



Desarrollo y migración

Desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica

Alejandro I. Canales
Juan Alberto Fuentes Knight
Carmen Rosa de León Escribano



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps



Desarrollo y migración

Desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica

Alejandro I. Canales
Juan Alberto Fuentes Knight
Carmen Rosa de León Escribano



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

**Comisión Económica para
América Latina y el Caribe**

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto para
Administración y Análisis de Programas

Hugo E. Beteta
Director de la sede subregional
de la CEPAL en México

**Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura**

Julio A. Berdegue
Subdirector General
Representante Regional
para América Latina y el Caribe

Adoniram Sanches Peraci
Coordinador Oficina Subregional de FAO
para Mesoamérica

Luiz Carlos Beduschi
Oficial de Políticas
Programa Estratégico Reducción
de la Pobreza Rural
Oficina Regional de la FAO
para América Latina y el Caribe

Este documento fue preparado por Alejandro I. Canales, Juan Alberto Fuentes Knight y Carmen Rosa de León Escribano, Consultores, bajo la supervisión de Pablo E. Yanes Rizo, Coordinador de Investigaciones de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, y Fernando Soto Baquero, Consultor.

Este documento es parte de los resultados del programa Acuerdo de contribución entre la FAO y la CEPAL, “Alianza para la reducción de la migración forzada en Mesoamérica”.

Se agradece a Miriam Lemus, quien proporcionó diversos insumos y comentarios especialmente con relación a las migraciones al Canadá, y a Alfonso Muralles por sus aportes con relación al turismo y al retorno de refugiados guatemaltecos durante la década de 1990.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial formal, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Notas explicativas:

- La coma (,) se usa para separar los decimales.
- La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

Imagen de portada: © Banco de imágenes de Adobe Stock.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/TS.2019/7

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2019 • Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México • 2019-011

Esta publicación debe citarse como: Alejandro I. Canales, Juan Alberto Fuentes y Carmen Rosa de León Escribano, *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica* (LC/MEX/TS.2019/7), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo	13
Introducción	17
Capítulo I	
Dinámicas binacionales y relaciones transfronterizas en la migración en los países del norte de Centroamérica (NCA)	25
<i>Alejandro I. Canales</i>	
A. Antecedentes generales.....	28
1. Economía y población	28
2. Migración en los países del norte de Centroamérica: niveles, patrones y tendencias recientes	30
B. Migraciones de países del norte de Centroamérica en la región mesoamericana.....	33
1. Migraciones y desplazamientos con los otros países centroamericanos.....	34
2. Migraciones desde y hacia México	36
3. Migraciones transfronterizas en los países del norte de Centroamérica.....	36
C. Migración en la frontera Chiapas-Guatemala.....	38
1. Volúmenes y características de la migración trasfronteriza en la región Chiapas-Guatemala.....	40
2. Dinámica y patrón migratorio del flujo de guatemaltecos procedentes de México	42
3. Características sociodemográficas de los desplazamientos transfronterizos	44
4. Inserción laboral de las personas migrantes según modalidad migratoria	46
5. Conclusiones	49
D. Migración centroamericana en tránsito por México	51
1. Niveles y tendencias de la migración centroamericana en tránsito por México.....	52
2. Aprehensiones en México	57

3.	Riesgos y vulnerabilidad en el tránsito por México.....	59
E.	Migración desde los países del norte de Centroamérica a los Estados Unidos	68
1.	Niveles y tendencias	68
2.	Causas y determinantes estructurales de la migración a los Estados Unidos	70
3.	Migración y cambio demográfico en los países del norte de Centroamérica	73
4.	Perfil sociodemográfico de las personas migrantes	81
5.	Trabajo decente e inserción laboral de migrantes centroamericanos	88
F.	Migrantes de países del norte de Centroamérica en situación irregular en los Estados Unidos	95
1.	Niveles y tendencias de la migración irregular	95
2.	Perfil de las personas migrantes indocumentadas	98
3.	Deportaciones masivas y criminalización de la migración indocumentada: el racismo detrás de las políticas migratorias.....	103
G.	Perspectivas y recomendaciones	111
	Bibliografía	115

Capítulo II

Estrategias de desarrollo necesarias para impulsar una migración regular, segura y ordenada en los países del norte de Centroamérica (NCA)

Juan Alberto Fuentes K.

Resumen ejecutivo

	Diagnóstico de las migraciones procedentes de los países del norte de Centroamérica (NCA)	121
	Introducción	128
A.	Diagnóstico de las migraciones procedentes de los países del norte de Centroamérica (NCA)	128
1.	La importancia de las migraciones en Centroamérica.....	128
2.	Impactos de corto o mediano plazo: violencia y desastres	129
3.	Determinantes de largo plazo de las migraciones centroamericanas.....	138
4.	Las políticas de inmigración en los principales destinos de migrantes de los países del norte de Centroamérica	147
B.	Propuestas.....	163
1.	Hacia un relato matizado: hay que evitar que la brecha entre capacidades y oportunidades aumente la emigración	163
2.	Hacia una nueva inserción internacional de Centroamérica, basada en servicios y agricultura no tradicional.....	165
3.	La renovación de la política macroeconómica para aumentar la inversión y el empleo.....	181
4.	Programas de retorno y empleo.....	185
5.	Una estrategia de migración convergente	195
	Bibliografía	206

Capítulo III

Recomendaciones de política pública frente a las migraciones desde la perspectiva de la seguridad humana..... 213

Carmen Rosa de León Escribano

A.	Por qué surge el paradigma de la seguridad humana.....	213
	El antecedente de la seguridad nacional	213
B.	De la seguridad nacional a la seguridad humana	215
	Las estrategias y principios de la seguridad humana.....	218
C.	Seguridad humana y migración.....	219
	1. Movilidad y migración: un nuevo paradigma	220
	2. Implicaciones del enfoque de seguridad humana en las movilidades.....	223
	3. Seguridad humana y desplazamientos en el norte de Centroamérica	227
	4. La importancia del país de tránsito desde la perspectiva de un abordaje integral.....	234
	5. La política migratoria de los Estados Unidos	237
D.	Obstáculos para el diseño de una política pública desde el enfoque de la seguridad humana	240
	1. Dificultad de internalización del paradigma y la exclusión de las personas migrantes	240
	2. Seguridad nacional, debilidad institucional y captura del Estado.....	240
E.	Propuesta de hoja de ruta de la movilidad en el marco de la seguridad humana para los países del norte de Centroamérica (NCA)	242
	1. Marco normativo.....	242
	2. Supuestos para una hoja de ruta de la movilidad y la seguridad humana	245
	3. Hoja de ruta.....	246
	Bibliografía	249
	Anexo III.A1	255

Anexo A1

Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica.....	259
--	------------

Cuadros

Cuadro I.1	Centroamérica (6 países): características demográficas y económicas, 2015	30
Cuadro I.2	Países del norte de Centroamérica: componentes e indicadores de la migración internacional	32
Cuadro I.3	Países del norte de Centroamérica: emigrantes internacionales según país y región de destino, 2015	32
Cuadro I.4	Países del norte de Centroamérica: migración desde y hacia Centroamérica	34
Cuadro I.5	Países del norte de Centroamérica: migración desde y hacia México, 2015	36

Cuadro I.6	Países del norte de Centroamérica: inmigrantes y emigrantes transfronterizos, 2015.....	37
Cuadro I.7	Países del norte de Centroamérica: matriz origen-destino de los flujos transfronterizos, 2015.....	37
Cuadro I.8	Países del norte de Centroamérica: participación femenina en los flujos transfronterizos, 2015.....	38
Cuadro I.9	Frontera Chiapas-Guatemala: características de los desplazamientos de migrantes fronterizos según flujo migratorio, 2016.....	41
Cuadro I.10	Migrantes guatemaltecos procedentes de México a Guatemala: características sociodemográficas según tiempo de permanencia en México, 2016.....	45
Cuadro I.11	Migrantes guatemaltecos procedentes de México a Guatemala: características del flujo migratorio según tiempo de permanencia en México, 2016.....	48
Cuadro I.12	Países del norte de Centroamérica: características sociodemográficas de migrantes detenidos en la frontera sur de los Estados Unidos y devueltos por United States Border Patrol (USBP).....	60
Cuadro I.13	Países del norte de Centroamérica: redes familiares, experiencia migratoria y patrones de tránsito por México de migrantes detenidos en la frontera sur de los Estados Unidos y devueltos por United States Border Patrol (USBP).....	62
Cuadro I.14	Estados Unidos: inmigrantes de países del norte de Centroamérica, 2004-2017.....	69
Cuadro I.15	América Latina y países del norte de Centroamérica: indicadores socioeconómicos, 2015, 2000-2015 y 2010-2015.....	71
Cuadro I.16	Países del norte de Centroamérica, América Latina y los Estados Unidos: PIB y empleo en sectores de alta productividad, 2010-2015.....	71
Cuadro I.17	Estados Unidos: inmigrantes según sexo y país de región de origen, flujo 2005-2017.....	81
Cuadro I.18	Estados Unidos: inmigrantes de los países del norte de Centroamérica según grandes grupos de edad, 2005-2017.....	82
Cuadro I.19	Estados Unidos: inmigrantes según situación migratoria por país y región de origen, 2017.....	96
Cuadro I.20	Estados Unidos: volumen de remociones por año fiscal y según país de origen de las personas migrantes, 1998-2016.....	105
Cuadro II.1	Productividad anual.....	138
Cuadro II.2	Correlación de la propensión a emigrar con productividad, desarrollo humano, educación y seguridad social.....	141
Cuadro II.3	Países centroamericanos que se beneficiaron del TPS.....	148
Cuadro II.4	Trabajadores temporales en los Estados Unidos, 2013.....	154

Cuadro II.5	Perfiles educativos de migrantes de El Salvador, Guatemala y Honduras.....	166
Cuadro II.6	Exportaciones de productos agrícolas no tradicionales a los Estados Unidos	174
Cuadro II.7	Componentes de un programa de reintegración de migrantes en los países del norte de Centroamérica.....	191
Cuadro II.8	Interés en invertir y posesión de viviendas	198
Cuadro II.9	Relación de la diáspora con su país de origen.....	199
Cuadro III.1	Personas en movimiento-movilidad: vulnerabilidades	226
Cuadro III.2	Guatemala: principales motivos para migrar hacia los Estados Unidos, 2016	230
Cuadro III.3	El Salvador: principales motivos para migrar hacia los Estados Unidos, 2017	230
Cuadro III.4	Guatemala: personas en los Estados Unidos que envían remesas por escolaridad antes de partir	231
Cuadro III.5	Perfil de migrantes centroamericanos en tránsito por México hacia los Estados Unidos, 2014	231
Cuadro III.6	Países del norte de Centroamérica: eventos detonantes para el proceso migratorio en personas	232
Cuadro III.7	Flujo de entrada en territorio mexicano y retorno de los Estados Unidos a su país de origen, 2016-2018.....	234
Cuadro III.8	Retornados por país, año y grupo etario, 2017 y 2018.....	235
Cuadro III.9	Posición nacional de los países del norte de Centroamérica con respecto al Pacto Mundial para una migración segura, regular y ordenada (PMM).....	243
Cuadro III.10	Comparación de instrumentos legislativos en materia de migración de los países del norte de Centroamérica	244
Cuadro III.11	Comparación de la normativa en materia migratoria	244

Gráficos

Gráfico I.1	Países del norte de Centroamérica: emigración e inmigración internacionales, 1970-1990 y 2000-2015	31
Gráfico I.2	Países del norte de Centroamérica: migración bruta con otros países y regiones en Mesoamérica, 2015	34
Gráfico I.3	Países del norte de Centroamérica: índice de masculinidad de flujos migratorios, según país de origen y destino, 2015.....	35
Gráfico I.4	Países del norte de Centroamérica: principales flujos migratorios con otros países centroamericanos, 2015.....	35
Gráfico I.5	Migrantes de los países del norte de Centroamérica en tránsito por México, 2005-2016.....	53

Gráfico I.6	Estados Unidos: inmigrantes de los países del norte de Centroamérica que ingresaron en el año anterior, según períodos, 2005-2017.....	54
Gráfico I.7	Tasa de éxito de la migración en tránsito por México, 2005-2016.....	54
Gráfico I.8	Aprehensiones de migrantes de los países del norte de Centroamérica según país de detención, 2005-2016.....	55
Gráfico I.9	México: eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, 2005-2016	57
Gráfico I.10	México: volumen y porcentajes de aprehensiones de mujeres procedente de países del norte de Centroamérica, 2010-2016.....	58
Gráfico I.11	México: retorno asistido de migrantes de países del norte de Centroamérica, menores de edad, total y no acompañados, 2009-2016.....	59
Gráfico I.12	México: aprehensiones de migrantes en territorio mexicano según región de origen, 2010-2018	63
Gráfico I.13	México: principales riesgos y delitos sufridos por migrantes de países del norte de Centroamérica en su tránsito por México, 2011-2012.....	66
Gráfico I.14	México: agentes perpetradores de los delitos a migrantes en tránsito por México, 2011-2012	67
Gráfico I.15	Países del norte de Centroamérica: brecha de productividad con respecto a los Estados Unidos.....	72
Gráfico I.16	América Latina y países del norte de Centroamérica: expectativas de condiciones de vida y tasa de homicidios, 2000-2013.....	73
Gráfico I.17	Países del norte de Centroamérica: cien años de transición demográfica, 1950-2050.....	75
Gráfico I.18	Países del norte de Centroamérica: pirámide de edades de la población, 1980, 2015 y 2050	75
Gráfico I.19	Países del norte de Centroamérica: bono demográfico, 1950-2050.....	77
Gráfico I.20	Países del norte de Centroamérica: superávit de fuerza de trabajo	79
Gráfico I.21	Países del norte de Centroamérica: exportación del bono demográfico, 2000 y 2015.....	80
Gráfico I.22	Estados Unidos: edad al momento de migrar, migrantes de los países del NCA, 2005-2017.....	82
Gráfico I.23	Estados Unidos: población mayor de 20 años según nivel de instrucción escolar y país de nacimiento, 2017	83
Gráfico I.24	Países del norte de Centroamérica: tasas de emigración según nivel de escolaridad, población de 20 años o más, ca. 2015	84
Gráfico I.25	Países del norte de Centroamérica: tasas de emigración según ámbitos rural y urbano, 2015	87

Gráfico I.26	Guatemala y El Salvador: tasa de emigración a los Estados Unidos, según nivel de pobreza de los departamentos de origen, 2015.....	87
Gráfico I.27	Estados Unidos: tasa de empleo según país de origen, 2018.....	88
Gráfico I.28	Estados Unidos: trabajadores con salarios bajo línea de empleo decente, 2018	89
Gráfico I.29	Estados Unidos: trabajadores sin prestaciones de salud y pensión, 2018.....	90
Gráfico I.30	Estados Unidos: ocupados según estratos ocupacionales y país de origen, 2018.....	90
Gráfico I.31	Estados Unidos: remuneraciones promedio según país de origen, 2018	91
Gráfico I.32	Estados Unidos: trabajadores de alta escolaridad en puestos de baja calificación, 2018.....	92
Gráfico I.33	Estados Unidos: remuneraciones de trabajadores en puestos de estratos altos, 2018.....	93
Gráfico I.34	Estados Unidos: población según estratos de ingresos mensuales y país de origen, 2018.....	94
Gráfico I.35	Estados Unidos: migrantes de los países del norte de Centroamérica en situación irregular, 2005-2017	97
Gráfico I.36	Estados Unidos: migrantes de los países del norte de Centroamérica en situación irregular según país de origen, 2005-2017.....	98
Gráfico I.37	Estados Unidos: índice de masculinidad de migrantes de los países del norte de Centroamérica según país y condición migratoria, 2017.....	99
Gráfico I.38	Estados Unidos: migrantes de los países del norte de Centroamérica según grupos de edad, 2017	100
Gráfico I.39	Estados Unidos: migrantes de los países del norte de Centroamérica según escolaridad, 2017	101
Gráfico I.40	Estados Unidos: migrantes de los países del norte de Centroamérica con salarios inferiores a nivel de empleo decente, 2017	101
Gráfico I.41	Estados Unidos: migrantes de los países del norte de Centroamérica, según estrato de ocupación, 2017	102
Gráfico I.42	Estados Unidos: tasa de deportación según país o región de origen, 2011-2016	107
Gráfico I.43	Estados Unidos: volumen de deportaciones por año fiscal, según país de origen,1998-2016	108
Gráfico I.44	Estados Unidos: tasa de deportación de inmigrantes de los países del norte de Centroamérica, según país de origen, 2011-2016	109
Gráfico I.45	Estados Unidos: tasa de criminalización de las deportaciones, según país de origen y período de deportación, 2003-2016	110
Gráfico II.1	Flujo anual de migraciones de Centroamérica a los Estados Unidos, 1980-2013.....	130

Gráfico II.2	Estados Unidos: migrantes centroamericanos, 1960-2016	132
Gráfico II.3	Niños no acompañados detenidos en la frontera sur de los Estados Unidos, 2007-2018.....	135
Gráfico II.4	Centroamérica: brecha de productividad laboral y proporción de población migrante	139
Gráfico II.5	Brecha de productividad laboral entre los Estados Unidos y Centroamérica.....	140
Gráfico II.6	Relación entre la propensión a migrar y la cobertura de la seguridad social.....	143
Gráfico II.7	Estados Unidos: relación entre migrantes, 1980 (diáspora original) y 2016	144
Gráfico II.8	Estados Unidos: total de aprehensiones, 2010-2016	150
Gráfico II.9	Deportaciones totales a El Salvador, Guatemala y Honduras, 2010-2018.....	151
Gráfico II.10	Estados Unidos: total de trabajadores en los regímenes temporales poco calificados agrícolas (2HA) y no agrícolas (2HB).....	155
Gráfico II.11	Estados Unidos: trabajadores centroamericanos en los regímenes temporales poco calificados, agrícolas y no agrícolas	156
Gráfico II.12	Canadá: cuatro principales países del Programa de Trabajadores Extranjeros Temporales, 2006-2015	160
Gráfico II.13	Canadá: Programa de Trabajadores Extranjeros Temporales, 2009-2015.....	162
Gráfico II.14	Composición del empleo en los países del norte de Centroamérica, 2018.....	170
Gráfico II.15	Fortalecimiento de la ventaja comparativa en los países del norte de Centroamérica.....	172
Gráfico II.16	Centroamérica: remesas como porcentaje del PIB, 2000-2017	181
Gráfico III.1	Distribución porcentual de la población de menores inmigrantes en México por asistencia escolar y país de nacimiento	232
Gráfico III.2	Causas que motivaron a los entrevistados a dejar su país	233
Gráfico III.3	Detenciones de migrantes en México, 2011-2017	236
Gráfico III.4	Solicitudes de la condición de refugiado en México	236

Recuadros

Recuadro III.1	De acuerdo con la encuesta de Médicos Sin Fronteras (MSF) (2017)	233
----------------	--	-----

Diagramas

Diagrama III.1	<i>Continuum</i> de la movilidad	228
----------------	--	-----

Mapas

Mapa I.1	Centroamérica y países del norte de Centroamérica	29
Mapa I.2	Región fronteriza Chiapas-Guatemala	39
Mapa I.3	Distribución porcentual de migrantes guatemaltecos procedentes de México, según modalidad migratoria y departamento de residencia en Guatemala y región de trabajo en Chiapas, 2016.....	43
Mapa I.4	Rutas de la migración centroamericana en tránsito por México, 2017.....	56
Mapa I.5	México: distribución territorial de los delitos contra migrantes en tránsito, 2011-2012.....	68
Mapa I.6	Estados Unidos: distribución por estados y áreas metropolitanas de inmigrantes de los países de norte de Centroamérica, 2017	85

Prólogo

La movilidad humana internacional, como un fenómeno histórico asociado a cambios estructurales en el desarrollo de los países, nunca había ocupado un papel tan destacado en los medios de comunicación y en la agenda global. Su intensificación ha alcanzado su máxima expresión en el considerado como el mayor corredor migratorio del mundo, es decir, entre México, los países del norte de Centroamérica (NCA) y los Estados Unidos de América. Quince millones de personas, la mitad del total de migrantes de América Latina y el Caribe, y un promedio del 10% de la población de cada país, han seguido esta trayectoria, estimulados por las enormes brechas de productividad y salariales existentes entre los países.

Aunque histórica, esta migración hacia el norte se ha complejizado debido a mayores desplazamientos internos forzados de población en sus países de origen (consecuencias de desastres naturales, de la variabilidad climática, la violencia y crisis sociopolíticas); a la violación de derechos humanos de los migrantes en sus rutas de tránsito y a políticas de inmigración cada vez más restrictivas en los países de destino.

Las decisiones de migrar son tomadas con mayor frecuencia para sobrevivir. Los patrones de migración como el de niñas y niños no acompañados, de familias enteras, el aumento de personas retornadas y las caravanas de migrantes, están poniendo en jaque la gestión migratoria en los países de origen, tránsito y destino, e influyendo en sus relaciones geopolíticas y de cooperación mutua.

Son incuestionables las evidencias que muestran los beneficios económicos, sociales y culturales que se derivan de la migración para todos los países, en particular para los de destino. Entre estos beneficios se encuentra la corrección de desbalances existentes entre las dinámicas demográficas y económicas en los países de origen y de destino. Mientras en los países del NCA el superávit de fuerza de trabajo alcanza al 25% de su población, un 38% del déficit de la fuerza de trabajo en los Estados Unidos es cubierto por personas inmigrantes latinoamericanas, de los cuales un 80% proviene de México y Centroamérica.

El potencial que tiene la migración para contribuir en la reducción de las desigualdades en y entre los países muestra su pertinencia para implementar la Agenda de

Desarrollo Sostenible 2030, que aboga por alcanzar balances entre el acceso y control de los mercados de trabajo y entre los beneficios y los costos de la migración. La comunidad internacional ha dado una respuesta multilateral con la suscripción del Pacto Mundial para una Migración, Segura, Ordenada y Regular en el que se reconoce a las personas migrantes como sujetos de derechos humanos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), tienen entre sus mandatos institucionales proveer su cooperación técnica a los países con el objetivo de potenciar los beneficios y enfrentar los desafíos que, desde la óptica del desarrollo, plantea la migración internacional como una vía efectiva para reducir las desigualdades, la pobreza y el hambre en nuestra región. Es por ello que ambas organizaciones han suscrito un Acuerdo de Cooperación Técnica y convocado al establecimiento de una alianza de diversos actores con el fin de enfrentar las causas de la migración y construir oportunidades en territorios rurales de Mesoamérica.

Esta alianza, entendida como un bien público regional, tiene como propósito generar análisis y evidencias que contribuyan a comprender mejor el fenómeno migratorio entre los países del NCA, México y los Estados Unidos. Con ello se busca acompañar la elaboración de una nueva narrativa sobre la migración desde la mirada de la seguridad humana y tomando en cuenta los intereses y la perspectiva de los países de origen y de tránsito; la construcción de una nueva gobernanza; políticas y programas públicos, así como de participación social y cooperación internacional.

