos en que las personas han establecido vínculos familiares con guatemaltecos y guatemaltecas por medio de la unión de hecho o el matrimonio o bien procreen hijos nacidos en Guatemala, reduciendo los costos y los requisitos formales.

La coordinación interinstitucional deberá ser efectiva entre todas aquellas instituciones como la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, como responsables de la protección y asistencia a las víctimas y testigos, nacionales y extranjeras en casos de violencia sexual, explotación y trata de personas que se susciten en Guatemala, especialmente contra mujeres, niños y niñas, para que sean atendidos conforme a los compromisos asumidos a través de la legislación nacional e internacional.

La implementación del protocolo específico para atender a las víctimas de violencia sexual, explotación y trata de personas, que incluya procedimientos de identificación de casos, establecimientos adecuados para la estadía y procedimientos para la documentación personal y estancia autorizada en casos que corresponda, se considera prioritario para materializar los avances en esta área.

Se buscará que el procedimiento para determinar la condición de refugiado y otras formas de protección internacional en Guatemala funcione de acuerdo con la legislación y estándares internacionales, promoviendo en todo caso el acceso de los interesados al procedimiento de determinación de dicha condición, vigilando que las instancias responsables cumplan oportunamente con sus atribuciones en la materia, a efecto de no dejar a las personas en una situación de vulnerabilidad.

Por aparte, se promoverá la definición e implementación de una estrategia nacional para prevenir las migraciones internas que dan como resultado la concentración desproporcionada de personas en las principales ciudades de Guatemala, para lo cual se deberá tener en cuenta lo establecido en las leyes de descentralización, Código Municipal, y de Desarrollo local.

Se promoverá la emisión de la ley que regule el traslado y permanencia de trabajadores fuera de sus lugares de origen, a efecto de preservar los derechos de las personas, atendiendo la previsión constitucional al respecto. En todo caso, se prevé fomentar el desarrollo comunitario en zonas o regiones que originan flujos migratorios internos.

Para la atención de los flujos migratorios internos que se realizan en épocas estacionales, deberá tener lugar una efectiva coordinación y atención por parte de ministerios como el de Salud Pública y Asistencia Social, y el de Educación, para la atención de las personas en los lugares de destino, asegurando la atención en salud y la continuidad de los estudios de los hijos de los trabajadores y previniendo la deserción escolar.

Derivado de lo anterior, las instituciones del Estado encargadas de la planificación nacional y de elaborar los presupuestos ministeriales e institucionales deben prever la dotación de los recursos económicos necesarios para que una vez aprobada y publicada, la política pública integral de la República de Guatemala en materia migratoria pueda ser implementada debidamente.

# Propuestas fundamentadas en la Economía Social de Mercado para abordar el tema de la migración irregular

*Olaf Jacob*<sup>1</sup>

El concepto de la “Economía Social de Mercado” nació en Alemania durante los años 30 del siglo XX como un modelo social y económico alternativo al nazismo de aquella época. Fue concebido en la ciudad de Friburgo por un grupo de académicos pertenecientes a diferentes disciplinas: juristas, economistas, científicos sociales y teólogos, quienes proponían un modelo económico y social basado en la economía de mercado pero con un rostro social que permitiera al Estado intervenir en caso que los mecanismos del mercado fallaran. En el concepto de la “Economía Social de Mercado” el rol principal del Estado es el de definir el marco dentro del cuál deben articularse libremente las fuerzas del mercado. La “Economía Social de Mercado” tiene sus raíces en la Doctrina Social de la Iglesia, por lo que se rige por los principios de subsidiaridad, de solidaridad y de responsabilidad por los demás miembros de una sociedad.

La Fundación Konrad Adenauer publicó a mediados del año 2009 un documento titulado “Principios Rectores para el Bienestar, la Justicia Social y una Economía Sostenible” (Guidelines for Prosperity, Social Justice and Sustainable Economic Activity) el cuál presenta 10 principios que, enmarcados en el concepto de la “Economía Social de Mercado”, describen formas de abordar los problemas que aquejan a numerosos países del mundo en los últimos años relacionados con el fenómeno de la globalización y la crisis financiera del 2008 (Texto en inglés: <http://www.kas>.

---

**Olaf Jacob**, Director del Programa Regional de Políticas Sociales en América Latina (SOPLA) de la Fundación Konrad Adenauer con Sede en Río de Janeiro, Brasil.