La narrativa oficial predominante sobre migración, que explica sus causas y consecuencias y orienta la gobernanza y las políticas públicas, está basada en un paradigma de la seguridad nacional que privilegia los controles y seguridad fronterizas. Esta narrativa oculta o subestima las causas estructurales de la migración, invisibiliza sus aportes a la economía, la sociedad y la cultura, vulnera la situación de los derechos humanos de los migrantes en tránsito, criminaliza la migración irregular y simplifica y politiza un fenómeno complejo y multicausal.

El logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de los principios del Pacto Mundial se favorecería con la adopción por parte de los países de una narrativa más comprehensiva, que incorpore el paradigma de la seguridad humana en las políticas migratorias y de desarrollo, valorando las causas estructurales de la migración y poniendo a las personas en el centro.

La implementación de este Acuerdo de Cooperación Técnica entre la CEPAL y la FAO ha generado un acervo importante de información, análisis y evidencias que son insumos para la nueva narrativa y para la consideración del fenómeno migratorio, no solamente en políticas de seguridad, sino también en las políticas de desarrollo. Para alcanzar este objetivo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se han dado a la tarea de recopilar información, hacer análisis y emitir recomendaciones.

Entre los resultados del Acuerdo se han elaborado seis estudios con recomendaciones de estrategias y políticas para enfrentar los desafíos de la migración a nivel de los países del NCA y en la subregión, así como el *Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica* que reúne y organiza la información estadística disponible sobre los patrones migratorios en estos países. Este Atlas, publicado de forma conjunta entre la CEPAL y la FAO, fue presentado en la Conferencia intergubernamental para el Pacto Mundial sobre migración realizada en Marrakech en diciembre de 2018.

Las recomendaciones contenidas en estos estudios han tomado en cuenta una reflexión colectiva, mediante la realización de dos reuniones de expertos de la Alianza, con actores gubernamentales, academia, sociedad civil y organizaciones internacionales de cooperación de México y los países NCA. Adicionalmente, fueron realizadas consultas nacionales, en Guatemala, El Salvador y Honduras, con representantes de los mismos actores.

En esta publicación se incluyen tres de los estudios, de carácter subregional, que tratan sobre: i) Estrategias de desarrollo para impulsar una migración regular, segura y ordenada en los países del NCA; ii) Dinámicas binacionales y relaciones transfronterizas en la migración de los países del NCA, y iii) Recomendaciones de política pública frente a las migraciones desde la perspectiva de la seguridad humana. Además, se incorpora como anexo el *Atlas de la migración en los países del NCA* ya mencionado anteriormente. Los tres estudios restantes, publicados por la FAO, son de carácter nacional para Guatemala, El Salvador y Honduras, y tratan sobre las raíces rurales de la migración en esos países. Estos tres estudios han generado insumos para las agendas específicas de cooperación técnica de la FAO.

En las evidencias que muestran los estudios y en las conclusiones de las reuniones de expertos, fue constatado el carácter fuertemente rural de la migración en los países del NCA y la importancia que juegan la agricultura y la nueva ruralidad en la estructura del empleo y en todos los patrones de migración. La emigración ha estado cambiando el perfil de las áreas rurales en los países del NCA a partir del éxodo de la juventud y la feminización de la agricultura. La migración plantea desafíos adicionales para la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, particularmente en aquellos territorios de donde sale la población.

En la CEPAL y la FAO se considera que los resultados de esta Alianza contribuirán a acompañar técnicamente iniciativas como la que impulsa México para elaborar en forma conjunta con los países del NCA un plan de desarrollo integral que buscará ofrecer, desde el enfoque de derechos, más oportunidades a la población en sus lugares de origen.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Julio Berdegú
Subdirector General
y Representante Regional
para América Latina y el Caribe
Organización de las Naciones Unidas para
la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Introducción

La migración es un fenómeno histórico de movilidad humana asociado a cambios estructurales en el desarrollo socioeconómico, que provoca que la mano de obra se traslade entre sectores de la economía, desde zonas rurales a urbanas, o entre países. Es imposible disociar la migración interna de la internacional, al ser partes complementarias de un mismo proceso que comparte sus causas e impactos. Hay vasta evidencia que indica que la población que migra internamente tiene una mayor propensión a hacerlo internacionalmente.

Sin embargo, no toda la migración está vinculada a transformaciones estructurales: otra parte creciente de ella obedece a desplazamientos forzados de la población debido a desastres naturales, violencia, cambio climático, conflictos por la tierra, crisis sociopolíticas y el acelerado deterioro económico en algunos países. La migración internacional está determinada por los desbalances entre las dinámicas económicas y demográficas en los países, condicionados por el estilo de desarrollo y su inserción económico-productiva en el proceso de globalización, que generan desigualdades y brechas de productividad y salariales, entre países de origen y de destino. En suma, las desigualdades socioeconómicas, las dinámicas demográficas y la gobernanza son los factores impulsores de la migración.

En ese contexto, en los países de origen con superávit demográfico y laboral tienden a intensificarse los flujos de migración internacional de “sobrevivencia”. En los países de tránsito, las personas migrantes siempre irregulares son vulnerables y sujetas a la violación de todos sus derechos. En los países de destino en los que prevalece la precarización e inseguridad laboral de su cada vez más disminuida “clase media”, se ve en los inmigrantes una amenaza, aprovechada para politizar y criminalizar la inmigración. En estos países también se observa una gran paradoja: por un lado, los capitales necesitan la mano de obra barata de la inmigración, así como más contribuyentes a sus sistemas de protección social; pero por el otro, parte de su clase política promueve el miedo al migrante, visto como el nuevo “enemigo” externo. Esto abona a la desvalorización de la contribución que la inmigración hace a su economía, sociedad y cultura.

Uno de los grandes desafíos contemporáneos es cómo gestionar la migración. Los debates van desde quienes abogan por la preminencia de la seguridad nacional, los controles y el “cierre de fronteras” hasta quienes propugnan por privilegiar la seguridad humana y el libre tránsito de personas, que toman voluntariamente sus decisiones de emigración. Este desafío ha sido incluido con prioridad por la comunidad internacional, en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, considerando que la migración es pertinente para la consecución de todos sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como un instrumento de gran potencial para reducir desigualdades, ya sea en o entre países.

El ODS 10 propone facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratoria planificadas y bien gestionadas. Para contribuir en su consecución, 160 países firmaron el Pacto Mundial para una Migración, Segura, Ordenada y Regular a fines de 2018. Este Pacto busca establecer un balance entre acceso y control de los mercados de trabajo, y entre los costos y los beneficios de la migración, reconociendo a las personas migrantes como sujetos de derecho.

Según datos de las Naciones Unidas, los 20 países de América Latina registraron en 2015 un estimado de 31,1 millones de emigrantes, equivalentes al 5% de su población total. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la migración intrarregional y transfronteriza ha sido el rasgo dominante de esta región durante la mitad del siglo XX. Al mismo tiempo, se ha intensificado y complejizado un patrón histórico de migración extrarregional principalmente de los países del norte de Centroamérica (NCA) hacia los Estados Unidos y el Canadá.

La mitad de todos los emigrantes en la región, 16,4 millones de personas, provenía en 2015 de México y Centroamérica. Destaca el creciente peso que adquiere la emigración de los países del norte de Centroamérica (NCA); el destino de un 90% de estas personas emigrantes son los Estados Unidos. El corredor México-Estados Unidos es, por gran diferencia, el principal corredor migratorio del mundo. Según el Secretario de Relaciones Exteriores de México, el paso fronterizo de Tijuana es uno de los más intensos del mundo, pues es atravesado por más de 60 millones de personas al año.

De manera contrastante, la emigración de México a Estados Unidos, estimada en 12 millones de personas, ha venido reduciéndose a la mitad en los últimos 10 años y ha alcanzado actualmente un saldo migratorio nulo, mientras que la emigración de los países del NCA ha crecido en las últimas dos décadas al 7,3% anual, hasta alcanzar los 3,1 millones de personas en 2015, algo más del 10% de su población total. Más allá de su intensificación, la emigración de los países del NCA ha tomado una gran relevancia por las tensiones que está provocando en las relaciones geopolíticas y de cooperación entre estos países, México y los Estados Unidos. Asimismo, esta situación ha puesto en cuestión, como nunca, los sistemas existentes para gestionar la migración, tanto en sus países de origen como en los de tránsito y en el de destino.

En los países de origen, las causas que impulsan una migración de “sobrevivencia” continúan deteriorándose y la intensificación de sus flujos genera nuevos patrones como la

emigración de niñas y niños desacompañados, de familias enteras y el fenómeno masivo de las “caravanas”. Los controles fronterizos en los países de tránsito están siendo rebasados y las personas migrantes en condición irregular sufren la violación sistemática de sus derechos humanos. Un aumento en las restricciones a la migración en los Estados Unidos provoca un incremento en el retorno de migrantes y una posible disminución del flujo de remesas.

En este contexto, plagado de restricciones, el Gobierno de México ha anunciado cambios en su política migratoria, que históricamente ha estado acoplada a la de los Estados Unidos. El principal cambio está en una regularización temporal controlada de las personas migrantes centroamericanas en tránsito, lo que les permitiría trabajar y las haría menos vulnerables a la violación de sus derechos, además de darles la opción de escoger a México como su lugar de destino.

La CEPAL y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) han sumado esfuerzos para elaborar análisis, efectuar consultas y promover debates entre los actores públicos, la academia y la sociedad civil, y han conseguido la cooperación internacional, con el fin de ayudar a comprender mejor el fenómeno de la migración, así como basar en evidencias las propuestas de estrategias, políticas y programas de acción que permitan enfrentar los desafíos que plantea la migración.

Este libro es parte de los resultados logrados por la cooperación entre la CEPAL y la FAO y su propósito es buscar respuestas a las causas de la migración y brindar insumos para una nueva narrativa sobre esta, basada en un enfoque del desarrollo y de seguridad humana con una mirada desde los países del norte de Centroamérica. En el proceso de su elaboración la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han recopilado información, han hecho análisis y han emitido recomendaciones.

El libro se estructura en tres capítulos y un anexo. El primer capítulo, elaborado por Alejandro Canales, se titula “Dinámicas binacionales y relaciones transfronterizas en la migración de los países del norte de Centroamérica”. El segundo capítulo, elaborado por Juan Alberto Fuentes, se titula “Estrategias de desarrollo, necesarias para impulsar una migración regular, segura y ordenada en los países del norte de Centroamérica”. El tercer capítulo, elaborado por Carmen Rosa de León-Escribano, se titula “Recomendaciones de política pública frente a las migraciones desde la perspectiva de la seguridad humana”. En anexo se incluye el *Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica*.

El primer capítulo brinda un aporte al análisis y caracterización de los patrones migratorios en los países del norte de Centroamérica, además de proveer información estadística útil para el diseño de programas, políticas y diversas formas de intervención en favor de una migración segura, ordenada y regular en esta región. Con esa finalidad, este capítulo elabora un análisis de las características y dinámicas migratorias con un enfoque

en las relaciones transfronterizas y en los desplazamientos plurinacionales tanto al interior de los países, como en su relación con México y los Estados Unidos.

El capítulo inicia con una perspectiva estructural sobre las condiciones, causas y determinantes de las migraciones, enfatizando la situación de pobreza y desigualdad en el marco de modelos de desarrollo asimétricos y dependientes sustentados en patrones productivos rentistas que limitan su capacidad de crecimiento y desarrollo económico. Asimismo, desde una perspectiva territorial se analizan y caracterizan los distintos flujos y patrones migratorios, tanto transfronterizos como de larga distancia, hacia los Estados Unidos. Finalmente, se analizan las condiciones de la migración desde un enfoque de derechos, esto es, poniendo en el centro del análisis la situación de vulnerabilidad y riesgos que afectan a las personas migrantes y atentan contra su seguridad como seres humanos y personas.

Entre los principales aportes que brinda este capítulo está mostrar la situación de vulnerabilidad, riesgos y diversas formas de violación de los derechos humanos de las personas migrantes, con especial atención a las condiciones de mayor precariedad y riesgos de las mujeres y de la población infantil y adolescentes menores a los 18 años, que emigran acompañados o solos. Esta situación se documenta en todos los patrones migratorios, desde la precariedad de las personas migrantes intrarregionales y transnacionales entre Guatemala y México, los riesgos y la vulneración de derechos de las personas migrantes en su tránsito por México y su precaria inserción laboral en los EUA, con especial énfasis en las personas migrantes que están en situación irregular.

Frente al desafío de la ausencia de fuentes de información sobre la migración internacional, uno de los principales aportes de este capítulo es el aprovechamiento de todas las bases de datos existentes, así como de encuestas disponibles y la utilización de modelos y metodologías para realizar estimaciones. Ejemplos innovativos son los métodos utilizados para estimar el volumen de migrantes centroamericanos en tránsito por México y la magnitud y características de la población migrante en situación irregular en los Estados Unidos.

De esta manera, en este capítulo se presentan estimaciones y análisis de los patrones y flujos migratorios existentes entre los países del norte de Centroamérica y entre ellos y el resto de los países de Centroamérica que, aunque de baja intensidad, son muy relevantes y generalmente están invisibilizados. Otro aporte significativo es que se logra documentar la magnitud y las dinámicas de los flujos migratorios fronterizos o transnacionales entre Guatemala y México como sujetos sociales y demográficos sobre una base esencialmente laboral y económica.

En el capítulo se ratifica con evidencias la tendencia al crecimiento de la migración de los países del NCA hacia los Estados Unidos y consecuentemente, el aumento sostenido de la población migrante en situación irregular; se analizan todas sus consecuencias, entre las que se proporciona una detallada descripción de su precaria inserción laboral y social, así como de la política de deportaciones masivas y criminalización de la migración

indocumentada. También destaca la caracterización, muy bien documentada, del tránsito por México de las personas migrantes cuyo destino son los Estados Unidos.

Una constatación importante para el ámbito de las políticas es el carácter predominantemente rural y la importancia que juega la agricultura en todos los patrones de migración (intrarregional, transfronteriza y hacia los Estados Unidos) de los países del NCA. Así, se afirma que la emigración no es homogénea en el territorio nacional de cada país, sino que tiende a ser mayor en ámbitos rurales y menor en ámbitos urbanos. Finalmente, en este capítulo se considera que la migración es un tema de carácter político, en el que la persona migrante debe ser considerada como sujeto de las políticas públicas y participar en las decisiones que le atañen, y no solamente como objeto de políticas que le otorgan concesiones.

El segundo capítulo consta de dos partes. En la primera se elabora un diagnóstico, desde una perspectiva histórica, de la situación de la migración y sus causas en Centroamérica con énfasis en los países del NCA. En la segunda se hacen recomendaciones de cambios en la forma como los países del NCA se insertan en la economía internacional; de reformas de la política macroeconómica; de programas para migrantes retornados y una estrategia convergente de migraciones de los países del NCA.

En la primera parte del capítulo se elabora un diagnóstico comprensivo de los determinantes estructurales de largo plazo de la migración de los países del NCA. Su punto de partida es que lo que mejor predice la migración futura es la pasada. De ahí que se utiliza una visión histórica para reconstruir el ciclo de la migración de los países del NCA y México a los Estados Unidos, desde mitad del siglo pasado. A partir de estos datos se brindan insumos relevantes tanto para vislumbrar tendencias futuras, como para generar una nueva narrativa sobre la migración que tome en consideración la perspectiva de los países de origen. Esa visión histórica es interpretada desde un abordaje de la economía política, relevando el papel determinante de las políticas migratorias de los Estados Unidos como principal país de destino de la emigración de los países del NCA, pero también de México como país de tránsito y del Canadá como segundo país de destino.

El papel que han cumplido las políticas públicas (migratorias, económicas, geopolíticas) de cada uno de los Estados, en el fenómeno migratorio, en los países de origen, de tránsito y de destino, subraya la corresponsabilidad de todos los Estados involucrados, tanto en lo que sucede ahora, como al encarar los desafíos futuros. En la narrativa política predominante las personas migrantes son un problema, más que un aporte, en los países de destino y una responsabilidad exclusiva de los países de origen.

En la segunda parte de este capítulo se hacen propuestas y recomendaciones de estrategias, políticas y programas, que tienen en común la vinculación entre migración y desarrollo. Se hace una propuesta de estrategia de migración desde una perspectiva regional (países de origen, tránsito y de destino) con base en los principios y objetivos del Pacto Mundial por una Migración Regular, Segura y Ordenada.

El punto de partida de la estrategia propuesta es la estructura del empleo existente en los países de origen, los niveles de calificación de sus trabajadores y los sectores en los

que se han empleado en los países de destino. Se trata de lograr ajustes en la inserción internacional de los países del NCA, aprovechando la migración como una fuente de “ventajas comparativas reveladas”. La apuesta está en promover un “gran salto” en la inversión y el empleo masivo, aumentando la productividad laboral y los ingresos, con lo que se tienda a reducir las brechas existentes con los países de destino. Para ello se proponen políticas estratégicas en los sectores de mayor potencial para lograr aumentos en la productividad laboral y que tienen una amplia demanda en los países de destino, la dinamización del turismo y la agricultura, especialmente la “no tradicional”.

Ante la evidencia de las raíces rurales de la emigración en los países del NCA, una primera propuesta de política pública es apoyar la agricultura y el desarrollo rural. Una segunda propuesta es promover el turismo con una perspectiva regional (mesoamericana) para intensificar la generación de empleos. Una opción analizada en la búsqueda de un auge en el turismo hace referencia al enorme potencial del turismo procedente de China. La propuesta combina la atención a determinantes estructurales con la regularización de una migración voluntaria, mediante un patrón temporal o circular. Además de la gestión de la migración laboral temporal como base de la estrategia, se recomienda dejar abiertas las opciones para alcanzar una regularización más amplia y sostenida que contribuya con la estrategia de desarrollo de los países.

Como parte de una estrategia migratoria, en este capítulo destaca el análisis de los impactos de las remesas en la política macroeconómica (cambiaria y monetaria) en países altamente dependientes de ellas. Se llega a mostrar que existiría espacio y las ventajas de una devaluación de la moneda, dirigida a dinamizar la producción interna y el empleo más que a poner toda la atención en el balance externo.

Atendiendo al flujo creciente de la migración de retorno, que acompaña a la intensificación de la emigración, de los controles y deportaciones desde México y de los Estados Unidos, se ilustran lecciones obtenidas de algunas experiencias internacionales de repatriación valoradas como exitosas. Finalmente, en la última parte, se transita de la propuesta de estrategia migratoria a recomendaciones concretas para una agenda regional que puede servir de base para procesos de negociaciones bilaterales o multilaterales al respecto.

En el tercer capítulo se presenta una propuesta para el abordaje del fenómeno de la migración en el marco del paradigma de la seguridad humana. Para ello, se plantean los antecedentes del concepto de seguridad nacional que marco el desempeño de los países del NCA durante los años ochenta. A partir del desarrollo conceptual y operativo del nuevo paradigma, se analiza la migración desde la óptica de la seguridad humana y los cambios profundos que esta demanda, incluyendo el tratamiento enfocado más en la persona, sus vulnerabilidades y necesidades de seguridad.

Se muestra la complejidad y los desafíos que implica el tránsito del paradigma predominante de la “seguridad nacional,” utilizado principalmente por los países de destino, hacia un abordaje de la “seguridad humana”, que es compatible con la consecución de los ODS y del Pacto Mundial por una Migración Segura, Ordenada y Regular. Asimismo,

se enfrenta el desafío de traducir el análisis conceptual de las diferencias que sustentan ambos paradigmas, en una propuesta práctica, en forma de hoja de ruta, para la sustentación de políticas públicas desde la óptica de la seguridad humana.

En el capítulo se evidencian con precisión los contrastes entre una visión restringida de la seguridad ciudadana, subordinada a la defensa del Estado, de enemigos internos y externos, a una visión más integral de la seguridad centrada en la persona en todas sus dimensiones. Esta visión se vincula la seguridad con el desarrollo a un nivel global y se desdobra en siete dimensiones de la seguridad: económica, alimentaria, salud, medioambiental, personal, comunitaria y política.

Trasladar la lógica integral del desarrollo humano a la política pública es uno de los principales desafíos de los Estados, especialmente en relación con las migraciones, a pesar de que sus grandes contribuciones acompañan la evolución de la humanidad. El concepto de seguridad, conforme se evidencia, centrado en las personas y estrechamente vinculado al proceso de desarrollo, se aplica al fenómeno de las migraciones tratándolas como procesos de movilidad humana, lo que implica cambios en el lenguaje, así como en la comprensión y el tratamiento de estas.

Resulta de gran utilidad para estos debates el contrapunto conceptual que se realiza entre migración y movilidad, cuya comprensión da una idea más precisa de los desafíos que implica incorporar la visión de la seguridad humana, en las políticas migratorias. En palabras del autor, la gran diferencia es que el ser migrante es una calificación producto de una relación entre el Estado y una persona y se puede acomodar a una narrativa de amenaza potencial al Estado. Sin embargo, la movilidad es un flujo de personas horizontal, entre iguales, que representa dimensiones sociales, históricas y culturales.

En el concepto de movilidad humana los análisis se centran en las relaciones entre personas, familias y comunidades en sus procesos de salida, los lugares por los que transitan y aquellos adonde llegan y se quedan, o de donde son expulsados de regreso y a donde buscan reinsertarse. En la propuesta de hoja de ruta relacionada con la movilidad y seguridad humana como política pública que se hace en este capítulo, se utiliza un abordaje territorial. Hay una gran unanimidad respecto a esta aproximación como la más adecuada para el empoderamiento de personas, familias y comunidades, uno de los componentes fundamentales de las estrategias de la seguridad humana.

Los desafíos del diseño de políticas públicas desde el enfoque de la seguridad humana son enormes y deben ser vistos en perspectiva de mediano y largo plazo. Por una parte, se debe internalizar el concepto mismo en sociedades tan desiguales y con una alta proporción de su población en la pobreza y en los últimos lugares de la escala social. Y por otra parte, se debe subsanar la debilidad institucional de los Estados, su pérdida de legitimidad y su captura por intereses corporativos o del crimen organizado. Ambos desafíos se enfrentan en un ámbito geopolítico en el que la migración es vista con una visión de la seguridad nacional. Finalmente, destaca el valioso esfuerzo desarrollado en este capítulo para dar el salto entre el análisis conceptual del paradigma de la seguridad y la

propuesta de una hoja de ruta para la elaboración de un Plan regional para la protección y el empoderamiento de las personas centroamericanas en movilidad temporal.

El libro se cierra con el *Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica* como anexo. Este documento fue elaborado por la CEPAL y la FAO y atiende la necesidad de llenar los vacíos de información estadística periódica y actualizada sobre la migración en esos países. El Atlas reúne y organiza visualmente la más reciente información estadística disponible para ser utilizada como insumo en el diseño de programas, políticas y diversas formas de intervención en favor de una migración segura, ordenada y regular en esta región. El Atlas se organiza en tres partes que muestran la situación en los países de origen del norte de Centroamérica, los rasgos distintivos de la migración y de las personas migrantes y los desafíos ante la vulnerabilidad de la migración de los países del norte de Centroamérica, es decir, la vinculación con los objetivos del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

Capítulo I

Dinámicas binacionales y relaciones transfronterizas en la migración en los países del norte de Centroamérica (NCA)

Alejandro I. Canales

Las migraciones internacionales han constituido uno de los temas torales de la sociedad contemporánea. Desde fines del siglo pasado dejó de ser un tema de mero interés académico para convertirse en uno de los principales temas del debate político a nivel mundial. Tanto para los países y sociedades de expulsión como para los de acogida de los migrantes, así como para los más diversos organismos supranacionales y de cooperación internacional, la migración ha pasado a formar parte central de sus agendas sociales y políticas.

En este marco, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, se ha generado un profundo y profuso debate político, social y académico en torno a las migraciones, sus causas y consecuencias en este mundo globalizado. Así, desde diversas trincheras políticas e ideológicas, frecuentemente se escuchan los más variados discursos y propuestas en torno a cómo entender la migración, y lo más relevante, a qué hacer con ella en estos tiempos.

Así, hay quienes abogan por el cierre total de fronteras, las deportaciones masivas de inmigrantes indocumentados, la criminalización de la condición de indocumentado y la construcción de muros que harían palidecer a cualquier rey o señor feudal de la Edad Media, hasta quienes, en posiciones opuestas y antagónicas, promueven la abolición total de las fronteras nacionales y el libre tránsito de personas y trabajadores, e incluso, la posibilidad de instaurar una fórmula de ciudadanía mundial supranacional (Canales, 2017).

Frente a esta tendencia, las Naciones Unidas ha propuesto llegar a un eventual pacto mundial de las migraciones que sirva de marco general para que las migraciones se desarrollen en forma segura, regular y ordenada. Al respecto, en julio de 2018 los Estados Miembros de las Naciones Unidas ya habrían adoptado un primer acuerdo global

al aprobar un documento que incluye 23 objetivos y que se sustenta en un enfoque de defensa de los derechos humanos de los migrantes (OIM, 2018).

El objetivo de fondo es responder a las causas y consecuencias de las migraciones en la sociedad contemporánea a través de la construcción de una propuesta de entendimiento y gobernanza de las migraciones desde la perspectiva del desarrollo social y humano que ponga en el centro de la cuestión la seguridad humana y los derechos de las personas migrantes y que establezca las condiciones necesarias para una migración segura, ordenada y regular. El desafío no es pequeño e implica una amplia variedad y complejidad de enfoques, análisis, propuestas y dimensiones a considerar en cada caso concreto.

De acuerdo con datos de las Naciones Unidas, los 20 países de América Latina registraron en 2015 un volumen acumulado de emigrantes de 31,1 millones de personas, mismos que representan el 13,3% del total de migrantes a nivel mundial y el 5% de la población latinoamericana. Mesoamérica (México y Centroamérica) concentró el 52% de este total al contabilizar 16,4 millones de emigrantes en ese año. En el caso mexicano, desde hace más de 100 años se mantiene un flujo sistemático e ininterrumpido de migraciones hacia los Estados Unidos. Junto a ese flujo, cabe destacar el creciente peso que adquiere la emigración proveniente de los tres países que conforman el norte de Centroamérica. En conjunto, en estos tres países se registraron 3,1 millones de emigrantes en 2015, cifra que representaba algo más del 10% de la población residente en esos países.

El fenómeno migratorio desde Mesoamérica es ampliamente conocido, sobre todo el procedente de México. En el caso de los países del NCA, si bien la tradición migratoria es más reciente, también se cuenta con un importante acervo de estudios y análisis, aunque no siempre con un acervo estadístico y de información periódica y actualizada sobre sus migraciones. En la actualidad el tema migratorio se ha vuelto relevante y trascendente debido a las nuevas condiciones de salida (violencia, inestabilidad política, crisis económica, pobreza y desigualdad), a las condiciones del tránsito migratorio por México (inseguridad ciudadana, crimen organizado, extorsión y riesgos a la salud y la vida de las personas migrantes) y a las condiciones de arribo e integración en los Estados Unidos (política de deportaciones masivas, criminalización de la migración indocumentada, racismo y xenofobia, entre otros aspectos).

Dentro de este contexto, con este informe se busca aportar al análisis y caracterización de los patrones migratorios en los países que conforman el norte de Centroamérica, así como proveer información estadística que sirva como insumo para el diseño de programas, políticas y diversas formas de intervención en favor de una migración segura, ordenada y regular en esta región. Con esa finalidad, en este estudio se presenta un análisis de las características y dinámicas migratorias de los países que conforman el norte de Centroamérica con un enfoque en las relaciones transfronterizas y en los desplazamientos plurinacionales tanto al interior de los países del norte centroamericano como en su relación con México y los Estados Unidos, principal destino de los flujos migratorios de la región mesoamericana y de los países del NCA en particular.

Este informe se enfoca en el análisis de las migraciones con base en sus distintos aspectos. Se inicia con una perspectiva estructural sobre las condiciones, causas y determinantes de las migraciones, enfatizando la situación de pobreza y desigualdad en el marco de modelos de desarrollo asimétricos y dependientes sustentados en patrones productivos rentistas que limitan su capacidad de crecimiento y desarrollo económico. Asimismo, desde una perspectiva territorial se analizan y caracterizan los distintos flujos y patrones migratorios, tanto transfronterizos como de larga distancia (el flujo hacia los Estados Unidos). Finalmente, se analizan las condiciones de la migración desde un enfoque de derechos, esto es, poniendo en el centro del análisis la situación de vulnerabilidad y riesgos que afectan a las personas migrantes y atentan contra su seguridad como seres humanos y personas.

Este capítulo I está estructurado en siete secciones. En la sección A se presentan los antecedentes generales de la región de estudio, su población, economía y principales patrones migratorios. En la segunda se analizan las migraciones transfronterizas e intrarregionales dentro de la región de Mesoamérica con especial atención a los flujos transfronterizos entre los tres países del NCA. Los principales obstáculos para el análisis son la falta de información estadística y la carencia de estudios sobre los vínculos transfronterizos en la región centroamericana. En todo caso, los datos indican que se trata de flujos de baja intensidad, aunque con impactos locales relevantes.

En la sección C se analiza un caso particular de migraciones transfronterizas en la región mesoamericana, los flujos migratorios en la frontera Chiapas-Guatemala, en donde los desplazamientos cotidianos y recurrentes se remontan a tiempos anteriores a la Conquista. En la actualidad se trata de flujos migratorios de guatemaltecos residentes en los departamentos fronterizos de San Marcos y Huehuetenango hacia las fincas y haciendas del sur de Chiapas, así como a las principales ciudades de esa región de México. Se analiza la participación de las mujeres en estos flujos migratorios y sus diferencias en cuanto a modalidades de migración y patrones de inserción laboral, así como los tiempos y ritmos de los flujos migratorios de las mujeres en comparación con los de los hombres.

En la sección D se analiza uno de los flujos de mayor incidencia y trascendencia en materia de seguridad humana y derechos de las personas migrantes, el flujo de migrantes de los tres países del norte de Centroamérica en tránsito por México con dirección a los Estados Unidos. Se analizan sus volúmenes, tendencias y perfiles, así como los riesgos y condición de vulnerabilidad que caracteriza su situación durante el trayecto por México. Asimismo, se analizan las principales agresiones que sufren y se identifica a los principales agresores.

Este análisis lleva a plantear la necesidad de diseñar políticas que atiendan directamente la condición de irregularidad de las personas migrantes, que es el principal factor de vulnerabilidad. No contar con un sistema de visado temporal que regularice la situación de las personas migrantes en México, los lleva a usar diversos mecanismos y estrategias que los exponen a mayores riesgos, especialmente en cuanto a la clandestinidad e inseguridad que ello implica frente al accionar de las bandas del crimen organizado, bandas de tráfico de inmigrantes y trata de personas, así como a los actos de corrupción de ciertos

ámbitos de las autoridades mexicanas, dedicadas más a la extorsión y agresión de las personas migrantes que a su protección.

En la sección E se analiza la migración hacia los Estados Unidos con especial énfasis en las causas y determinantes de la emigración, así como en las condiciones de inserción social y laboral en ese país. Se presenta un análisis de las características sociodemográficas de las personas migrantes, lo que permite analizar la situación de discriminación económica y segregación social a la que se ven expuestos.

En la sección F se ahonda en el análisis de la migración a los Estados Unidos, con enfoque en las personas migrantes en situación irregular en ese país. Además de estimar sus volúmenes y tendencias, se presenta un perfil sociodemográfico de las personas migrantes en situación irregular. Por último, se analiza y documenta la política de deportaciones que ha implementado el Gobierno de los Estados Unidos desde principios de la década pasada. Se enfatiza la condición de vulnerabilidad que la política de criminalización de las migraciones ha implicado especialmente para las personas migrantes provenientes de los países del norte de Centroamérica.

Finalmente, en la sección G se presentan las conclusiones y recomendaciones en materia de políticas y programas, así como de enfoques que sirvan tanto para analizar y entender las migraciones desde los países del norte de Centroamérica, como para diseñar diversas estrategias de intervención y atención de los problemas, riesgos y vulnerabilidades que enfrentan cotidianamente las personas migrantes centroamericanos.

A. Antecedentes generales

1. Economía y población

La migración desde los países del norte de Centroamérica (NCA) (Honduras, El Salvador y Guatemala) no es un fenómeno nuevo, sin embargo ha adquirido mayor trascendencia en las últimas décadas. Distintos factores se conjugan para explicar tanto el desencadenamiento de la emigración como su reproducción a lo largo de varias décadas. Entre ellos se pueden señalar, por un lado, las crisis económicas recurrentes, así como la conformación de sistemas y estilos de desarrollo dependientes y asimétricos que profundizan las desigualdades sociales y productivas internas e internacionales, y subsumen a los países en una situación de subdesarrollo, pobreza y desigualdad social (Morales, 2003).

Otros factores son la situación de inestabilidad política, los conflictos armados y las guerras civiles, así como la presencia de gobiernos autoritarios y dictaduras militares que coartaban las libertades sociales y políticas de la población, y promovieron contextos de alta inestabilidad política por varias décadas (Castillo, 1999; IIDH, 1992). Asimismo, el incremento en los niveles de violencia y del crimen organizado genera una situación de inseguridad pública junto al incremento de la violencia social y política (Olmos, 2005; Cruz, 2003).

Las continuas y recurrentes afectaciones medioambientales debidas al cambio climático también generan nuevas situaciones de riesgo y vulnerabilidad para amplios

sectores de la población (Canales y Rojas, 2018). Finalmente, el cambio demográfico y las transformaciones en la estructura etaria han generado un excedente de población que las economías locales no están en condiciones de absorber productivamente (Canales, 2018).

En este marco, el objetivo de este documento es analizar las características y dinámicas de las migraciones tanto al interior de los países del norte centroamericano como en su relación con México y los Estados Unidos. Este último país se ha caracterizado por ser el principal destino de los flujos migratorios de estos tres países centroamericanos.

Los tres países del NCA conforman una subregión dentro de la región mesoamericana (México y Centroamérica) que corresponde a los países de Guatemala, Honduras y El Salvador. Esta subregión se localiza en la zona norte de Centroamérica, limita al sur con Nicaragua, al norte con México, al oriente con Belice y el mar Caribe, y al poniente con el Océano Pacífico (véase el mapa I.1).

Mapa I.1
Centroamérica y países del norte de Centroamérica



Fuente: Elaborado con base en original de Wikimedia.org.

En términos económicos y demográficos, la subregión muestra una gran similitud en los volúmenes de población y condiciones socioeconómicas. En 2015 el país más poblado era Guatemala, con 15,9 millones de habitantes; su PIB era de 48,9 mil millones de dólares. Le seguía Honduras con 8 millones de habitantes y un PIB de 18,8 mil millones de dólares.

Por su parte, El Salvador contaba con una población ligeramente superior a los 6,2 millones de habitantes y un PIB de 23,6 mil millones de dólares.

Estas diferencias demográficas y económicas no son realmente significativas. Las distancias en cuanto a niveles de desarrollo económico son bajas entre estos tres países, especialmente si se les compara con otros países de la región centroamericana o el promedio latinoamericano. Los tres países son considerados de ingreso medio-bajo y su PIB per cápita fluctúa entre los 2,3 mil dólares (Honduras), los 3,1 mil dólares (Guatemala) y los 3,7 mil dólares anuales (El Salvador). Estas cifras están muy por debajo de las de Costa Rica y Panamá, cuyo PIB per cápita supera los 9.000 y 10.000 dólares, respectivamente, y también están distantes del promedio latinoamericano que para el mismo año era de 9,8 mil dólares al año por persona.

Este nivel del PIB per cápita da cuenta de la muy desfavorable situación en cuanto a los niveles de desarrollo que caracteriza a estos tres países del norte de Centroamérica, lo que se corrobora cuando se comparan los niveles de pobreza de ingresos que prevalecen en esta subregión. En Honduras y Guatemala el 74% y 67% de la población se ubica por debajo del umbral de ingresos de la pobreza, proporción que es de las más altas en América Latina. En El Salvador la incidencia de la pobreza es bastante menor (41,6% de la población), pero no deja de ser preocupante que sigue siendo muy superior al promedio latinoamericano y al nivel de pobreza que prevalece en Costa Rica o Panamá.

Cuadro I.1
Centroamérica (6 países): características demográficas y económicas, 2015

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
PIB 2015 (en millones de dólares a precios 2010)	45 440	23 570	49 879	18 803	11 246	42 242
Tasa de crecimiento anual del PIB 2010-2015	4,4%	2,0%	4,1%	3,7%	5,7%	9,2%
PIB per cápita 2015 (en dólares)	9 426	3 742	3 133	2 329	1 848	10 751
Nivel de pobreza (ca. 2015)	18,6%	41,6%	67,7%	74,3%	58,3%	21,4%
Población 2015	4 820 782	6 298 489	15 920 077	8 075 034	6 085 528	3 929 105

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.

2. Migración en los países del norte de Centroamérica: niveles, patrones y tendencias recientes

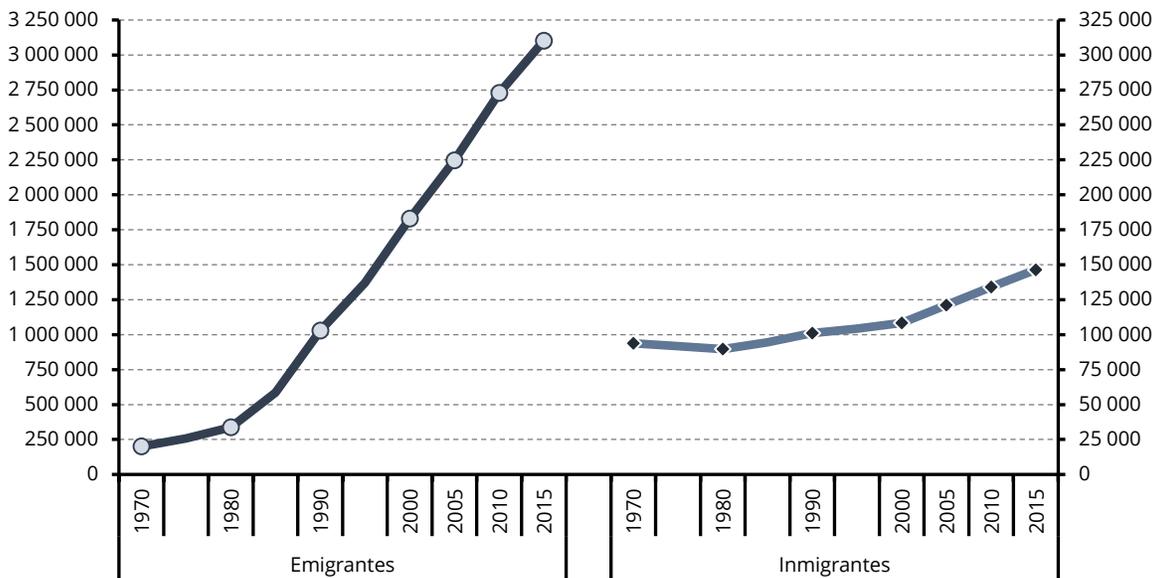
En las últimas tres décadas, la migración internacional en los tres países del norte de Centroamérica ha adquirido una mayor intensidad y complejidad. Si bien se trata de países de emigración neta, hasta 1980 la migración se mantenía en niveles por debajo de los 500.000 emigrantes. A partir de esa década la subregión inició una fase de alta emigración continua y sistemática que refleja la creciente precariedad social, económica y humana que afecta a las poblaciones y comunidades de estos países. De acuerdo con estimaciones del

Banco Mundial y las Naciones Unidas, ya en 1990 se alcanzó un volumen de un millón de emigrantes, que se incrementó a 2,2 millones en 2005 para alcanzar los 3,1 millones en 2015.

Esta tendencia se observa en los tres países de la subregión del norte de Centroamérica, aunque en forma más intensa en el caso de El Salvador. En los tres países la emigración supera ampliamente el volumen de inmigrantes a cada uno de ellos, lo que redundará en los tres casos en saldos migratorios negativos y grandes volúmenes de población. El caso más extremo es el de El Salvador, en donde el saldo migratorio alcanzó casi los 1,4 millones de personas en 2015, lo que representa una tasa neta de migración de 22,1%, es decir, más de un quinto de la población que actualmente reside en El Salvador.

En Guatemala y Honduras, los niveles de migración se reducen, pero son igualmente de grandes volúmenes. En el caso de Guatemala, por ejemplo, el saldo neto migratorio fue de 941.000 personas en 2015, lo que representa casi 6% de la población de ese país. En Honduras, aunque el saldo migratorio fue de 620.000 personas, la tasa de migración se incrementó a 7%, esto es, esa pérdida neta de población por migración internacional constituyó un volumen que equivalió a 7% de la población de ese país.

Gráfico I.1
Países del norte de Centroamérica: emigración e inmigración internacionales, 1970-1990 y 2000-2015



Fuente: World Bank, sobre la base de Global Bilateral Migration [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=global-bilateral-migration>; Naciones Unidas, sobre la base de "Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin" [base de datos en línea] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.

Una medida del carácter de esta pérdida de población por emigración neta en los tres países la ofrece el índice de eficiencia migratoria, que mide la proporción que representa esa pérdida de población respecto al volumen bruto de migración en cada país, esto es, del total de personas que se desplazan hacia y desde un país. En los tres países se observa que el índice de eficiencia migratoria fluctúa entre 86% y 92%, lo que indica que en los tres casos

La pérdida neta de población supera 85% del total de desplazamientos. En otras palabras, en los tres países hay una alta eficiencia en cuanto a la pérdida neta de población, lo que se explica por el hecho de que en los tres países la inmigración es prácticamente insignificante, y el gran desplazamiento migratorio corresponde a personas que emigran de esos países.

Cuadro I.2**Países del norte de Centroamérica: componentes e indicadores de la migración internacional**

	Total países del NCA	El Salvador	Guatemala	Honduras
Inmigrantes	146 467	42 045	76 352	28 070
Emigrantes	3 102 195	1 436 158	1 017 517	648 520
Saldo neto migratorio	-2 955 728	-1 394 113	-941 165	-620 450
Tasa de migración neta	-9,5%	-22,1%	-5,9%	-7,0%
Eficiencia migratoria	-91%	-94%	-86%	-92%

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de "Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin" [base de datos en línea] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.

La emigración desde los países del NCA se inscribe dentro de los flujos migratorios sur-norte que caracterizan esta nueva era de migraciones en el mundo contemporáneo (Castles y Miller, 1993). De acuerdo con datos de las Naciones Unidas, en 2015 más de 92% de los emigrantes de estos tres países residían en países desarrollados y menos de 8% en países en vías de desarrollo. Esta situación se reproduce con mínimas variaciones en cada uno de estos países, y con mayor intensidad en el caso de El Salvador.

Los Estados Unidos es el principal país receptor de la emigración de los países del NCA. En 2015, 89% de los emigrantes salvadoreños, 87% de los guatemaltecos y 82% de los hondureños residían en los Estados Unidos. Asimismo, en el Canadá residían un poco más de 48.000 migrantes salvadoreños en 2015, quienes representaban el 3,3% del total de la emigración de ese país. Por otra parte, casi 40.000 migrantes hondureños residían en España en 2015. Este país se ha convertido en un destino emergente que concentra casi 6% de la emigración hondureña.

Cuadro I.3**Países del norte de Centroamérica: emigrantes internacionales según país y región de destino, 2015**

	Total	El Salvador	Guatemala	Honduras
Total emigrantes	3 102 195	1 436 158	1 017 517	648 520
Países desarrollados	2 868 260	1 366 805	919 160	582 295
Estados Unidos	2 688 325	1 276 489	881 191	530 645
Canadá	73 271	48 632	17 555	7 084
Europa	94 205	29 995	19 918	44 292
Otros	12 459	11 689	496	274
Países en vías de desarrollo	233 935	69 353	98 357	66 225
Centroamérica	142 395	54 289	41 584	46 522
México	78 209	10 054	53 128	15 027
América Latina y el Caribe	12 232	4 052	3 509	4 671
Otros	1 099	958	136	5

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de "Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin" [base de datos en línea] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.

Aunque la emigración sur-sur es de mucho menor intensidad, destaca su alta concentración en los países circunvecinos. Más del 94% de la migración de los tres países del norte de Centroamérica se concentra entre los países de la región centroamericana y México. La única diferencia es que mientras en El Salvador y Honduras predomina el flujo dentro de la región centroamericana, en el caso de Guatemala los desplazamientos se distribuyen en partes iguales entre los que residen en México y los que se desplazan hacia los países de Centroamérica. Ello se debe al peso que representa la región fronteriza Chiapas-Guatemala, que configura una zona transfronteriza de continuos y recurrentes desplazamientos de población y fuerza de trabajo (Canales y otros, 2013).

Considerando esta composición de los flujos migratorios desde los países del norte de Centroamérica, en este informe se presenta un análisis sobre los tres flujos más relevantes para la región: los flujos transfronterizos intrarregionales, la migración transfronteriza Guatemala-México y las migraciones hacia los Estados Unidos. Se dedica un apartado especial a la migración en tránsito por México hacia los Estados Unidos.