[de/wf/doc/kas\\_17025-544-2-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_17025-544-2-30.pdf) Texto español: [http://www.kas.de/upload/Publikationen/2009/leitlinien/leitlinien\\_es.pdf](http://www.kas.de/upload/Publikationen/2009/leitlinien/leitlinien_es.pdf) ).

Aunque el texto no hace referencia explícita al tema de la migración irregular, sí presenta fórmulas de cómo enfrentar el origen de la misma. La migración no representa un problema en sí, sino es el producto de una gama de déficits en los países de los cuales emigra un porcentaje importante de la población. Por ese motivo es importante plantear la pregunta de por qué millones de personas, por lo general jóvenes, deciden emigrar de sus países de origen dejando atrás a sus familias y sus seres queridos.

Los estudios realizados en el marco del proyecto “Migración y Políticas Sociales en América Latina”, del Programa Regional de Políticas Sociales para América Latina de la Fundación Konrad Adenauer, publicados en el año 2009, demuestran que en la mayoría de los casos, los migrantes irregulares preferirían no emigrar si tuviesen mejores posibilidades de desarrollarse personalmente y profesionalmente en sus países de origen. Asimismo, consideran que los problemas en el sistema de salud pública y la desigualdad de oportunidades para sus hijos en el mundo laboral, la cual tiene su origen en una anticuada y muchas veces deficitaria educación pública, induce a la elección de la opción de emigrar a otros países, donde esperan encontrar mejores condiciones de vida y mayores posibilidades de desarrollo.

La migración irregular es muchas veces el resultado de una distribución desigual de prosperidad a nivel global, la cuál conlleva tensiones y conflictos políticos, sociales y económicos, los cuáles a su vez resultan en migración irregular. Por lo tanto, la única manera de confrontar la migración irregular es abordando los problemas que la producen: la desigualdad, la distribución inequitativa de bienes, la pobreza y la falta de oportunidades de desarrollo personal y profesional de algunos sectores marginados de la sociedad. Por lo tanto el Programa Regional de Políticas Sociales para América Latina concentra sus actividades relacionadas a las políticas sociales y migración en América Latina en brindar propuestas de políticas públicas para la reducción de la inequidad y la pobreza en los países que son afectados por la emigración de su población con el fin de lograr que los potenciales migrantes hagan uso de su primer derecho, el derecho a no tener que emigrar.

En el documento “Principios Rectores para el Bienestar, la Justicia Social y una Economía Sostenible”, la Fundación Konrad Adenauer sostiene que un sistema jurídico con capacidad funcional, confiable y democráticamente legitimado es la base para una actuación económica eficiente y sostenible, creando las condiciones para una economía sólida y una administración pública eficiente. Los estudios en 13 países de la región latinoamericana confirman que países con economías sólidas y eficientes, como por ejemplo Chile y Costa Rica, no tienen un nivel alto de emigración. Por el contrario. Estos países se han convertido en receptores de migración (muchas veces irregular) de los países vecinos, los cuáles no cuentan con una economía estable y una administración pública eficiente.

Otro factor mencionado en el documento de la Fundación Konrad Adenauer es el régimen de propiedad y empleo. Sólo un orden económico que se basa en la propiedad privada asegura sosteniblemente el empleo. Este aspecto incide en la migración irregular. Economías, que sufren altos índices de informalidad laboral como por ejemplo Guatemala, con una tasa de informalidad de aproximadamente 77% o Perú con 70% son a su vez países con un alto nivel de emigrantes irregulares, quienes buscan estabilidad en el extranjero.

Otro principio rector es el orden de competencia, el cuál debe basarse no sólo en el principio de rendimiento sino también en el de la igualdad de oportunidades. Una de las principales razones por las cuáles las personas optan por emigrar de sus países de origen es la falta de igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación. Muchos emigrantes irregulares, al ser interrogados por los motivos que conllevaron a su decisión de emigrar, mencionan junto a la falta de trabajo y a la pobreza en sus países de origen, la falta de oportunidades para sus hijos, quienes al asistir a una escuela pública de bajo nivel educativo no contarán con las mismas posibilidades de optar por un trabajo digno que les permita desarrollarse laboralmente y ascender, tanto económicamente como socialmente en comparación a los egresados de escuelas privadas, cualitativamente mejores.