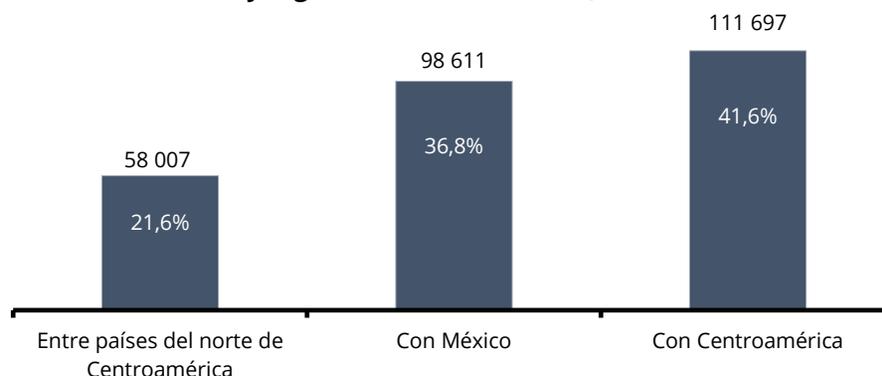
B. Migraciones de países del norte de Centroamérica en la región mesoamericana

La región mesoamericana está conformada por los países de Centroamérica (incluyendo Belice) y México. La migración intrarregional y transfronteriza que involucra a los países del norte de Centroamérica presenta ciertas particularidades. En 2015 habría 268.000 personas que o bien nacieron en alguno de los tres países del norte de Centroamérica y residen en alguno otro país dentro de la región de Mesoamérica, o bien nacieron en algún de los países de esta región y residen en alguno de los tres países del norte de Centroamérica. Los primeros serían emigrantes regionales de esos tres países, mientras los segundos serían inmigrantes regionales hacia esos mismos tres países.

El más importante de estos flujos es el que se da entre los países del norte de Centroamérica y el resto de los países centroamericanos. En 2015 este flujo en ambos sentidos alcanzaba la cifra de 111.000 personas, que representaban el 42% del total de flujos migratorios de los países del norte de Centroamérica con su entorno regional contiguo. Por su parte, el flujo con México involucraba a 98,6 mil personas, que representaban el 37% del total de desplazamientos intrarregionales de los países del norte de Centroamérica. Esto indica que había 98,6 mil personas que o bien nacieron en estos tres países y residen en México, o bien nacieron en México y en 2015 residían en alguno de los tres países del NCA.

El flujo transfronterizo entre los tres países del NCA es el de menor volumen y alcanza a solo 58.000 personas, mismas que representan el 22% del total de desplazamientos intrarregionales. Este dato indica el bajo peso que tienen las migraciones transfronterizas dentro del contexto migratorio global de los tres países del NCA. Sin embargo, representan un flujo cualitativamente importante que da cuenta de las vinculaciones transfronterizas entre estos tres países.

Gráfico I.2
Países del norte de Centroamérica: migración bruta con otros países y regiones en Mesoamérica, 2015



Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de "Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin" [base de datos en línea] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.

1. Migraciones y desplazamientos con los otros países centroamericanos

En relación con los flujos migratorios con otros países de Centroamérica, el intercambio es sistemáticamente desfavorable para todos los países del norte de Centroamérica. En su conjunto, la inmigración centroamericana a los tres países del NCA asciende a solo 27,3 mil personas, mientras que la emigración hacia otros países de la región ascendía en 2015 a 84,3 mil personas. Esto da un saldo migratorio negativo de 57.000 personas que se distribuía en volúmenes muy similares en cada uno de los tres países del NCA, fluctuando entre 18,4 mil personas en el caso de Guatemala y 19,6 mil personas en el caso de Honduras.

Cuadro I.4
Países del norte de Centroamérica: migración desde y hacia Centroamérica

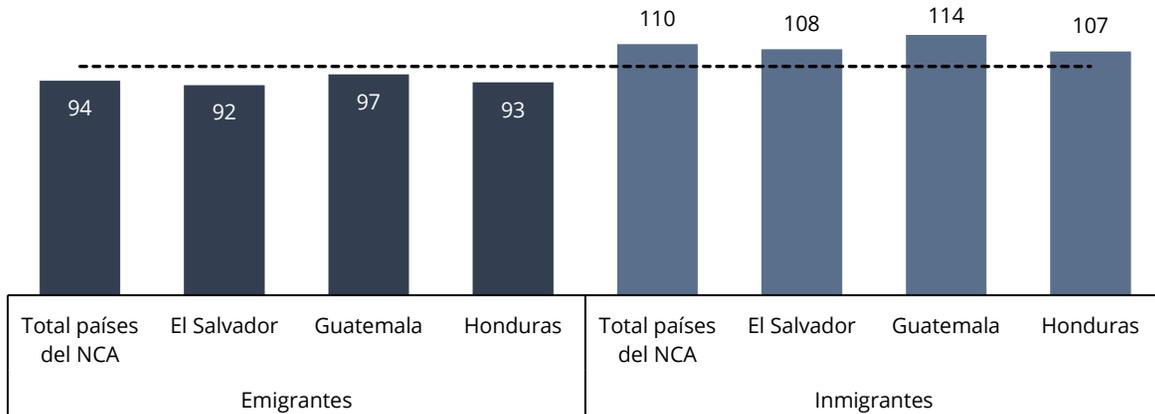
	Inmigrantes	Emigrantes	Saldo neto migratorio
Total países del NCA	27 309	84 388	-57 079
El Salvador	9 489	28 605	-19 116
Guatemala	10 939	29 324	-18 385
Honduras	6 881	26 459	-19 578

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de "Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin" [base de datos en línea] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.

En los tres países del NCA se observa el mismo patrón en cuanto a la composición por sexo de los emigrantes e inmigrantes regionales. En los tres casos la emigración hacia otros países de la región centroamericana es marcadamente femenina, con una relación que va de 92 hombres por cada 100 mujeres en el caso de El Salvador a 97 hombres por cada 100 mujeres en el caso de Guatemala. Por el contrario, en los tres casos la inmigración proveniente de otros países de la región centroamericana es marcadamente masculina, con relaciones que van de 107 hombres por cada 100 mujeres en el caso de Honduras a 114 hombres por cada 100 mujeres en el caso de Guatemala.

Gráfico I.3

Países del norte de Centroamérica: índice de masculinidad de flujos migratorios, según país de origen y destino, 2015

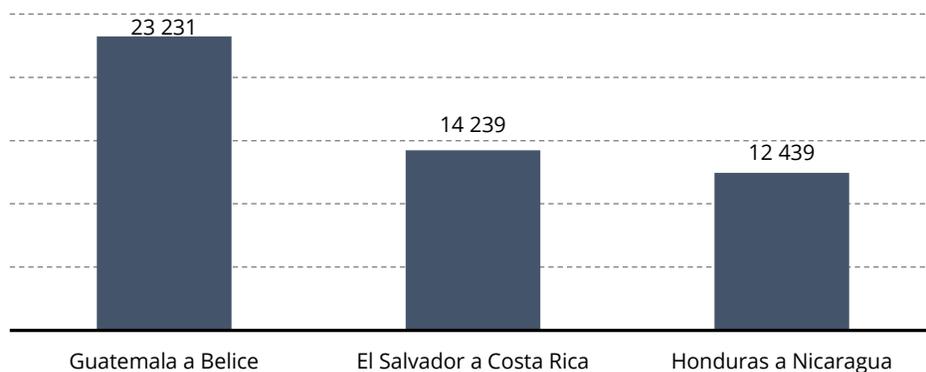


Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de “Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin” [base de datos en línea] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.

Por último, en los tres países el flujo más importante es el de emigración, esto es, de salida de migrantes de cada país hacia alguno de los otros cuatro países que componen la región centroamericana. Para 2015 la emigración regional desde los países del norte de Centroamérica alcanzaba un volumen de casi 85.000 personas. De este total, destacan tres flujos migratorios específicos que en conjunto concentran casi 60% de la emigración regional, el flujo de guatemaltecos a Belice que alcanza un volumen de 23,2 mil personas, y el de salvadoreños a Costa Rica y hondureños a Nicaragua que corresponden a un volumen de 14,3 mil y 12,4 mil personas respectivamente. El resto de los flujos son muy menores y no superan las 9.000 personas cada uno.

Gráfico I.4

Países del norte de Centroamérica: principales flujos migratorios con otros países centroamericanos, 2015



Fuente: Naciones Unidas, “Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin” [en línea] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.

2. Migraciones desde y hacia México

En los intercambios migratorios de los tres países del norte de Centroamérica con México se observa el mismo patrón observado en los otros países centroamericanos. En todos los casos los flujos de emigración hacia México son significativamente superiores a los de inmigración desde ese país a los del NCA. En conjunto, mientras la inmigración apenas rebasaba las 20.000 personas, la emigración hacia México era de 78.000 personas. Esto arroja un saldo migratorio negativo de 57,8 mil personas.

El principal flujo corresponde a los intercambios migratorios entre México y Guatemala. Este sistema migratorio contribuye con 86% de los inmigrantes provenientes de México y con 68% de los emigrantes a ese país. Estos datos reflejan la particularidad del sistema migratorio México-Guatemala, especialmente en cuanto a los flujos migratorios en la zona fronteriza entre ambos países (Canales, 2018).

En las siguientes secciones se ahondará en las características, patrones y perfiles de este flujo migratorio. Un dato característico es que este flujo de mexicanos a Guatemala es esencialmente masculino, mientras que el flujo inverso es esencialmente femenino. En el primer caso se da una relación de más de 140 hombres por cada mujer, mientras que en el flujo de guatemaltecos a México esta relación se reduce a solo 89 hombres por cada 100 mujeres. En todo caso, el flujo relevante es este último, tanto por su volumen absoluto como por su importancia e impactos regionales.

Cuadro I.5

Países del norte de Centroamérica: migración desde y hacia México, 2015

	Inmigrantes	Emigrantes	Saldo neto migratorio
Total PNCA	20 402	78 209	-57 807
El Salvador	1 714	10 054	-8 340
Guatemala	17 540	53 128	-35 588
Honduras	1 148	15 027	-13 879

Fuente: Naciones Unidas, "Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin" [en línea] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.

3. Migraciones transfronterizas en los países del norte de Centroamérica

Las migraciones transfronterizas entre los países del norte de Centroamérica son las de menor volumen absoluto, aunque reflejan una importante interacción migratoria. De acuerdo con datos de las Naciones Unidas, estos flujos transfronterizos involucraron a 58.000 personas, esto es, para ese año habría 58.000 personas nacidas en algún país del norte de Centroamérica que residía en otro país dentro del mismo NCA.

El Salvador fue el principal país de origen de estas migraciones transfronterizas con 44% del total de migrantes intrarregionales, seguido de Honduras con 35%. Guatemala, a pesar de ser el país más poblado, solo generó 21% de las personas migrantes transfronterizas en la región del norte de Centroamérica. Esta situación se invierte en el caso de la inmigración. Guatemala fue el principal destino de las personas migrantes transfronterizas

al recibir 48% de ellos, seguido por El Salvador que recibió 35% de los flujos; por último, Honduras fue destino de solo 17% de los flujos transfronterizos.

Cuadro I.6

Países del norte de Centroamérica: inmigrantes y emigrantes transfronterizos, 2015

	Inmigrantes	Emigrantes	Saldo neto migratorio
Total países del NCA	58 007	58 007	0
El Salvador	20 561	25 684	-5 123
Guatemala	27 585	12 260	15 325
Honduras	9 861	20 063	-10 202

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de “Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin” [base de datos en línea] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.

Esta composición origen-destino de los flujos migratorios establece importantes diferencias en cuanto a los saldos migratorios transfronterizos en cada país. Guatemala es el único país que presentó saldos migratorios transfronterizos positivos, estimados para 2015 en 15.000 personas. Por el contrario, tanto El Salvador como Honduras mostraron saldos negativos con volúmenes de 5.000 y 10.000 personas, respectivamente, para el mismo año.

Asimismo, de los seis flujos transfronterizos posibles, los dos de mayor importancia concentran el 53% del total de migraciones intrarregionales en el norte de Centroamérica, el flujo de salvadoreños a Guatemala —que alcanza un volumen de 19.000 personas— y el flujo de hondureños a El Salvador —que alcanza un volumen de 11,7 mil personas, aproximadamente—.

Cuadro I.7

Países del norte de Centroamérica: matriz origen-destino de los flujos transfronterizos, 2015

País de destino	País de origen		
	El Salvador	Guatemala	Honduras
El Salvador		8 885	11 676
Guatemala	19 198		8 387
Honduras	6 486	3 375	

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de “Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin” [base de datos en línea] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.

Los flujos transfronterizos son esencialmente femeninos. De los 58.000 migrantes transfronterizos en la región del norte de Centroamérica, 62% corresponde a mujeres, mientras que solo 38% corresponde a varones. El 77% del flujo de salvadoreños a Guatemala corresponde a mujeres, lo que muy probablemente se relacione con opciones de trabajo y empleo en el sector de los servicios de cuidado, doméstico y hogar. Asimismo, aunque la participación de mujeres no alcanza estos niveles en los demás flujos migratorios transfronterizos, en todos ellos predomina la participación femenina sobre la masculina. Solo en el caso de la migración de guatemaltecos a Honduras la proporción de hombres y mujeres es más equitativa y bordea el 50% en cada caso.

Cuadro I.8

Países del norte de Centroamérica: participación femenina en los flujos transfronterizos, 2015

País de destino	País de origen		
	El Salvador	Guatemala	Honduras
El Salvador	---	53%	59%
Guatemala	77%	---	54%
Honduras	53%	49%	---

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de "Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin" [base de datos en línea] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.

C. Migración en la frontera Chiapas-Guatemala

Las regiones fronterizas de México y Guatemala comparten un pasado mesoamericano común que se mantiene hasta nuestros días. El norte y el occidente de Guatemala y el sur de México conformaban una región cultural, social, política y demográfica ya desde antes de la llegada de los españoles. Sobre esta historia común se instituyó una delimitación fronteriza entre estados nacionales que prevalece hasta nuestros días (Fábregas, 1996; De Vos, 2002).

Desde el lado mexicano, destaca el caso del estado de Chiapas, entidad que comparte 654 km de frontera con diversos departamentos de Guatemala. Asimismo, Chiapas ha sido desde siempre una región de gran atracción de inmigrantes guatemaltecos, quienes tradicionalmente se han dirigido a las actividades agrícolas. A partir de ello se ha configurado un sistema migratorio transfronterizo en donde las fronteras nacionales han dejado de ser el linde o borde que separa y divide a ambos países, para convertirse en un espacio de interacción social en el que la migración y la movilidad de la población entre ambos lados de la frontera deviene en un mecanismo de integración territorial y conformación de una región socioeconómica y demográfica de carácter binacional (Casillas, 2009; Fernández, Rojas y Ángeles, 2008; Ruiz y Martínez, 2015; Castillo y Toussaint, 2015).

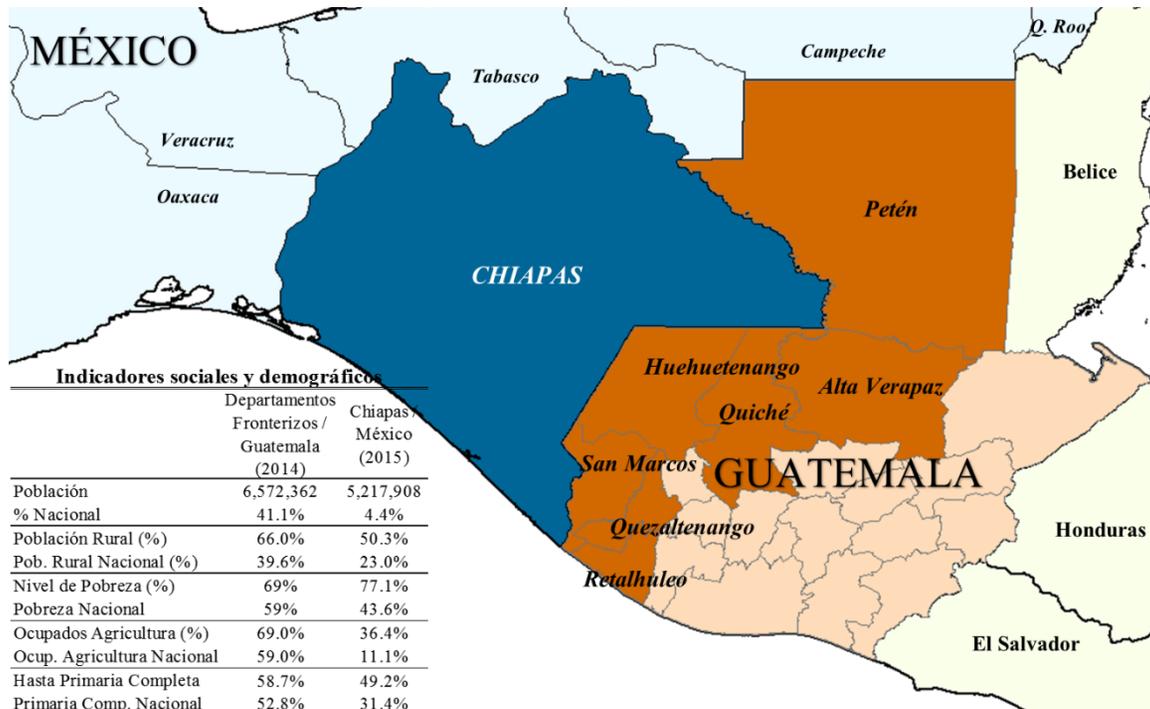
A través de la migración y movilidad de las personas, el estado de Chiapas y los departamentos colindantes de Guatemala configuran una región transfronteriza que presenta una mayor homogeneidad social, étnica y demográfica en relación con las diferencias que a nivel nacional se observan para México y Guatemala. Es decir, la parte mexicana y guatemalteca de la región fronteriza muestran mayor similitud entre sí que con respecto a sus respectivos promedios nacionales (Canales, Vargas y Montiel, 2010).

Entre las similitudes observadas, el volumen de población es muy parecido, con 5,2 millones de habitantes en el caso de Chiapas, y 6,57 millones en los departamentos fronterizos de Guatemala. En ambos casos se trata de zonas eminentemente rurales, de manera que el 50% de la población de Chiapas reside en localidades de menos de 2,5 mil habitantes, proporción que duplica el promedio mexicano. Asimismo, casi dos tercios de la población de los departamentos guatemaltecos de la frontera residen en zonas rurales, proporción también muy superior al promedio de Guatemala. Además, en ambos lados de la frontera la actividad agropecuaria es predominante, muy por encima de las respectivas situaciones nacionales.

Un aspecto que caracteriza a esta región transfronteriza es la marcada precarización y la vulnerabilidad social que afecta a la población (Roldán, 2017). En ambos lados de la frontera, la incidencia de la pobreza supera con mucho a los respectivos promedios nacionales que de por sí ya son elevados para el contexto latinoamericano.

En este contexto de integración regional la migración se desenvuelve entre límites espaciales más o menos precisos y circunscritos a este espacio transfronterizo que comprende *grosso modo* las localidades, ciudades, comarcas y municipios ubicados a ambos lados de la frontera (Canales y otros, 2013). En este marco, destaca el papel de las personas migrantes *transfronterizos*, entendidos como aquellos individuos que residen en un lado de la frontera (Guatemala), y que se desplazan en forma temporal hacia el otro lado de la frontera (Chiapas). Se trata de desplazamientos cotidianos y recurrentes que no implican cambios de residencia habitual (Ángeles y Rojas, 2000).

Mapa I.2
Región frontera Chiapas-Guatemala



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014 (ENCOVI)*, Guatemala, 2014; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta intercensal, 2015*, Chiapas y México, 2015 y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2017.

Las personas migrantes fronterizos constituyen un sujeto social y demográfico para quienes la migración transfronteriza ha pasado a ser parte de su modo de vida y de reproducción social. Se trata de un grupo social que a través de la migración transfronteriza consigue una forma de inserción social en un mundo local en donde lo transfronterizo es un fenómeno cotidiano y recurrente. Esta situación es la que se quiere documentar para el caso de la frontera Chiapas-Guatemala con base en la información

estadística proveniente de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF-SUR).

La EMIF-SUR se basa en la metodología de medición de poblaciones móviles, desarrollada por El Colegio de la Frontera Norte para estimar inicialmente los flujos migratorios en la frontera México-Estados Unidos, y que actualmente se ha extendido a la frontera sur de México con Guatemala (El Colef, 2014). Esta encuesta se aplica en los puntos de cruce fronterizo más importantes, identificando tres grandes flujos: quiénes cruzan de sur a norte, esto es, desde Guatemala a Chiapas; quiénes lo hacen en sentido inverso, de Chiapas a Guatemala, y quiénes han sido retenidos por las autoridades mexicanas y devueltos a Guatemala en alguno de los puntos fronterizos habilitados para ello (Paredes, 2009). En los tres casos se identifica a las personas migrantes de origen guatemalteco, a quienes se les aplica un cuestionario que indaga sobre su perfil sociodemográfico, patrones de movilidad transfronteriza, aspectos de su situación laboral en México y en Guatemala, entre otros aspectos.

Por su diseño metodológico, es necesario distinguir entre el número de eventos registrados y el número de personas involucradas. La encuesta se centra en la medición del flujo y por tanto capta directamente el número de desplazamientos, a partir de lo que y considerando sus diferencias en cuanto a frecuencia y periodicidad en cada caso, es posible hacer estimaciones indirectas sobre el volumen de personas involucradas. Así, por ejemplo, hay quienes se desplazan diariamente entre las localidades fronterizas de Guatemala y las de Chiapas. En este caso, aunque pudieran ser menos personas, su frecuencia y periodicidad hacen que se genere un gran flujo de eventos migratorios que son captados por la EMIF. En todo caso, esta situación no afecta la validez y sustentación metodológica de las estimaciones, sino que es un fenómeno que se debe tomar en cuenta al momento de su análisis e interpretación.

1. Volúmenes y características de la migración transfronteriza en la región Chiapas-Guatemala

La migración transfronteriza se caracteriza por estar conformada por flujos continuos y recurrentes de ida y regreso, en los que se suelen combinar los lugares de residencia a un lado de la frontera (Guatemala), con los lugares de trabajo que se ubican al otro lado de la frontera (Chiapas). En este sentido, la EMIF-SUR permite estimar y caracterizar ambos flujos migratorios, aunque en la gran mayoría de los casos se trata prácticamente de las mismas personas que realizan recurrentemente estos desplazamientos en ambos sentidos.

De acuerdo con las estimaciones de la EMIF-SUR, entre 2011 y 2015 se realizaron 679,8 mil desplazamientos anuales de personas guatemaltecas procedentes de México (sobre todo de Chiapas) con destino a Guatemala, a la vez que se registraron 578.000 desplazamientos de guatemaltecos procedentes de Guatemala con destino a Chiapas y México. En 2016 los volúmenes se mantienen prácticamente iguales al promedio de años anteriores, 695.000 desplazamientos de Chiapas a Guatemala y 523.000 en sentido inverso, de Guatemala a Chiapas. Estos datos ilustran la magnitud e intensidad de los flujos transfronterizos en esta región, que bordean los 3,4 mil desplazamientos transfronterizos diarios.

Cuadro I.9
Frontera Chiapas-Guatemala: características de los desplazamientos
de migrantes fronterizos según flujo migratorio, 2016

	Volumen		Distribución (en porcentajes)	
	Procedentes de México	Procedentes de Guatemala	Procedentes de México	Procedentes de Guatemala
Promedio 2011-2015	578 136	679 815		
Volumen 2016	523 040	695 825		
Tiempo de permanencia en México	523 040	695 825	100	100
Hasta 1 día	138 215	170 498	26,4	24,5
Hasta 1 mes	182 386	203 719	34,9	29,3
Hasta 3 meses	195 304	290 757	37,3	41,8
Más de 3 meses	7 135	30 851	1,4	4,4
Experiencia migratoria	523 040	695 825	100	100
Con experiencia	513 684	670 708	98,2	96,4
Primera vez	9 356	25 117	1,8	3,6
Documentos usados para cruzar	523 040	695 825	100	100
Sin documentos	89 509	123 463	17,1	17,7
Con documentos	433 531	572 362	82,9	82,3
Visa de trabajador fronterizo	246 761	340 453	47,2	48,9
Visa de visitante local	186 479	231 262	35,7	33,2
Otro	291	647	0,1	0,1

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de información de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), *Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF-SUR)*, México, 2016.

En ambos casos, los desplazamientos diarios corresponden al 25% del total, lo que refleja el carácter cotidiano de la migración transfronteriza. Asimismo, un tercio de los desplazamientos provenientes de Chiapas y el 30% de los procedentes de Guatemala son flujos de menos de un mes de duración, dato que refuerza el carácter recurrente y cotidiano de los desplazamientos. De hecho, solo el 1,4% del flujo procedente de Chiapas y 4,4% del procedente de Guatemala corresponde a migrantes que han permanecido más de tres meses en México.

Otro dato que refuerza la recurrencia y frecuencia de estos flujos es que, en ambos casos, de sur a norte y de norte a sur, más del 96% de las personas migrantes cuentan con experiencia migratoria previa, esto es, en menos del 4% de los casos se trata de personas para quienes el evento registrado es su primera experiencia como migrantes transfronterizos.

Por último, más del 82% de los desplazamientos corresponde a migrantes con documentos legales para cruzar la frontera y en muchos casos trabajar en Chiapas. Estos documentos son expedidos por las autoridades mexicanas y han contribuido a regularizar la situación de miles de migrantes guatemaltecos transfronterizos. Asimismo, han permitido reducir la proporción del flujo indocumentado y aminorar, en parte, la situación de riesgo y vulnerabilidad de las personas migrantes (Rodríguez, 2006).

2. Dinámica y patrón migratorio del flujo de guatemaltecos procedentes de México

En la gran mayoría de los casos, los flujos de Guatemala a México y de regreso de México a Guatemala están compuestos por los mismos individuos que alternan su residencia en Guatemala con el lugar de trabajo en México, por lo que se decidió analizar en profundidad solo el segundo flujo. A diferencia del flujo de ida, el de regreso informa sobre eventos y situaciones experimentadas por las personas migrantes y no tanto de sus intenciones y perspectivas con respecto a su migración actual. Asimismo, y considerando que la distinción más importante se refiere a la modalidad del flujo, esto es, si se trata de un flujo diario o bien un flujo que implica una estancia de mayor duración en Chiapas, se hará un análisis comparativo de ambos flujos para tener una mejor comprensión de las diferentes dinámicas migratorias en esta región fronteriza.

De hecho, ambos se refieren a dos modalidades migratorias muy diferentes con patrones de movilidad, perfiles sociodemográficos y patrones de inserción laboral específicos y distintos entre sí, que informan de dos grupos de migrantes muy diferentes. El primero, el flujo diario, corresponde a trabajadores y trabajadoras urbanas que se dirigen a las principales ciudades del suroeste de Chiapas, mientras que el de mayor duración corresponde sobre todo a trabajadores masculinos que se dirigen a las fincas y campos agrícolas en la zona del Soconusco y la región fronteriza de Chiapas.

Un primer aspecto que resalta es la diferencia en los patrones geográficos de origen y destino de ambos flujos migratorios. Mientras el flujo diario está altamente concentrado y se restringe a desplazamientos entre el departamento de San Marcos en Guatemala y la región del Soconusco en Chiapas, el flujo de mayor tiempo de permanencia en México tiene una distribución más amplia en cuanto a los departamentos de origen, así como a los municipios y regiones de destino en Chiapas.

En concreto, el 57% del flujo diario corresponde a migrantes que se dirigen a la ciudad de Tapachula, en la frontera suroeste de Chiapas, y el otro 41% se concentra en los municipios de Tuxtla Chico, Suchiate y Cacahoatán, ubicados entre Tapachula y el departamento de San Marcos, en Guatemala. El 2% restante se desplaza a otros municipios del sur de Chiapas. Por su parte, el 91% de este flujo proviene del departamento de San Marcos y 8% proviene de Quetzaltenango, y el 1% restante proviene de departamentos no fronterizos. El grado de concentración del origen y destino de este tipo de desplazamientos indica que se trata de un flujo muy particular y focalizado y que la ciudad de Tapachula actúa como su principal centro de atracción.

En este flujo diario la gran cercanía de las localidades de origen y destino posibilita que los desplazamientos sean de muy corta duración y permite un continuo y cotidiano ir y venir entre los lugares de residencia y trabajo. Además, es un flujo esencialmente urbano en su destino, aunque no necesariamente en su origen. En efecto, 65% de este tipo de desplazamientos se dirigen a localidades urbanas en el Soconusco, donde destaca la ciudad de Tapachula. Sin embargo, solo el 39% de las personas migrantes proviene de localidades

urbanas en Guatemala, mientras que el 61% restante proviene de pueblos y localidades rurales.

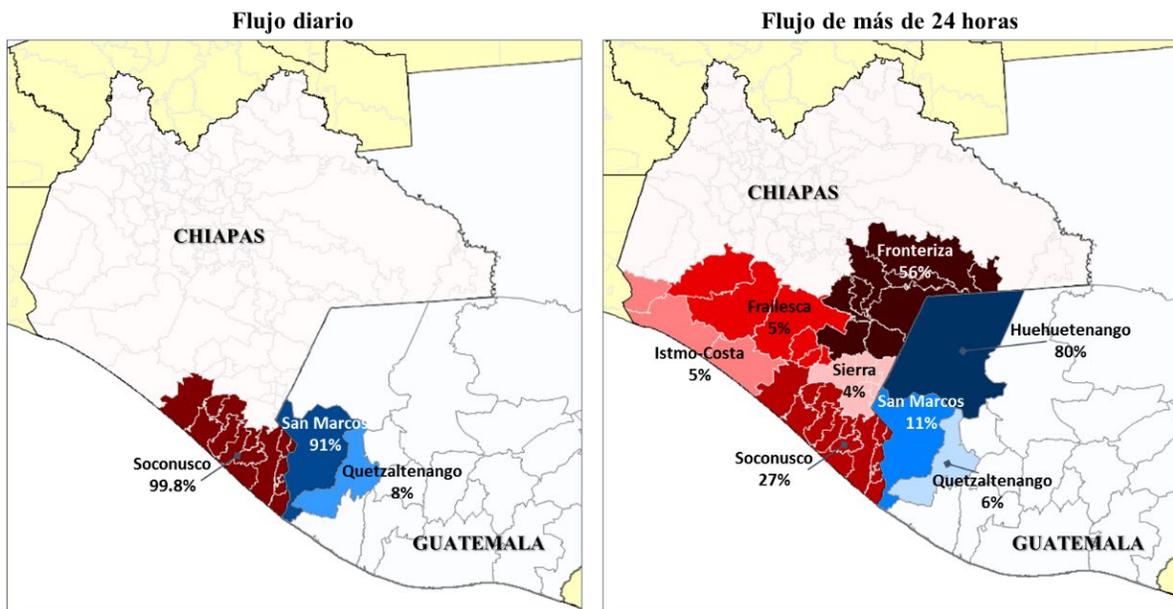
Por el contrario, los desplazamientos con mayor tiempo de permanencia en Chiapas tienen un destino más amplio y variado. El 56% se concentra en los municipios de la región Fronteriza, en donde destacan los municipios de Frontera Comalapa y la Trinitaria, con el 37% y el 17% del flujo respectivamente. Asimismo, la región del Soconusco recibe el 27% de los desplazamientos de este tipo, a la vez que otro 20% se distribuye entre las regiones de la Frailesca, el Istmo-Costa y de la Sierra.

Si bien se observa una alta concentración en cuanto al origen en Guatemala (80% proviene de municipios del departamento de Huehuetenango), esta es menor que la que se presenta en el caso de los desplazamientos diarios. Los departamentos de San Marcos y Quetzaltenango aportan en conjunto 17% de los desplazamientos. En todo caso, y como se ilustra en el mapa I.3, se trata igualmente de un flujo claramente transfronterizo, cuyo principal departamento de origen en Guatemala es colindante con la principal región de destino en Chiapas.

Por otro lado, a diferencia del flujo diario, el de mayor permanencia en Chiapas se dirige sobre todo a fincas y localidades rurales (84%) y en menor medida a localidades urbanas (13%). Asimismo, el 80% de este flujo proviene de localidades rurales en Guatemala y solo el 16% de pueblos y ciudades, lo que permite caracterizarlo como un flujo esencialmente rural-rural, diferenciándolo del flujo de desplazamientos diarios.

Mapa I.3

Distribución porcentual de migrantes guatemaltecos procedentes de México, según modalidad migratoria y departamento de residencia en Guatemala y región de trabajo en Chiapas, 2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), *Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF-SUR)*, México, 2016.

3. Características sociodemográficas de los desplazamientos transfronterizos

En los perfiles sociodemográficos de ambos flujos también se observan importantes diferencias. Por un lado, aunque en general se trata de flujos con mayor presencia de hombres, en el caso del flujo diario casi un tercio de los desplazamientos corresponden a mujeres, proporción que contrasta con el flujo de mayor permanencia en Chiapas, al que las mujeres solo aportan el 7% de los desplazamientos. De hecho, los datos indican que este flujo de mayor permanencia tiende a ser casi exclusivamente masculino, situación inusual en casi cualquier flujo migratorio que indica la alta especificidad de este tipo de desplazamientos.

En cuanto a la composición por grandes grupos de edad, el flujo diario tiende a estar compuesto por población algo mayor que el flujo de mayor permanencia en Chiapas. En concreto, en ambos casos el 39% de los desplazamientos corresponde a personas de menos de 30 años. Sin embargo, mientras que el 52% de los desplazamientos con permanencia más prolongada corresponde a personas de 30 a 49 años, esta proporción se reduce al 45% en el caso de los desplazamientos diarios.

Asimismo, en el primer tipo de flujo solo el 7% de los desplazamientos corresponde a personas de más de 50 años, proporción que se duplica en el caso de los desplazamientos diarios en los que el 17% de las personas migrantes tiene más de 50 años. Estas diferencias indican que, en general, el flujo de más larga permanencia en México tiende a concentrarse en migrantes en edades plenamente activas, mientras que en el flujo diario participan también migrantes de mayor edad, muy probablemente por la facilidad que implica el poder establecer desplazamientos de corta distancia y en cortos períodos de tiempo.

En ambos casos el flujo de migrantes está compuesto sobre todo por personas que, o bien son jefes de hogar, o son sus esposas o esposos; de hecho, tres de cada cuatro desplazamientos son de migrantes en esas posiciones en el hogar. Sin embargo, al desagregar el análisis se observa que, mientras que el flujo de mayor permanencia en México está compuesto casi exclusivamente por los jefes de hogar, en el caso del flujo diario resulta también participan quienes ocupan la posición de esposa dentro de la estructura del hogar. En este caso, casi uno de cada cuatro migrantes corresponde a esta categoría familiar.

Esta composición se vincula con el papel de sustento del hogar que tienen las personas migrantes en uno y otro flujo migratorio. Mientras que en el flujo de mayor permanencia casi tres de cada cuatro migrantes son el principal sostén económico de sus hogares, esta relación se reduce a solo uno de cada dos en el caso de las personas migrantes que diariamente se desplazan a México en busca de trabajo. Es muy probable que la mayor participación de mujeres, así como de personas que no son jefes del hogar en el flujo de migración diaria, explique en parte esta menor dependencia económica del hogar respecto a los ingresos que genera el trabajo de las personas migrantes.

Con respecto a los niveles de escolaridad que muestran ambos flujos migratorios, y considerando que en general se trata de poblaciones de bajos niveles de escolarización formal, los datos indican que esta situación es mucho más marcada y evidente en el caso de

los desplazamientos con mayor tiempo de permanencia en México. En efecto, el 40% de los desplazamientos corresponde a migrantes sin ningún grado de escolaridad formal y el 32% corresponde a migrantes que no han culminado la primaria completa. Solo el 22% tiene primaria completa y el 6% cuenta con estudios más allá de ese nivel escolar. Por el contrario, en el caso de los flujos diarios el 15% de los desplazamientos corresponde a migrantes con estudios por arriba de primaria completa y el 27% a migrantes con la primaria terminada. El 25% de los desplazamientos corresponde a migrantes sin ningún tipo de instrucción escolar y 33% a migrantes con primaria incompleta.

Muy probablemente estas diferencias en los niveles de escolaridad sean reflejo de los diferentes orígenes, rural o urbano, de cada flujo. En efecto, mientras el flujo diario tiende a estar compuesto por personas de origen urbano, el de mayor tiempo de permanencia en México tiende a estar compuesto por personas de origen rural.

En cuanto a la autoidentificación étnica de las personas migrantes, en el caso del flujo diario solo el 20% de los desplazamientos corresponde a migrantes que se autoidentifican como pertenecientes a un pueblo indígena. En el caso de los desplazamientos de mayor permanencia en México esta proporción casi se triplica pues corresponde al 56% de los desplazamientos. Esta diferencia también podría vincularse al mayor origen urbano de los desplazamientos diarios con respecto a los desplazamientos de mayor duración. Así, en Guatemala en general y en los departamentos fronterizos en particular, la proporción de población indígena que reside en localidades rurales supera ampliamente a la que reside en ciudades y pueblos urbanos.

Cuadro I.10

Migrantes guatemaltecos procedentes de México a Guatemala: características sociodemográficas según tiempo de permanencia en México, 2016

	Total	Tiempo de permanencia en México		Total	Tiempo de permanencia en México	
		Menos de 24 horas	Más de 24 horas		Menos de 24 horas	Más de 24 horas
Sexo	523 040	138 215	384 825	100%	100%	100%
Hombres	447 959	88 227	359 732	86%	64%	93%
Mujeres	75 081	49 988	25 093	14%	36%	7%
Grandes grupos de edad	522 532	137 936	384 596	100%	100%	100%
15-29	203 576	53 483	150 093	39%	39%	39%
30-49	261 405	61 690	199 715	50%	45%	52%
50+	57 551	22 763	34 788	11%	17%	9%
Condición de etnicidad	523 040	138 215	384 825	100%	100%	100%
Habla o pertenece a una etnia	245 030	28 059	216 971	47%	20%	56%
No habla ni pertenece a una etnia	278 010	110 156	167 854	53%	80%	44%
Nivel de escolaridad	522 860	138 214	384 646	100%	100%	100%
Sin escolaridad	189 051	35 104	153 947	36%	25%	40%
Primaria incompleta	166 605	45 127	121 478	32%	33%	32%
Primaria completa	122 229	36 744	85 485	23%	27%	22%
Más de primaria completa	44 975	21 239	23 736	9%	15%	6%
Posición en el hogar	523 040	138 215	384 825	100%	100%	100%

	Total	Tiempo de permanencia en México		Total	Tiempo de permanencia en México	
		Menos de 24 horas	Más de 24 horas		Menos de 24 horas	Más de 24 horas
Jefe/a de hogar	341 068	69 724	271 344	65%	50%	71%
Esposo/a	43 915	33 289	10 626	8%	24%	3%
Padre o madre	129 779	35 108	94 671	25%	25%	25%
Otro/a	8 278	94	8 184	2%	0%	2%
Principal sostén económico	522 949	138 191	384 758	100%	100%	100%
Sí	351 837	69 669	282 168	67%	50%	73%
No	171 112	68 522	102 590	33%	50%	27%

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), *Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF-SUR)*, México, 2016.

4. Inserción laboral de las personas migrantes según modalidad migratoria

La migración en la frontera Chiapas-Guatemala tiene una base esencialmente laboral y económica (Martínez, 2014). El carácter transfronterizo de la movilidad de los guatemaltecos en esta región y su configuración en diferentes modalidades migratorias se vinculan directamente con la dinámica y conformación de mercados binacionales de mano de obra, en donde se combinan la oferta de trabajadores de un lado de la frontera (Guatemala), con la demanda de mano de obra en diversos sectores y ocupaciones en el otro lado de la frontera (regiones y municipios del sur de Chiapas). Esta es una situación que ya ha sido ampliamente documentada en otros textos e investigaciones (Casillas y Castillo, 1994; Rojas, 2008), por lo que en este documento solamente se exponen datos que ilustran esta conformación de mercados binacionales de mano de obra, identificando las diferencias entre las dos principales modalidades migratorias que ya se han descrito.

Al respecto, la tesis de esta investigación es que cada modalidad de desplazamiento corresponde a flujos de migrantes que se insertan en mercados laborales diferentes, tanto en términos de los sectores y ocupaciones, como de los ámbitos geográficos y rural-urbanos que conforman dichos mercados de trabajo. En concreto, la principal diferencia es que mientras el flujo de desplazamientos diarios se inserta en mercados de trabajo sobre todo urbanos, particularmente en la ciudad de Tapachula, el flujo con desplazamientos de mayor permanencia en Chiapas se concentra casi exclusivamente en mercados de trabajo agropecuarios en zonas rurales. Se trata de dos mercados de trabajo igualmente relevantes para la economía regional (el mercado urbano de concentrado en la ciudad de Tapachula y otros pueblos de la región del Soconusco, y el mercado agropecuario en las fincas y campos agrícolas de la región fronteriza), y en los que las personas migrantes guatemaltecas son actores relevantes.

El carácter laboral de la migración transfronteriza se evidencia en que en el flujo diario y en el de mayor permanencia más del 97% de las personas migrantes declara haber trabajado en su última estancia en México. Sin embargo, no se trata de los mismos mercados laborales ni de las mismas ocupaciones, sino que cada modalidad de desplazamiento se corresponde con un determinado contexto laboral y ocupacional.

El caso de las personas migrantes con mayor tiempo de estancia en Chiapas corresponde a trabajadores que se insertan casi exclusivamente en mercados de trabajo agropecuarios en fincas y campos rurales de la región fronteriza, y en menor medida, en los campos y fincas de la región del Soconusco. En concreto, el 88% corresponde a migrantes que se emplean como jornaleros agropecuarios, lo que se refuerza con el hecho que el 90% de las personas migrantes son contratadas por empresas y establecimientos dedicados a actividades agropecuarias. Los empleos en otros sectores económicos y otras ocupaciones son muy marginales y de muy poca incidencia en este tipo de modalidad migratoria.

En el caso de las personas migrantes diarias se observa una situación muy diferente. En general este tipo de migrantes se dirigen sobre todo a mercados de trabajo urbanos, particularmente en la ciudad de Tapachula, en la región del Soconusco. Esto se evidencia por el hecho de que estos migrantes presentan una inserción laboral más diversificada, tanto respecto a las ocupaciones como a las actividades de los establecimientos. Por un lado, solo el 9% de ellos se emplea en actividades agropecuarias o como jornaleros agrícolas, muy por debajo de lo que acontece en el flujo de mayor permanencia en México. Por otro lado, destaca que el 26% de las personas migrantes se emplea como jornaleros de la construcción, y el 21% es contratado como empleados y vendedores en comercios establecidos. Asimismo, el 18% se emplea en el servicio doméstico y el 16% como vendedores ambulantes. Por último, el 7% se emplea como obreros u operarios, y el 3% como técnicos o profesionales. Esta mayor diversificación de las ocupaciones se relaciona directamente con la mayor oferta de empleos que se presenta en ámbitos urbanos, en donde suelen predominar actividades terciarias (comercio y servicios).

Estas diferencias en la inserción y participación en los mercados de trabajo se reflejan también en la posición de las personas migrantes en sus ocupaciones y empleos. Así, el 87% de las personas migrantes con mayor permanencia en su estancia en Chiapas son empleados como trabajadores a destajo o por obra determinada; solo 11% se emplea en trabajos y puestos con sueldo fijo, y el 2% como trabajadores por cuenta propia. Estos porcentajes reflejan las características propias del mercado de trabajo agrícola, en donde la inestabilidad y precariedad laboral son una constante y determinan las condiciones de trabajo y explotación a las que son sometidos los trabajadores, tanto nativos como inmigrantes.

Por el contrario, el 42% de las personas migrantes con estancias y desplazamientos diarios se emplean sobre todo en puestos con sueldos fijos y solo el 20% como trabajadores a destajo y por obra. En este grupo de migrantes se encuentran sobre todo trabajadores del ramo de la construcción, en donde tradicionalmente predomina este tipo de puestos de trabajo. Por otra parte, hay una alta proporción de migrantes que son trabajadores por cuenta propia (38%), lo que se explica en gran medida porque muchos migrantes se dedican al servicio doméstico, así como a ser vendedores ambulantes.

Ahora bien, estos datos muestran diferentes patrones de inserción laboral pero también ilustran diferentes formas de exposición a condiciones de vulnerabilidad laboral y precariedad de los empleos. En un caso, se trata de la condición típica de los trabajos agropecuarios; en el otro, de empleos urbanos altamente precarios (jornaleros de la construcción, servicio doméstico, comercio ambulante) e inestables. En todo caso, el contexto

urbano no garantiza ni asegura una mejor condición de empleabilidad para los inmigrantes, sino la exposición a diferentes formas de vulnerabilidad y precariedad de los empleos.

Esta situación de vulnerabilidad y precariedad se ejemplifica en el nivel de las remuneraciones percibidas por los trabajadores migrantes que muestra una importante diferencia según la modalidad migratoria. El ingreso laboral de las personas migrantes con desplazamientos diarios es de 56,8 dólares semanales y el de las personas migrantes con estancias de mayor duración es de solo 31 dólares semanales. Esta diferencia se debe a las condiciones de cada mercado laboral. En concreto, en el caso de Chiapas los salarios en las ocupaciones agropecuarias son significativamente inferiores a las que prevalecen en otros mercados laborales, especialmente en áreas urbanas. En concreto, el salario en el sector agrario y rural en Chiapas es menos de un 40% del que prevalece en ámbitos urbanos.