El suministro de bienes públicos por parte del Estado es igualmente una necesidad en un orden de economía de mercado, si el mercado no está en la capacidad de ponerlos a la disposición de la sociedad o lo hace de manera insuficiente. En ese sentido,

el Estado debe involucrarse en ofrecer a la sociedad una infraestructura eficiente, así como oportunidades de formación básica y el acceso a una amplia cobertura sanitaria. Justamente en sociedades marcadas por la desigualdad, el Estado debe jugar un rol primordial en nivelar esas desigualdades, invirtiendo en obras públicas en el ámbito de la educación y la salud, para aliviar los desequilibrios y contribuir de esta manera a la reducción de los niveles de pobreza. La inaccesibilidad de amplios sectores de la sociedad a la salud pública y a una buena educación son en muchos casos razones para la emigración irregular.

Finalmente, la solidaridad y las garantías sociales juegan un rol importante con respecto a la migración irregular. Es indiscutible que el crecimiento económico favorece el combate contra la pobreza. La economía de mercado no puede impedir que surjan desigualdades en los ingresos y desventajas para partes de la población. Por ende, en una economía de mercado se necesitan sistemas de garantías sociales y mecanismos de redistribución que aseguren la paz social y que promuevan la participación de todos los sectores poblacionales en el desarrollo económico y social. Aquellos países que cuentan con sistemas de garantías sociales y programas de seguridad social que funcionan adecuadamente y que a su vez tienen índices de desigualdad menores, como Chile o Costa Rica, son justamente aquellos países que tienen un nivel menor de migración irregular.

La “Economía Social de Mercado” y los “Principios Rectores para el Bienestar, la Justicia Social y una Economía Sostenible” pueden no dar una respuesta directa a los problemas relacionados con la migración irregular. Sin embargo ofrecen pautas para atacar el problema desde sus raíces, en los países donde se origina la migración irregular, brindando un marco de acción para combatir la pobreza y la desigualdad y así evitar el éxodo de millones de jóvenes que optan por emigrar, alejándose de sus familias y de sus países de origen, reduciendo así las posibilidades de desarrollo de éstos.

## Últimas publicaciones Konrad Adenauer



### **Cómo cubrir una campaña electoral y no aburrirse en el intento**

Manual para cobertura electoral  
Autor: Martín Dinatale



### **Seguridad y crimen organizado transnacional**

Una propuesta de acción para Centrtroamérica  
Autor: La Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia (la Red)



### **Introducción a la Economía Social de Mercado**

Autor: Marcelo Resico



### **Democracia y Formación Política**

Autor: Josef Thesing

## Últimas publicaciones Konrad Adenauer



### **ABC de los partidos políticos de inspiración humanista cristiana**

Autor: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP)



### **Eficiencia del Gasto Público en América Latina.**

Programa Regional de Políticas Sociales en America Latina (SOPLA) de la Fundación Konrad Adenauer, Río de Janeiro Brasil.



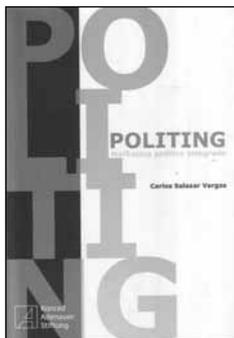
### **Presidencialismo versus parlamentarismo. Mitos y realidades**

Editor: Dieter Nohlen

## Últimas publicaciones Konrad Adenauer



**Comunicando desde la identidad:**  
Manual de comunicación política local  
Organización de Consultores Políticos  
Latinoamericanos (OCPLA) y el Programa  
Medios de Comunicación y Democracia en  
Latinoamérica, Buenos Aires, Argentina.



**Politing Marketing político integrado**  
Autores: Carlos Salazar Vargas



**Seguridad y Justicia:**  
**Pilares de la democracia**  
Fundación Konrad Adenauer Stiftung

Revista **análisis**político

**LO FORMAL Y LO REAL  
DE LAS MIGRACIONES**

**Fundación Konrad Adenauer Guatemala**

3a. Avenida "A" 7-74 zona 14, colonia El Campo  
Ciudad de Guatemala, Centroamérica

•  
PBX: (502) 2380-5100

•  
info.guatemala@kas.de

•  
www.kas.de