A pesar de esta condición estructural, los salarios percibidos por las personas migrantes transfronterizas son igualmente inferiores a los que en promedio se ofrecen en los mercados laborales urbanos y rurales en los que ellos se insertan tanto en una como en otra modalidad migratoria. En el caso de la ciudad de Tapachula, el salario promedio es de 85 dólares semanales, más del 50% superior al que perciben las personas migrantes con desplazamientos diarios hacia esa ciudad. Por su parte, el salario percibido en las zonas rurales de las regiones del sur de Chiapas con alta inmigración no diaria (Fronteriza, Frailesca, Soconusco, Istmo-Costa y Sierra) es en promedio de 41 dólares semanales, esto es, 30% superior al percibido por los inmigrantes no diarios que se dirigen a esas localidades y se emplean como jornaleros agrícolas.

Cuadro I.11

Migrantes guatemaltecos procedentes de México a Guatemala: características del flujo migratorio según tiempo de permanencia en México, 2016

	Total	Tiempo de permanencia en México		Total	Tiempo de permanencia en México	
		Menos de 24 horas	Más de 24 horas		Menos de 24 horas	Más de 24 horas
Trabajó en México en última estancia	523 040	138 215	384 825	100%	100%	100%
Sí	511 999	133 994	378 005	98%	97%	98%
No	11 041	4 221	6 820	2%	3%	2%
Oficio u ocupación	483 028	117 254	365 774	100%	100%	100%
Jornalero agrícola	333 815	10 449	323 366	69%	9%	88%
Técnico-profesional	4 748	3 600	1 148	1%	3%	0%
Empleado oficina y ventas	35 147	24 742	10 405	7%	21%	3%
Obrero de la construcción	38 353	30 458	7 895	8%	26%	2%
Trabajadores y operarios	11 868	7 770	4 098	2%	7%	1%
Vendedor ambulante	22 920	18 614	4 306	5%	16%	1%
Servicio doméstico y personales	36 177	21 621	14 556	7%	18%	4%
Sector de actividad económica	449 604	96 323	353 281	100%	100%	100%
Agricultura	327 103	8 700	318 403	73%	9%	90%
Construcción	32 292	25 159	7 133	7%	26%	2%
Industria manufacturera	4 397	1 791	2 606	1%	2%	1%

	Total	Tiempo de permanencia en México		Total	Tiempo de permanencia en México	
		Menos de 24 horas	Más de 24 horas		Menos de 24 horas	Más de 24 horas
Comercio	41 181	32 847	8 334	9%	34%	2%
Servicios sociales y profesionales	7 957	6 616	1 341	2%	7%	0%
Servicios personales	36 674	21 210	15 464	8%	22%	4%
Posición en el trabajo	469 514	107 864	361 650	100%	100%	100%
Trabajo a sueldo fijo	86 337	45 007	41 330	18%	42%	11%
Trabajo a destajo o por obra	335 429	21 897	313 532	71%	20%	87%
Familiar con pago	501	63	438	0%	0%	0%
Trabajador por cuenta propia	47 201	40 851	6 350	10%	38%	2%
Patrón o empleador	46	46	0	0%	0%	0%
Remuneraciones percibidas	445 778	92 944	352 834	100%	100%	100%
Hasta 1 salario mínimo	131 897	3 560	128 337	30%	4%	36%
1 a 2 salarios mínimos	219 225	23 547	195 678	49%	25%	55%
2 a 3 Salarios mínimos	60 144	38 732	21 412	13%	42%	6%
3 a 5 salarios mínimos	27 556	21 497	6 059	6%	23%	2%
Más de 5 salarios mínimos	6 956	5 608	1 348	2%	6%	0%
Salario semanal promedio en pesos mexicanos	680,3	1 063,1	579,5			
Salario semanal promedio en dólares	36,3	56,8	31,0			

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), *Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF-SUR)*, México, 2016.

5. Conclusiones

La frontera México-Guatemala conforma una región única en cuanto a los flujos migratorios que la configuran. Además de una importante emigración a los Estados Unidos (Camus, 2008), desde los departamentos fronterizos de Guatemala se origina también un importante flujo de migración hacia las regiones del sur de México. Se trata de un flujo de migrantes transfronterizos que cotidiana y recurrentemente se dirigen a los municipios fronterizos en Chiapas para insertarse en diversos puestos de trabajo, contribuyendo con ello a la configuración de mercados laborales no solo binacionales, sino marcadamente transfronterizos. En estos mercados la oferta de puestos de trabajo se genera tanto por la dinámica económica de las fincas y predios agrícolas y ganaderos en el sur de Chiapas, como por el crecimiento económico y demográfico de las ciudades, en cuyo interior se abren diversos espacios laborales y productivos para la inserción de inmigrantes (Ángeles y Rojas, 2000).

En este texto se han querido documentar las características, tendencias y dinámicas de estos flujos migratorios en esta región fronteriza. Se constata la importancia de los flujos de carácter transfronterizo que implican una continua movilidad entre ambos lados de la frontera. Se trata de un sistema migratorio sustentado en un gran volumen de desplazamientos cotidianos a través de los que se configuran los mercados laborales trasfronterizos, que articulan e integran los espacios de reproducción y residencia de la fuerza de trabajo migrante. Estos mercados labores están localizados principalmente en los

departamentos de Huehuetenango, San Marcos y Quetzaltenango en Guatemala, con los espacios de trabajo y demanda de mano de obra ubicados sobre todo en las regiones del Soconusco y Fronteriza, en el sur de Chiapas.

Estos mercados de trabajo configuran una región social y económica en sí misma, cuyos bordes trascienden las fronteras nacionales, y en donde los límites fronterizos entre ambos países se borran para conformar un espacio de integración económica y laboral, en donde la producción económica y la reproducción social de las poblaciones y comunidades a ambos lados de la frontera se entretajan en un complejo sistema de relaciones transfronterizas de diverso tipo. En este sistema de relaciones transfronterizas la migración y la movilidad de las personas ocupa un lugar predominante.

En este texto se ha mostrado que este sistema de migración transfronterizo está conformado por dos grandes flujos migratorios, cada uno de ellos con sus propias especificidades, patrones de movilidad, perfiles sociodemográficos y formas de inserción laboral. Asimismo, la base de cada uno de ellos es la configuración de mercados de trabajo específicos, uno sustentado en las actividades agropecuarias y el otro sustentado en las actividades de comercio, servicio y construcción propias de zonas urbanas.

Por una parte, se ha identificado un flujo migratorio que alterna estancias de trabajo en Chiapas con su residencia en Guatemala; estas estancias pueden durar de unas semanas hasta tres meses aproximadamente. Se trata de un flujo migratorio que se dirige fundamentalmente a las fincas agrícolas y ganaderas en las regiones Fronteriza y del Soconusco, en el sur de Chiapas. Esta migración es casi exclusivamente masculina, de origen rural y con alta proporción de población indígena, con muy bajos niveles de escolaridad, y que suele ser el principal sustento económico de sus hogares.

Por otro parte, se ha identificado un flujo migratorio diario que se origina en su gran mayoría en los municipios del departamento de San Marcos, en Guatemala, y que se dirige esencialmente a los municipios fronterizos de la región del Soconusco. Entre ellos destaca el caso de Tapachula, municipio que por concentra el 57% de los desplazamientos. El 41% de este flujo se dirige a los municipios de Tuxtla Chico, Cacahoatán y Suchiate, ubicados en la franja fronteriza con el departamento de San Marcos.

Esta es una migración eminentemente urbana, de cortas distancias, lo que permite que se sustente en estancias de muy corta duración, no mayores a un día. A diferencia del anterior, en este flujo se observa una importante participación de migración femenina, que constituye un tercio de los desplazamientos. Estos migrantes se insertan en mercados de trabajo propios de las ciudades, y por lo mismo, con una mayor diversificación; destaca el peso de las ocupaciones en la construcción, servicios personales (doméstico) y comercio.

En ambos casos, tanto el flujo urbano-diario como el rural y de mayor permanencia son desplazamientos esencialmente laborales cuyo principal motivo y determinante es la inserción en puestos de trabajo en las localidades de destino. De esta manera se conforman mercados de trabajo transfronterizo, sustentados en esta importante movilidad de la mano de obra migrante entre ambos lados de la frontera.

D. Migración centroamericana en tránsito por México

Un tema sin duda relevante por los volúmenes de población que involucra y los altos grados de vulnerabilidad y riesgos a los que están expuestos, corresponde a la migración en tránsito por México con destino a los Estados Unidos. Se trata además de un flujo que representa una especificidad propia de esta subregión, pues, por un lado, involucra a inmigrantes de los países del norte de Centroamérica, y por otro, involucra al territorio mexicano, así como a sus autoridades e instituciones y pone en entredicho los objetivos y principios que guían la política migratoria mexicana.

En México se reconoce que este problema ha adquirido dimensiones insospechadas, en especial desde el segundo lustro del presente siglo, cuando se evidenció el involucramiento del crimen organizado en el tráfico de personas que intentaban llegar a los Estados Unidos en un contexto de políticas migratorias restrictivas tanto en México como en los Estados Unidos (Rojas, 2017).

En el caso particular de la migración de países del norte de Centroamérica a los Estados Unidos, el tránsito por México implica una alta exposición a riesgos tales como el tráfico y trata de personas, así como el accionar impune de bandas organizadas en torno al narcotráfico y otros delitos graves que desde hace ya más de dos décadas asolan el territorio mexicano (Canales y Rojas, 2018).

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), México se ha constituido en un corredor migratorio poblado por redes de tráfico ilícito de migrantes que tanto local como internacionalmente realizan una actividad coordinada para el traslado de migrantes regionales, continentales y extracontinentales hacia y desde los países de origen, que se extienden actualmente a países africanos y asiáticos hasta su destino final (Centeno, s/f). En este marco, la trata de personas y el tráfico ilícito de personas constituyen actividades delictivas consideradas como graves violaciones a los derechos humanos (UNICEF y OIM, 2007). En general, lo que se evidencia es un incremento en el número de víctimas, así como una mayor diversidad de actores que están involucrados en estos delitos, quienes apelan a medios y mecanismos cada vez más sofisticados para la comisión de estos delitos y para evadir su persecución.

De esta forma, el tránsito de migrantes centroamericanos por México con destino a los Estados Unidos constituye un tema sin duda relevante, tanto por los volúmenes de población que involucra, como por los altos grados de vulnerabilidad y riesgos a los que están expuestas las personas migrantes.

1. Niveles y tendencias de la migración centroamericana en tránsito por México

Un primer punto por retomar se refiere a la estimación del volumen y las tendencias de este flujo de centroamericanos por territorio mexicano. Por su naturaleza, no existen estimaciones oficiales por lo que se debe apelar a modelos y supuestos para poder estimar este volumen y sus tendencias. Se usa el método indirecto de estimación de Rodríguez Chávez (2016) ajustando algunos de sus parámetros con base en las estimaciones y metodologías de Canales. El modelo es relativamente simple y permite estimar el volumen de los inmigrantes en tránsito por México provenientes de estos tres países centroamericanos con base en sus tres componentes:

- a) Las personas migrantes que han sido detenidas por las autoridades mexicanas y devueltas a sus países de origen.
- b) Las personas migrantes que han sido detenidas por las autoridades norteamericanas en las zonas fronterizas de cruce y que han sido repatriadas a sus lugares de origen.
- c) Las personas migrantes que han logrado sortear estos riesgos de detención y que cada año arriban a los Estados Unidos en forma indocumentada¹.

Las estadísticas oficiales de los gobiernos de México y los Estados Unidos proveen los dos primeros componentes. En los Estados Unidos se ajustan los trimestres de cada año fiscal a los trimestres de cada año calendario. El punto más complejo es estimar el volumen de migrantes indocumentados que cada año arriban a los Estados Unidos y han sorteado con éxito las barreras y detenciones en México y eventualmente el cruce de la frontera con los Estados Unidos.

Rodríguez Chávez (2016) estima este flujo como un residual entre el volumen de centroamericanos que cada año arriban a los Estados Unidos y quienes son registrados como ingresos legales a ese país. En esta investigación se optó por estimar el volumen de indocumentados siguiendo el método residual propuesto por Passel (2007) y Passel y D'Vera Cohn (2011), usando las bases de datos de la *American Community Survey* de cada año entre 2005 y 2016. Una vez identificados los inmigrantes indocumentados en cada encuesta, se filtraron según su año de arribo a los Estados Unidos, lo que permitió estimar para cada encuesta el volumen de inmigrantes indocumentados provenientes de los países del norte de Centroamérica que ingresaron a los Estados Unidos el año inmediatamente anterior al año de la encuesta.

Con base en este método, se estima que el volumen de migrantes centroamericanos en tránsito por México en 2016 fue cercano a las 460.000 personas. Sin embargo, aun cuando el número de migrantes se ha incrementado en los últimos años, no muestra una tendencia lineal de crecimiento, sino más bien una forma de U. En la segunda mitad de la década pasada habría experimentado un importante descenso, pasando de 434.000 en 2005 a solo

¹ Se supone que quienes arriban en forma documentada no necesitan hacer la travesía por México y pueden evitar los riesgos que implica.

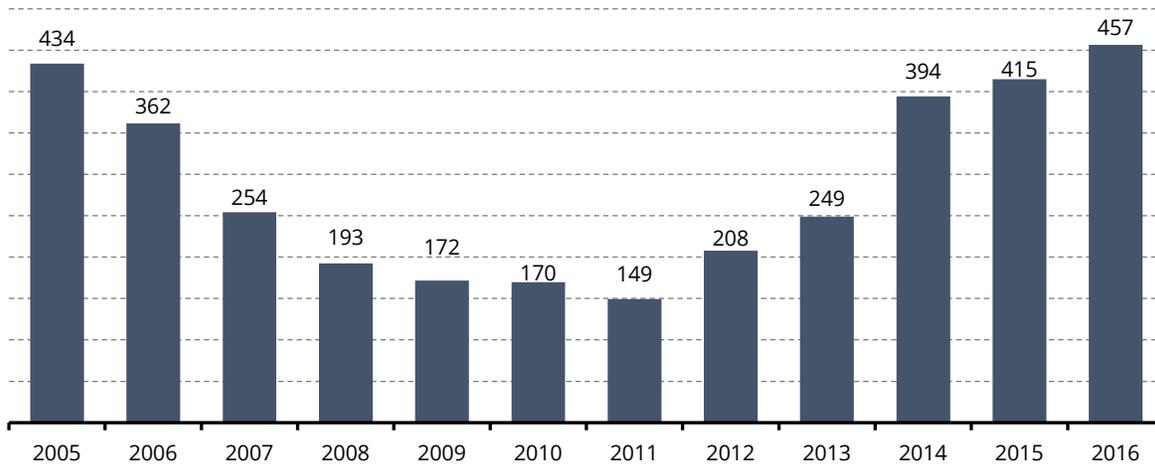
149.000 en 2011, para a partir de entonces repuntar hasta alcanzar en 2016 un nivel ligeramente superior al que tenía 11 años antes.

Este comportamiento probablemente se deba al efecto combinado de la crisis económica, el incremento de la violencia y el crimen organizado en México y la política de deportaciones implementada en los Estados Unidos desde la segunda mitad de la década pasada. En general, estos procesos habrían menguado en los últimos años, propiciando una recuperación del flujo migratorio en tránsito por México.

Gráfico I.5

Migrantes de los países del norte de Centroamérica en tránsito por México, 2005-2016

(En miles de personas)



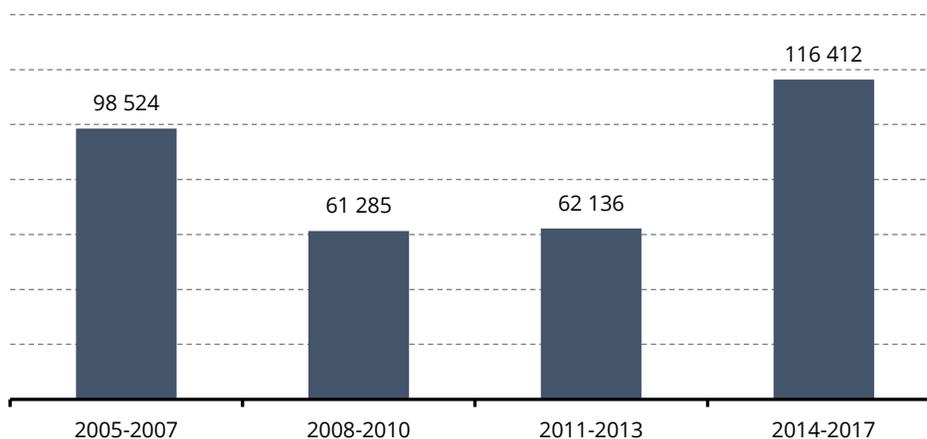
Fuente: Estimaciones propias sobre la base de United States Census Bureau, "American Community Survey", Estados Unidos, 2005-2016 [en línea] <https://www.census.gov/programs-surveys/acs/about.html>; U.S. Department Homeland Security, *Yearbook of Immigration Statistics*, Estados Unidos, 2005-2016; Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Boletín estadístico*, México, 2005-2016.

En efecto, no solo la migración en tránsito por México sino todo el flujo migratorio parece seguir esta misma dinámica tendencial de un patrón en forma de U, esto es, que se reduce en los años de la crisis económica y deportaciones masivas, para retomar su impulso en los años poscrisis. De acuerdo con las encuestas American Community Survey (ACS), entre 2005 y 2007 el flujo anual de centroamericanos que entraron a los Estados Unidos fue de 98,5 mil personas. Este volumen se redujo a 61,3 mil migrantes anuales entre 2008 y 2010, período de mayor impacto de la crisis económica y de las deportaciones masivas, y se mantuvo en ese nivel entre 2011 y 2013. A partir de 2014 inicia una recuperación del flujo que alcanza en promedio los 116.000 inmigrantes anuales entre ese año y 2017. Esto indica que la migración en tránsito por México sigue *grosso modo* este patrón general de la migración centroamericana a los Estados Unidos.

El endurecimiento de las políticas de aprehensión y deportación, tanto en México como en los Estados Unidos, ha tenido un doble impacto. Por un lado, se reduce inicialmente el flujo global de migrantes, pero también se reduce la proporción de migrantes que logran culminar con éxito tanto su trayecto por México como el cruce de la frontera norteamericana, con lo que se reduce la probabilidad de éxito de la migración. Hasta 2007

esta tasa de éxito iba en aumento; pasó de 22% en 2005 a un máximo de 32% en 2007, es decir, en ese año 32% de las personas migrantes que transitaban por México lograron ingresar a los Estados Unidos sin haber sido detenidos ni por el Instituto Nacional de Migración de México ni por la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos.

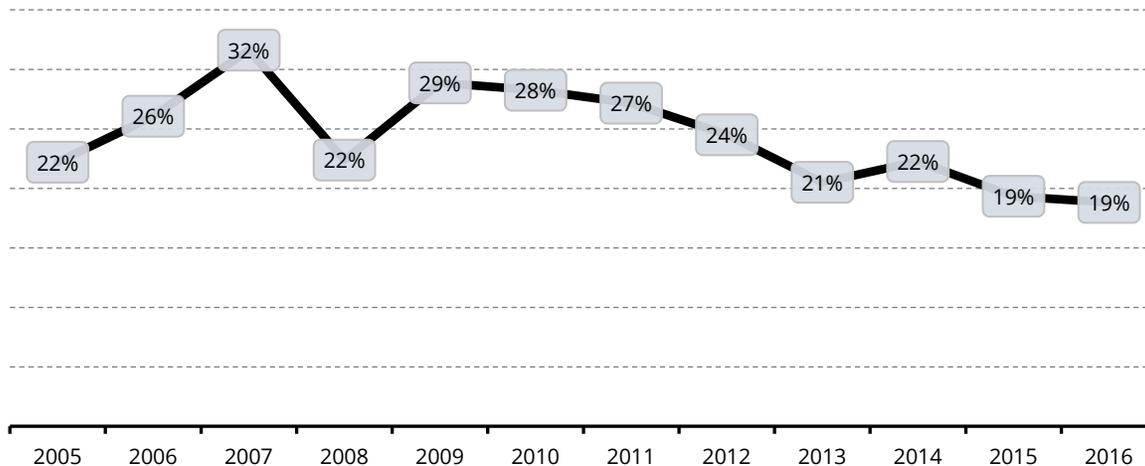
Gráfico I.6
Estados Unidos: inmigrantes de los países del norte de Centroamérica que ingresaron en el año anterior, según períodos, 2005-2017



Fuente: United States Census Bureau, sobre la base de "American Community Survey", Estados Unidos [en línea] <https://www.census.gov/programs-surveys/acs/about.html>, 2005 a 2016.

Sin embargo, y pasado el efecto inicial de la crisis de 2008, la tasa de éxito descendió sistemáticamente hasta alcanzar el 21% en 2015, esto es, de cada 100 personas que iniciaban la migración hacia los Estados Unidos solo 21 logran ingresar a ese país sin haber sido detenidos por las autoridades migratorias ni de México ni de los Estados Unidos.

Gráfico I.7
Tasa de éxito de la migración en tránsito por México, 2005-2016



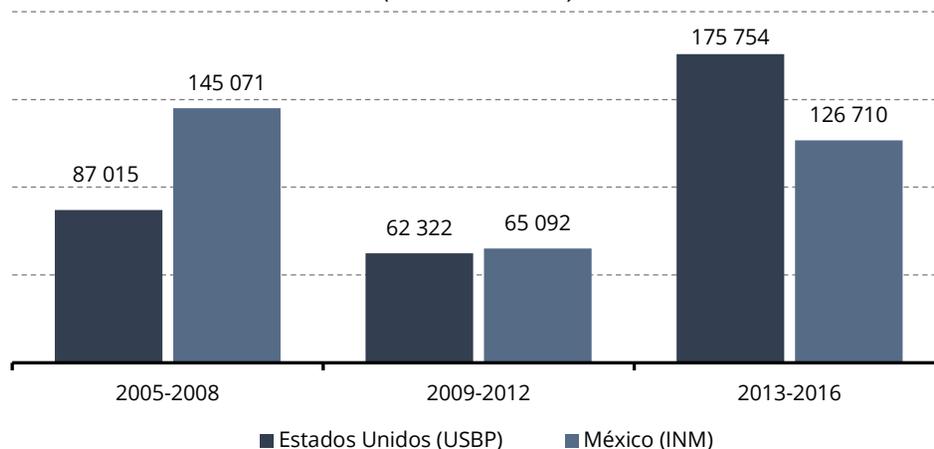
Fuente: Estimaciones propias sobre la base de United States Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, Estados Unidos, 2005-2016; U.S. Department Homeland Security (DHS), *Yearbook of Immigration Statistics*, Estados Unidos, 2005-2016; Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Boletín estadístico*, México, 2005-2016.

Este dato muestra la mayor vulnerabilidad que enfrentan las personas migrantes centroamericanas para alcanzar su objetivo de ingresar a los Estados Unidos. Las restricciones y endurecimiento de la política migratoria tanto de los Estados Unidos como de México ponen cada vez más obstáculos a la migración centroamericana. Junto a estas medidas se ocultan además diversas formas de violación de los derechos fundamentales de las personas migrantes y en tránsito por México.

Otro dato relevante es el cambio en el país de detención y deportación. Entre 2005 y 2008, las detenciones realizadas por las autoridades mexicanas superaron en más de dos tercios a las realizadas por la patrulla fronteriza norteamericana. En el primer caso se realizaron 145.000 aprehensiones anuales, mientras que en los Estados Unidos la patrulla fronteriza solo detenía y devolvía a 87.000 centroamericanos cada año.

El volumen de detenciones tanto en México como en los Estados Unidos se reduce entre 2009 y 2012, y llegan casi a la misma cantidad, 62.000 y 65.000 detenciones anuales, respectivamente. Este período marca un punto de inflexión porque en años recientes no solo se vuelve a incrementar el volumen de detenciones, sino que además se invierte el rol de cada país en este proceso. Entre 2013 y 2015 las aprehensiones hechas por la patrulla fronteriza superan en más de un tercio a las realizadas por el Instituto Nacional de Migración de México. En el primer caso, las deportaciones se elevan a 175.000 detenciones cada año, mientras que en el caso de las detenciones en México se incrementan a 126.000 eventos anuales.

Gráfico I.8
Aprehensiones de migrantes de los países del norte de Centroamérica
según país de detención, 2005-2016
(Promedio anual)



Fuente: U.S. Department Homeland Security, *Yearbook of Immigration Statistics*, Estados Unidos, 2005-2016; Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Boletín estadístico*, México, 2005-2016.

Con este cambio también se invierten los lugares y espacios nacionales de mayor riesgo de deportación. Hasta mediados de la década pasada el mayor riesgo se ubicaba en el trayecto por México. En la actualidad el mayor riesgo de ser detenido y deportado se encuentra en el momento y lugares de cruce de la frontera México-Estados Unidos. En todo

caso, resulta igualmente relevante que el riesgo de ser detenido y deportado se haya incrementado tanto durante el trayecto por México como en el momento de cruzar la frontera México-Estados Unidos, solo que, en este último caso, el incremento del riesgo ha sido mayor.

Finalmente, un aspecto relevante de este flujo de migrantes en tránsito es el cambio en las rutas que siguen a través de México. Normalmente las personas migrantes siguen las rutas ferroviarias de México, lo que conlleva evidentes riesgos a su salud e integridad física. Hasta fines de la década pasada, la ruta más usada era la del Golfo y en menor medida el centro de México. Sin embargo, para evitar los riesgos que representan la violencia de grupos y mafias organizadas (narcotráfico, delincuencia común, mafias de extorsionadores, secuestros y similares), muchos han optado por seguir la ruta del occidente, y en donde el paso por Jalisco, y Guadalajara en particular, se torna muy importante (FM4, 2013 y 2017). Según reporta la organización FM4 en sus informes, la seguridad y menor exposición a diversos riesgos y situaciones de violencia es lo que parece primar en esta preferencia por la nueva ruta de cruce y tránsito por México. En el mapa I.4 se ilustran las tres grandes rutas que prevalecen actualmente en el tránsito de centroamericanos por México rumbo a los Estados Unidos.

Mapa I.4

Rutas de la migración centroamericana en tránsito por México, 2017



Fuente: Medecines sans Frontières [www.exodus.msfg.org], citado en <https://comosetramita.com/inmigrantes-en-el-tren-la-bestia-hacia-ee-uu>.

2. Aprehensiones en México

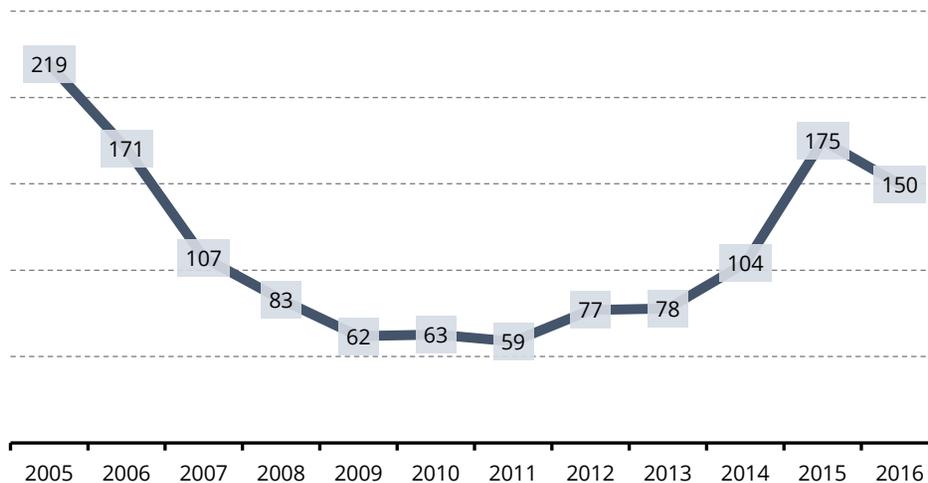
Las detenciones y deportaciones de migrantes de los países del norte de Centroamérica realizadas por el Instituto Nacional de Migración de México siguen el mismo patrón del total de la migración en tránsito por México ya reseñado. Esto es, de 2005 a 2009 el volumen desciende de 219.000 eventos de deportaciones a solo 62.000 y se mantiene en ese nivel hasta 2013, cuando inicia un repunte que en 2015 alcanza un volumen anual de 175.000 eventos de deportación, cifra que se reduce a 150.000 en 2016 y que al parecer continuaría descendiendo en 2017.

Junto con la forma de esta tendencia, resultan relevantes los cambios en la composición de estos eventos de deportaciones anuales. En esta composición destacan dos aspectos, la creciente participación de mujeres en las aprehensiones y deportaciones, la también creciente participación de menores en la migración y de menores no acompañados en particular.

Gráfico I.9

México: eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, 2005-2016

(En miles de personas)

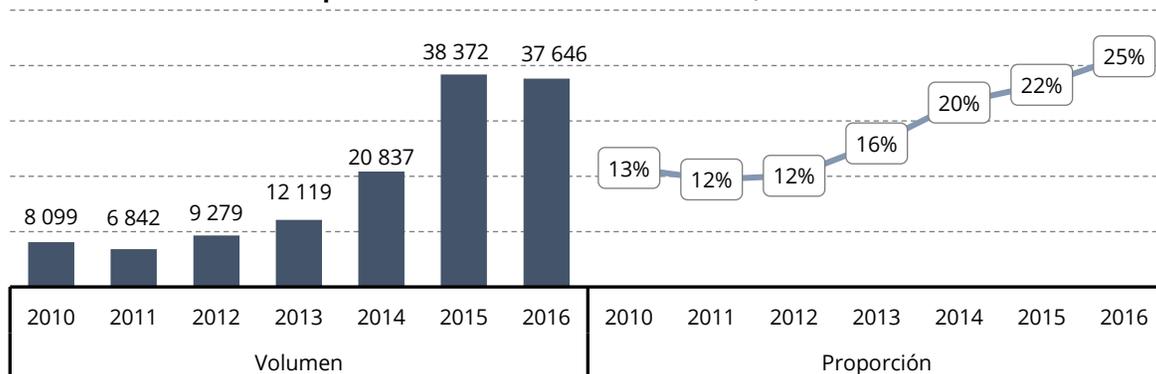


Fuente: Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Boletín estadístico*, México, 2005-2016.

En el primer caso, hasta 2012 la participación de las mujeres en el flujo migratorio en tránsito por México era menor. Hasta ese año el volumen de mujeres que eran detenidas cada año no superaba las 10.000 personas, mismas que representaban el 12% del total de aprehensiones de migrantes centroamericanos en su paso por México. A partir de 2012 se incrementa significativamente el volumen de aprehensiones de mujeres, lo que refleja un aumento de su participación en la migración en tránsito por México. En 2013 se incrementa a 12.000 la cifra de mujeres detenidas por el Instituto Nacional de Migración, volumen que se incrementa a 20.000 en 2014, llega a 38.000 en 2015 y se mantiene en ese nivel en 2016. Es decir, la proporción de mujeres aprehendidas por el Instituto Nacional de Migración ha pasado de 12% en 2012 a 20% en 2014 y 25% en 2016.

Estas cifras dan cuenta de una mayor participación femenina en la migración en tránsito por México, lo que plantea situaciones particulares, especialmente por las condiciones de la misma migración que plantea mayores riesgos y vulnerabilidad a las mujeres, quienes están expuestas a diversas formas de violencia de género y discriminación que se agregan a los riesgos de extorsión, violencia, agresiones y otros que caracterizan el tránsito migratorio en condiciones de alta precariedad y vulnerabilidad.

Gráfico I.10
México: volumen y porcentajes de aprehensiones de mujeres procedente de países del norte de Centroamérica, 2010-2016



Fuente: Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Boletín estadístico*, México, 2010 a 2016.

Asimismo, la migración de población infantil y adolescentes menores de 18 años también muestra un gran incremento; pasó de menos de 6.000 retornos asistidos en 2012 a 18.000 en 2014 y 38.000 en 2016². Entre ellos, destaca la creciente presencia de menores no acompañados, quienes pasaron de menos de 3.000 a principios de esta década, a 20.000 en 2015 y 17.000 en 2016.

Junto a la migración femenina, la migración de menores plantea situaciones de alto riesgo que atentan contra su seguridad e integridad. Si en general la vulnerabilidad de los menores se acrecienta ante las condiciones en que se hace el proceso migratorio y su tránsito por México, la situación es aún más grave y dramática en el caso de menores no acompañados, quienes enfrentan el proceso migratorio sin siquiera la protección de algún adulto que los acompañe y apoye en todo el proceso.

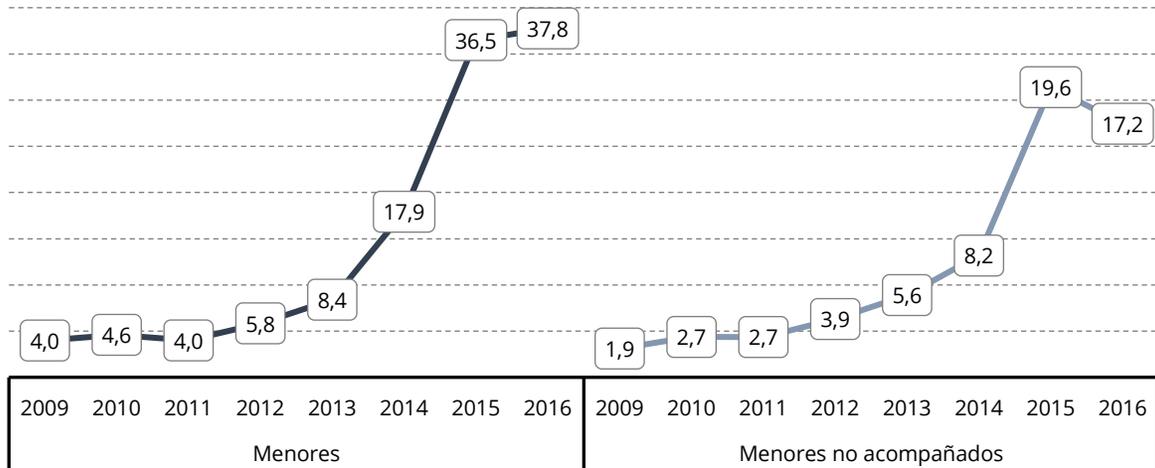
² En estricto rigor, los niños no pueden ser aprehendidos ni deportados, sino que son repatriados mediante un proceso de *retorno asistido* y así son categorizados en las estadísticas más recientes que ofrece la Secretaría de Gobernación (SEGOB). En México, la Ley General de Derechos de Niños, Niños y Adolescentes de 2014 expresamente prohíbe la detención de menores en las estaciones migratorias. Ante ello, los niños y menores de edad suelen ser trasladados a albergues del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Sin embargo, el DIF no siempre cuenta con las instalaciones y el personal suficiente para dar atención a los infantes que han sido retenidos por las autoridades migratorias mexicanas.

Frente a esta situación, en diversas estaciones migratorias se han habilitado albergues, algunos del DIF y otros de organizaciones de la sociedad civil, que dan atención a estos niños y adolescentes. El tiempo que pasan los menores en estos albergues es variable y depende de la fluidez con que las autoridades migratorias mexicanas y los consulados hagan contacto con los padres o tutores de los menores. Asimismo, la repatriación o retorno asistido se hace también a albergues en los países de origen, en donde los niños suelen hospedarse a la espera de sus padres o tutores.

Gráfico I.11

México: retorno asistido de migrantes de países del norte de Centroamérica, menores de edad, total y no acompañados, 2009-2016

(En miles de personas)



Fuente: Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Boletín estadístico*, México, 2009 a 2016.

3. Riesgos y vulnerabilidad en el tránsito por México

El tránsito por México implica diversos riesgos además de la eventual detención y deportación por parte de las autoridades mexicanas. Para conocer la situación de las personas migrantes en tránsito, el Gobierno de México y El Colegio de la Frontera Norte han realizado la *Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes* (EAAM) cuyo objetivo es estimar la dimensión de las agresiones, abusos y delitos de las que son víctimas las personas migrantes centroamericanas (Guatemala, Honduras y El Salvador) devueltas por las autoridades migratorias mexicanas y estadounidenses, así como las personas migrantes mexicanas devueltas por los Estados Unidos (EAAM, 2012).

Siguiendo la metodología de medición de poblaciones móviles, la EAAM es una encuesta que se aplica a las personas migrantes de Guatemala, El Salvador y Honduras que han sido aprehendidas en México o los Estados Unidos y devueltas a sus países de origen. En el primer caso, la encuesta se levanta en los puntos fronterizos de México y Guatemala que funcionan también como puntos de repatriación de personas migrantes. En el caso de los centroamericanos repatriados desde los Estados Unidos, la encuesta se levanta en los aeropuertos de llegada de las personas migrantes deportadas en cada país³.

Esta encuesta es la única medición directa de la migración en tránsito por México y de las condiciones y riesgos que enfrentan las personas migrantes en su trayecto hacia los Estados Unidos. Hay muchos reportes e informes elaborados por diversas organizaciones de la sociedad civil que dan apoyo y asistencia a las personas migrantes en tránsito (REDODEM, 2017; FM4, 2017). Sin embargo, en general, se trata de estudios no

³ La encuesta también incluye a los mexicanos repatriados desde Estados Unidos, a quienes no se considerará en esta ocasión, pues el interés de este documento se centra en el tránsito de centroamericanos por México.

representativos y que, si bien dan una adecuada visión de los problemas y riesgos de la migración, por su misma metodología de estudios de caso no permiten estimar sus impactos, niveles y dimensiones que asumen esos riesgos y problemas.

La EAAM es un primer esfuerzo por suplir esta carencia. Es una encuesta a nivel nacional cuya metodología permite aproximarse a estos niveles y dimensiones de la vulnerabilidad y riesgos que enfrentan las personas migrantes centroamericanas en tránsito por México. Complementar estos datos con los análisis de casos y estudios cualitativos que de allí surgen es un buen ejercicio para tener una idea más comprensiva y global de la situación de la migración en tránsito. Por ahora, el análisis se centrará en las dimensiones cuantitativas, perfiles y riesgos de la migración en tránsito.

Un primer dato es que se trata de migrantes jóvenes. El promedio de edad es de 29 años y más de la mitad de las personas migrantes tiene menos de 27 años. Las diferencias entre países son mínimas e indican que los guatemaltecos son los más jóvenes⁴. Asimismo, el 34% de las personas migrantes son menores de 24 años y el 43% tiene entre 25 y 34 años. El 42% de las personas migrantes guatemaltecas son menores de 24 años y el 30% de las salvadoreñas tiene más de 35 años.

Cuadro I.12

Países del norte de Centroamérica: características sociodemográficas de migrantes detenidos en la frontera sur de los Estados Unidos y devueltos por United States Border Patrol (USBP)

	Total	El Salvador	Guatemala	Honduras	Total	El Salvador	Guatemala	Honduras
	<i>(en porcentajes)</i>							
Sexo	84 873	18 723	38 145	28 005	100	100	100	100
Hombres	79 246	17 383	35 695	26 168	93	93	94	93
Mujeres	5 627	1 340	2 450	1 837	7	7	6	7
Edad	84 882	18 722	38 027	28 133	100	100	100	100
15-24	29 176	5 229	15 868	8 079	34	28	42	29
25-34	36 825	7 850	15 330	13 645	43	42	40	49
35 o más	18 881	5 643	6 829	6 409	22	30	18	23
Edad promedio	28,9	30,8	27,7	29,2				
Edad mediana	27,0	29,0	26,0	29,0				
Escolaridad	84 835	18 716	37 986	28 133	100	100	100	100
Primaria Incompleta	25 562	4 063	13 640	7 859	30	22	36	28
Primaria completa	32 408	4 338	13 049	15 021	38	23	34	53
Secundaria completa	17 055	7 024	7 992	2 039	20	38	21	7
Preparatoria completa o más	9 810	3 291	3 305	3 214	12	18	9	11

Fuente: Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Encuesta sobre agresión y abuso a migrantes*, México, 2011-2012.

⁴ La encuesta está dirigida a migrantes de 15 años o más, por lo mismo no permite analizar la migración de menores de esa edad. Esto explica la mayor edad promedio que registra la encuesta que la documentada anteriormente con base en la encuesta American Community Survey, pues esta última está dirigida a toda la población, incluyendo menores de 15 años.

En cuanto al nivel educativo, la población de los países del norte de Centroamérica presenta baja y muy baja escolaridad, de manera que el 30% no ha culminado los estudios de primaria y solo el 38% los completó. Por el contrario, solo el 12% de la población completó los estudios de preparatoria o algún nivel de pregrado. Honduras destaca por su muy baja escolaridad: más del 80% de la población apenas tiene primaria completa o menos. En El Salvador, en cambio, solo el 45% de la población está en esa situación; el 38% tiene la secundaria completa y el 18% la preparatoria completa o más. Estos datos indican que las personas migrantes salvadoreñas contarían con mayor nivel escolar, mientras que las hondureñas estarían en la posición opuesta.

En cuanto al patrón migratorio, la mayoría de las personas migrantes no cuenta con experiencia migratoria previa y una alta proporción de migrantes tienen familiares en los Estados Unidos. Así, el 60% de las personas migrantes que transitaron por México y fueron detenidas en su cruce a los Estados Unidos declaró que era su primer intento de migración hacia ese país, mientras que el 40% restante aseguró que ya había migrado anteriormente a los Estados Unidos. Esta situación de menor experiencia migratoria previa es mayor en el caso de las personas migrantes guatemaltecas y menor en el caso de las hondureñas y salvadoreñas. En todo caso, en los tres flujos la migración no experimentada es superior a la migración con experiencia previa.

Esto indica que, si bien el cruce por México no parece algo recurrente, tampoco es algo inusual ni nuevo, al menos para una importante proporción de las personas migrantes que transitan por México. Sin embargo, también indica que tres de cada cinco migrantes no tienen experiencia previa, lo que implica una mayor vulnerabilidad a los riesgos y peligros que implica la migración indocumentada por México, especialmente por las condiciones de violencia e inseguridad que se deben enfrentar en este trayecto. Esta situación, sin embargo, se ve contrastada en parte por el hecho de que más del 80% de las personas migrantes tiene familiares en los Estados Unidos, lo que indica que la migración no es un fenómeno completamente extraño o ajeno a ellos. Sobresalen nuevamente los casos de El Salvador y Honduras. En el primero, porque 95% de las personas migrantes tiene familiares en los Estados Unidos, proporción que se reduce a 77% en el caso de Honduras.

El caso de El Salvador puede deberse a su mayor historia y tradición migratoria a los Estados Unidos, cuyo éxodo masivo se remonta a la década de 1980. En todo caso, aunque gran parte de las personas migrantes no tenga experiencia migratoria directa, sí cuenta con redes sociales y de apoyo en los Estados Unidos, lo que facilita no solo su eventual arribo e inserción en las comunidades migratorias establecidas en ese país, sino también contar con información y apoyo durante el trayecto y tránsito por México, así como para el cruce de las fronteras mexicanas y norteamericanas.

Cuadro I.13

Países del norte de Centroamérica: redes familiares, experiencia migratoria y patrones de tránsito por México de migrantes detenidos en la frontera sur de los Estados Unidos y devueltos por United States Border Patrol (USBP)

	Total	El Salvador	Guatemala	Honduras	Total	El Salvador	Guatemala	Honduras
Tiene familiares en Estados Unidos	85 001	18 722	38 146	28 133	100%	100%	100%	100%
Sí	69 964	17 741	30 699	21 524	82%	95%	80%	77%
No	15 037	981	7 447	6 609	18%	5%	20%	23%
Experiencia migratoria	84 937	18 711	38 104	28 122	100%	100%	100%	100%
Primera vez	50 673	11 100	24 286	15 287	60%	59%	64%	54%
2 o más veces	34 264	7 611	13 818	12 835	40%	41%	36%	46%
Usó documentos en México	85 000	18 722	38 146	28 132	100%	100%	100%	100%
Sí	1 803	444	1 312	47	2%	2%	3%	0%
No	83 197	18 278	36 834	28 085	98%	98%	97%	100%
Contrató coyote o similar	85 002	18 723	38 146	28 133	100%	100%	100%	100%
Sí	39 351	10 952	21 819	6 580	46%	59%	57%	23%
No	45 651	7 771	16 327	21 553	54%	42%	43%	77%
Tiempo en su paso por México	84 123	18 402	37 588	28 133	99%	98%	99%	100%
Dos semanas o menos	26 230	7 608	16 714	1 908	31%	41%	44%	7%
Menos de un mes	30 346	5 523	10 005	14 818	36%	30%	26%	53%
Un mes o más	27 547	5 271	10 869	11 407	32%	28%	28%	41%

Fuente: Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Encuesta sobre agresión y abuso a migrantes*, México, 2011-2012.

El cruce por México se realiza en condiciones de alta vulnerabilidad y riesgo. Prácticamente casi todas las personas migrantes (98%) transitan por México sin documentos que acrediten su estancia regular en este país, lo que pone en evidencia una situación particular sobre la política mexicana a este respecto. Por otro lado, las personas migrantes en tránsito no suelen usar o contratar los servicios de algún guía o persona que los apoye (polleros, coyotes o similares). En general, solo el 46% de las personas migrantes cruza usando las redes de polleros y coyotes. En el caso de los hondureños solo 23% de las personas migrantes contrata coyotes o similares; en cambio, el 57% de los guatemaltecos y el 58% de los salvadoreños recurre a este tipo de apoyos.

El tiempo que las personas migrantes tardan en cruzar México varía. Los hondureños son los que suelen demorar más: al 41% le toma más de un mes y al 53% de dos a cuatro semanas. En cambio, el 44% de los salvadoreños y el 41% de los guatemaltecos demora menos de dos semanas, mientras que el 29% en los dos casos demora más de un mes. Estos datos sobre la forma y condiciones en que se realiza el tránsito migratorio por México ponían en evidencia una situación particular del Estado mexicano referente a la virtual ausencia de una política migratoria y programas de acción y asistencia que permitieran reducir los riesgos de la población involucrada. En México no existía un sistema

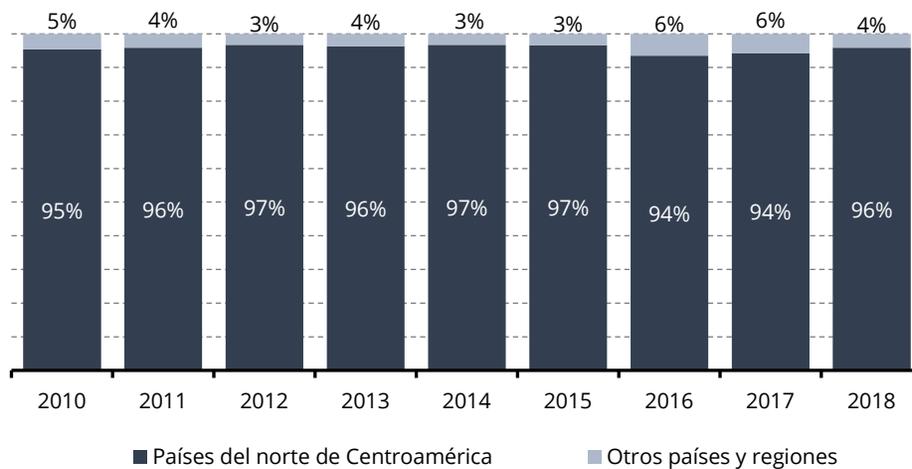
de visado temporal ni de tránsito que pudiera dar cierta protección a las personas migrantes en su trayecto por México.

A pesar de que se trata esencialmente de migrantes rumbo a los Estados Unidos y que no buscan establecerse en México, hasta 2015 el Estado Mexicano no había establecido ninguna política que considerara esta situación, ni la vulnerabilidad que la irregularidad migratoria conlleva para estas personas. De hecho, la única política que se había implementado hasta 2015 era la derivada de la ley general de migración que, como se ha documentado en secciones anteriores, se sustenta en la aprehensión, detención y deportación de migrantes en situación irregular.

Hasta 2015 no existía ningún programa o directriz oficial que considerara la situación particular de las personas migrantes en tránsito, lo que contribuía en el fondo a reproducir la situación de vulnerabilidad de estos migrantes. Paradójicamente, el principal grupo que es aprehendido y detenido por el Instituto Nacional de Migración de México (INM) es el de las personas migrantes centroamericanas en tránsito. Como se ilustra en el siguiente gráfico, los datos del INM indican que entre 2010 y 2017 prácticamente 96% de las detenciones y aprehensiones realizadas por el INM corresponde a migrantes de los tres países del norte de Centroamérica.

Gráfico I.12

México: aprehensiones de migrantes en territorio mexicano según región de origen, 2010-2018



Fuente: Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Boletín estadístico*, México, 2010-2018.

Tal pareciera que el programa y la política de detenciones y aprehensiones de personas en situación migratoria irregular estuvieran diseñados para aprehender única y exclusivamente a migrantes centroamericanos. En realidad el asunto es más simple y menos conspirativo a la luz de dos hechos. Por un lado, el único flujo relevante de migración irregular en México corresponde a las personas migrantes en tránsito provenientes de los países del NCA. Por otro lado, el Estado mexicano no tenía ningún tipo de programa o política frente a esta situación migratoria, solo contaba con las orientaciones generales que

no consideran las particularidades de este flujo de personas ni sus situaciones de riesgo y vulnerabilidad⁵.

Urge que el Estado mexicano reformule su política migratoria hacia este flujo de personas y los considere como un objeto particular de políticas públicas que impliquen una mayor flexibilidad en el otorgamiento de visas de tránsito, así como en el accionar de los aparatos de detención y aprehensión de los que dispone el INM. No se trata de algo nuevo o único. Hace algunos años se estableció una política especial de visados para la población guatemalteca en la frontera sur de México que permite otorgar permisos temporales de trabajo para residentes en el lado sur de la frontera con México que se desplazan cotidianamente a trabajar a las haciendas y poblados urbanos en el lado norte de la frontera de Chiapas y Guatemala. La razón de ello es que se trata de una región en donde los flujos migratorios son intensos y forman parte de un proceso histórico de integración regional.

En ese contexto, se entendía que la ausencia de un sistema de visados especiales solo generaba situaciones de irregularidad y alta vulnerabilidad para las personas migrantes. Asimismo, y siguiendo esa misma lógica y razón de Estado, muy bien pudiera diseñarse una política de visados especiales para las personas migrantes en tránsito por México, que corresponde sobre todo a personas de origen salvadoreño, guatemalteco y hondureño. Un programa de este tipo tendría efectos importantes tanto para dar mayor protección a las personas migrantes en tránsito como para hacer más eficiente la labor del mismo INM.

Hoy en día el INM está prácticamente orientado a detener y aprehender a este flujo de migrantes en situación irregular, descuidando otras tareas mucho más relevantes en la seguridad de la población y el Estado como la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y otras situaciones de personas que ingresan a México o usan a México como punto de tránsito de su acción delictiva (narcotráfico, entre otras).

Una de las consecuencias de esta situación de ausencia de políticas de atención y protección a las personas migrantes en tránsito es que quedan virtualmente expuestos a diferentes situaciones de riesgo y vulnerabilidad que atentan contra su integridad física, su salud y su propia vida. En este contexto, la EAAM ofrece información y datos que refieren directamente a la exposición a riesgos y agresiones que sufren las personas migrantes centroamericanas en su cruce por México. De hecho, es la primera encuesta que ofrece información de este tipo con representatividad a nivel nacional.

Al respecto, los datos indican que el 13% de quienes han cruzado por México entre 2011 y 2012 fueron objeto de algún delito o agresión en su trayecto hacia los Estados Unidos. Se trata de una incidencia importante que, aunque parece baja, es realmente relevante y de

⁵ Nada ilustra mejor esta situación que las tensiones que ha generado en el Gobierno y Estado mexicano la llamada “Caravana migrante”, que corresponde a un grupo importante de migrantes hondureños que han decidido hacer la travesía por México en forma grupal. Se trata de un acto político y social de gran trascendencia, que puso en evidencia la falta total de una política del Estado mexicano en esta materia. A este respecto, cabe destacar el cambio en la política que ha implementado el actual gobierno, que incluye el otorgamiento de visas temporales y un cambio radical en el trato a los inmigrantes en tránsito. Sin embargo, esta es una medida que sólo tiene unos meses de haberse implementado, por lo que habrá que esperar algún tiempo para evaluar sus posibles impactos y consecuencias.

gran magnitud. Asimismo, se trata de delitos y agresiones recibidas directamente por las personas migrantes, sin considerar otros riesgos y vulnerabilidades como accidentes, enfermedades y distintas formas de discriminación.

Los hondureños están más expuestos a este tipo de agresiones y delitos; casi uno de cada cuatro migrantes hondureños ha sufrido algún delito en su trayecto por México, situación que solo afecta al 11% de los salvadoreños y a menos del 5% de los guatemaltecos. Estas diferencias en la exposición a riesgos y agresiones se explican en gran medida porque en el caso de los hondureños se trata de un flujo más reciente que, por lo mismo, dispone de menos redes sociales y conocimiento del proceso de cruce y tránsito por México, lo que los coloca en una situación de mayor indefensión.

Asimismo, los hondureños son los que menos recurren al uso de coyotes u otros apoyos durante su trayecto por México y su estancia en México es más prolongada. Estos dos factores incrementan su exposición a mayores riesgos y vulnerabilidad. Entre los delitos más frecuentes se encuentran los robos y asaltos y las extorsiones. En el primer caso, el 7,4% de las personas migrantes ha sufrido algún robo en su trayecto por México y el 5,4% ha sido víctima de extorsión, especialmente por parte de alguna autoridad mexicana. Por su parte, las amenazas y agresiones muestran una baja recurrencia, con solo el 1,9% y el 1,5%, respectivamente.

Finalmente, el 1% de las personas migrantes ha sufrido directamente un secuestro, delito mayor que refleja una situación de alta gravedad y riesgo para el migrante. De acuerdo con la Encuesta de Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) de 2012, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI), la tasa de secuestro en México en 2012 fue de 170 por cada 100.000 habitantes mayores de 18 años. Si se compara esta cifra con la ya señalada para las personas migrantes en tránsito, para las personas migrantes centroamericanas la tasa de exposición al riesgo de ser secuestrados es casi seis veces superior a la de la población mexicana (controlando por las mismas edades). Esta cifra da una idea clara del nivel del riesgo que significa el secuestro para este grupo de la población y, por tanto, el alto grado de vulnerabilidad y desprotección en que se encuentra en su tránsito por México.

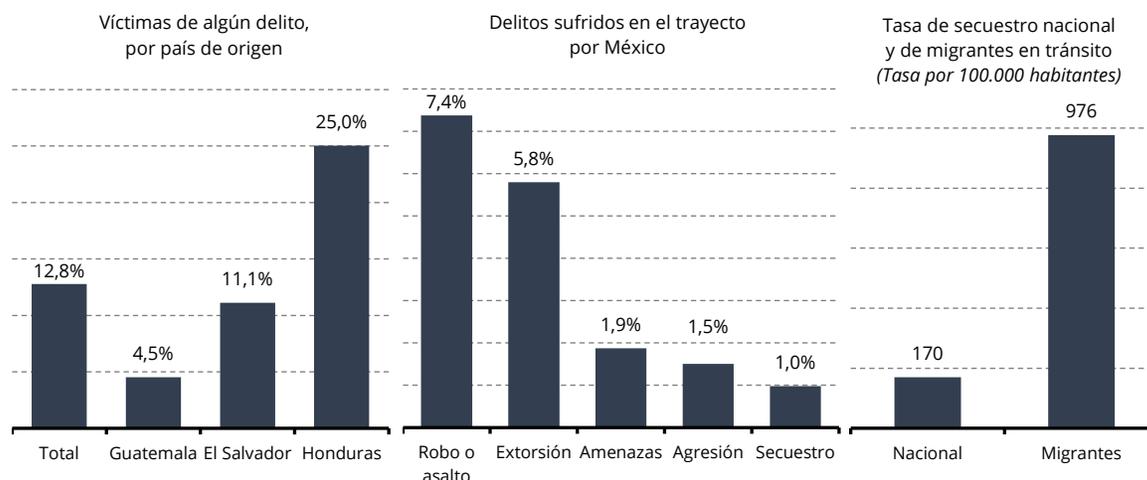
La identificación de los agentes perpetradores de los delitos permite cualificar el tipo de riesgo al que se enfrentan cotidianamente las personas migrantes. De acuerdo con los datos que ofrece la Encuesta de Agresión y Abuso a Migrantes, el 46% de los delitos son perpetrados por bandas del crimen organizado, de los que menos del 15% corresponde a los polleros, coyotes y bandas de trata de personas y tráfico de migrantes, mientras que el 85% restante correspondería a las bandas de narcotráfico, secuestro, extorsión y otros delitos, que han proliferado en México en las últimas dos décadas.

El 42% corresponde a delitos perpetrados por las propias autoridades mexicanas, entre las que destacan las distintas fuerzas policiales que serían responsables del 57% de estos delitos y las autoridades y agentes del Instituto Nacional de Migración serían responsables del otro 31%. Las fuerzas armadas (marina y ejército, fundamentalmente) que han asumido funciones y tareas en el combate al narcotráfico, caen también en este tipo de

delitos contra las personas migrantes en tránsito y son responsables de uno de cada ocho delitos que las autoridades mexicanas cometen en contra de ellos. Solo el 12% de los delitos contra migrantes son cometidos por otros particulares (personas o delincuentes comunes, así como otros migrantes).

Gráfico I.13

México: principales riesgos y delitos sufridos por migrantes de países del norte de Centroamérica en su tránsito por México, 2011-2012



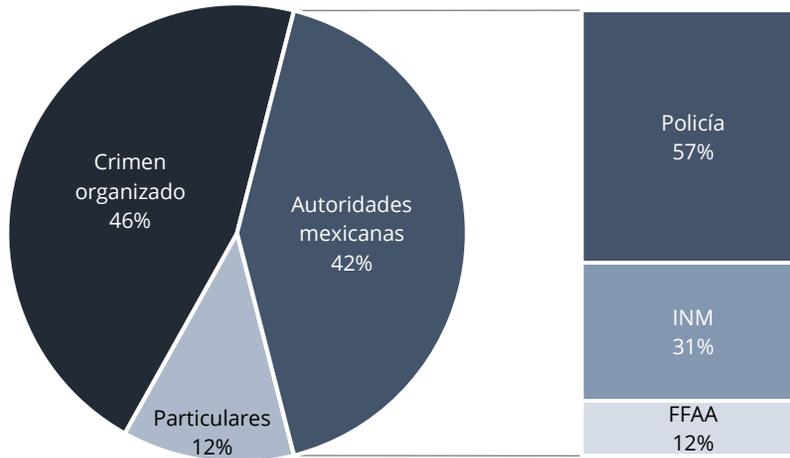
Fuente: Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Encuesta sobre agresión y abuso a migrantes*, México, 2011-2012.

Estos datos revelan que el gran riesgo de la migración en tránsito no está en el desplazamiento en sí, sino en la condición de vulnerabilidad e irregularidad migratoria en la que se sitúan las personas migrantes centroamericanas en su trayecto por México. Esta situación de irregularidad e indocumentación lleva a las personas migrantes a transitar por medios y modos ocultos y clandestinos, con lo que se exponen al actuar delictivo de las bandas organizadas y a las extorsiones y agresiones de las mismas autoridades mexicanas.

El nivel de riesgo y exposición de las personas migrantes se reduciría sustancialmente si contarán con algún modo de regularizar su situación migratoria y que les permitiera salir de la situación de invisibilidad a la que se ven obligados por esa misma situación indocumentada. Al mismo tiempo, a través de ese medio se podrían alejar de los espacios y medios de influencia y acción de las bandas del crimen organizado. Por otro lado, su regularización migratoria con algún documento de visado temporal, por ejemplo, les permitiría mantenerse a salvo de las redes de extorsión y agresión de las autoridades mexicanas, especialmente de las policías de los distintos niveles y de los agentes del Instituto Nacional de Migración.

Gráfico I.14

México: agentes perpetradores de los delitos a migrantes en tránsito por México, 2011-2012



Fuente: Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Encuesta sobre agresión y abuso a migrantes, 2011-2012.*

En cuanto a los puntos de mayor exposición de las personas migrantes en territorio mexicano, destacan dos características. Por un lado, la ruta del Golfo sigue siendo la de mayor concentración de riesgos para las personas migrantes. Entre Chiapas (lugar de ingreso a México), Tamaulipas (lugar de ingreso a los Estados Unidos) y los estados del Golfo de México se cometen casi el 60% de los delitos contra las personas migrantes centroamericanas. En los estados fronterizos del norte y sur de México se concentra el 36% de todos los delitos; de ellos, casi el 20% se comete en Chiapas y 17% en Tamaulipas. Esta es una de las principales rutas que usan las personas migrantes en su trayecto por México, pero a la vez, es una de las zonas de mayor incidencia de la actividad delictiva del crimen organizado.

Además de esta ruta por los estados del Golfo de México destaca también la alta incidencia de delitos en las entidades de la frontera norte de México. En los otros cinco estados fronterizos (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Nuevo León) se comete el 15% de los delitos contra las personas migrantes centroamericanas en su tránsito hacia los Estados Unidos. Esto indica dos situaciones de riesgo; por un lado, también son zonas de alta incidencia del crimen organizado; por otro, son espacios de alta vulnerabilidad de las personas migrantes frente a las autoridades migratorias mexicanas, que por razones obvias, suelen concentrarse en los puntos fronterizos de entrada y salida de personas.

Por último, en los estados del centro y occidente de México se concentra casi el 20% de los delitos contra migrantes centroamericanos. Estados como Guanajuato, San Luis Potosí, Jalisco, Sinaloa, Edo. de México, Ciudad de México, y en menor medida, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas y otros forman parte de nuevas rutas que usan las personas migrantes en tránsito y en donde también hay importantes cárteles del crimen organizado. Además de esta amenaza, los migrantes tienen que exponerse a la acción de diferentes estamentos policiales, tanto municipales como federales.

En todo caso, es en las zonas y franjas fronterizas donde la exposición a riesgos y la vulnerabilidad de las personas migrantes en tránsito se acrecienta significativamente. Se trata de puntos de confluencia de los dos principales agentes responsables de las agresiones contra las personas migrantes, por un lado, las bandas del crimen organizado y, por otro, las autoridades mexicanas de control y gestión migratoria.

Mapa I.5

México: distribución territorial de los delitos contra migrantes en tránsito, 2011-2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Encuesta sobre agresión y abuso a migrantes, 2011-2012*.

E. Migración desde los países del norte de Centroamérica a los Estados Unidos

1. Niveles y tendencias

Los Estados Unidos constituye el principal destino de la emigración de los países del norte de Centroamérica. De acuerdo con estimaciones del Departamento de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, en 2015 residían en ese país el 89% de los emigrantes salvadoreños, el 87% de los guatemaltecos y el 82% de los hondureños. Desde hace ya varias décadas los países del norte de Centroamérica han contribuido en la migración internacional que reciben los Estados Unidos y se han sumado al papel que históricamente ha tenido México en la migración a ese país.

En las últimas dos décadas, la migración desde esta subregión centroamericana a los Estados Unidos presenta una tendencia de crecimiento continuo y sostenido, interrumpida únicamente por el efecto que tuvo la crisis económica y las políticas de deportaciones masivas. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido con la migración mexicana, la proveniente de los países del norte de Centroamérica rápidamente se recuperó de esa crisis y retomó su anterior tendencia de crecimiento (Canales y Rojas, 2018).

En efecto, con base en la encuesta American Community Survey (ACS) se estima que entre 2004 y 2007 la población de los países del norte de Centroamérica residente en los Estados Unidos creció a un ritmo de 6,9% anual, pasando de 1,85 millones a 2,24 entre esos años. En 2008, por efecto de la crisis económica, se frenó el crecimiento de modo que la población inmigrante del norte de Centroamérica se redujo ligeramente a 2,31 millones de personas.

Sin embargo, en 2009 la población inmigrante del norte de Centroamérica recupera su senda de crecimiento. Así, y aunque a niveles inferiores al registrado hasta 2007, el volumen de inmigrantes de estos tres países pasó de los 2,31 millones a los 3,05 millones en 2017, lo que representa una tasa de crecimiento anual de 3,1% en promedio para estos nueve años. Aunque está por debajo del máximo histórico señalado, no deja de ser una tasa de crecimiento que ubica a esta población como uno de los grupos migratorios de mayor crecimiento demográfico en la última década, incluso por sobre el crecimiento de la migración mexicana y la proveniente de otros países subdesarrollados.

Cuadro I.14

Estados Unidos: inmigrantes de países del norte de Centroamérica, 2004-2017

	Total países del NCA	El Salvador	Guatemala	Honduras
2004	1 851 857	941 328	593 271	317 258
2005	2 040 676	994 418	652 909	393 349
2006	2 208 251	1 050 704	751 450	406 097
2007	2 243 313	1 118 451	695 931	428 931
2008	2 312 787	1 088 461	757 876	466 450
2009	2 451 245	1 175 701	806 930	468 614
2010	2 567 539	1 224 900	813 327	529 312
2011	2 632 368	1 259 834	864 055	508 479
2012	2 725 423	1 276 186	901 334	547 903
2013	2 740 793	1 265 940	921 539	553 314
2014	2 859 035	1 341 218	934 628	583 189
2015	2 950 931	1 382 737	957 721	610 473
2016	3 041 913	1 400 469	959 703	681 741
2017	3 054 237	1 414 285	979 851	660 101

Fuente: United States Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, Estados Unidos, 2004-2017.

En cuanto a las tendencias desagregadas para cada país, la situación es similar. En los tres casos, si bien la crisis económica pudo haber tenido algún efecto coyuntural, se diluye al considerar la tendencia estructural y de más largo aliento de la inmigración desde

estos países a los Estados Unidos. Así, por ejemplo, la población salvadoreña residente en los Estados Unidos muestra un crecimiento sostenido al pasar de 941.000 inmigrantes en 2004 a 1,4 millones en 2017. La inmigración guatemalteca y hondureña muestran una tendencia similar aunque a menores niveles, de manera que pasan de 593.000 y 317.000 inmigrantes en 2004 a 979.000 y 660.000 en 2017, respectivamente.

2. Causas y determinantes estructurales de la migración a los Estados Unidos

En la región del norte de Centroamérica hay una confluencia de factores que impulsan la migración y de manera más general la movilidad poblacional. En las dos últimas décadas se ha hecho referencia al impacto creciente de la violencia y la inseguridad, que se suman a las ya conocidas y persistentes causas económicas y estructurales (ACNUR y OEA, 2016). La situación se ve agravada por los desastres ocasionados por fenómenos naturales, plagas y enfermedades que afectan los cultivos. No solo hay una mayor afectación, sino que además la vulnerabilidad social y ambiental a las crisis se han constituido en elementos de fragilidad, inseguridad, inestabilidad e incertidumbre para amplios sectores de la población.

Causas estructurales de la migración

Entre los factores estructurales desencadenantes de las migraciones, los determinantes económicos y productivos tienden a ser los más señalados y analizados (Delgado Wise, 2014; Márquez, 2010; Canales, 2015). En el caso de la migración de los países del norte de Centroamérica los datos reafirman muchas de estas tesis.

En primer lugar, la migración parece estar directamente vinculada con los niveles de pobreza e insuficiencia de crecimiento y desarrollo socioeconómico. En concreto, el nivel de pobreza en los países del norte de Centroamérica es significativamente superior al promedio latinoamericano. En Honduras y Guatemala la incidencia de la pobreza es del 74% y el 68%, respectivamente, niveles que son casi 2,5 veces superiores al promedio latinoamericano. En el caso de El Salvador, aunque la pobreza es menor, alcanza al 42% de la población, cifra también muy superior al promedio de la región latinoamericana.

Asimismo, si se usa el producto interno bruto (PIB) per cápita como indicador del nivel de desarrollo económico-productivo, la situación es casi la misma. Honduras y Guatemala tienen un PIB per cápita de menos de 3.000 dólares al año en el quinquenio 2010-2015, cifra que es menos de un tercio del promedio latinoamericano. Asimismo, El Salvador tiene un PIB per cápita ligeramente superior pero es casi 2,5 veces inferior al promedio de la región, que bordea los 9.000 dólares por persona en el mismo período.

El nivel de crecimiento económico no es tan desfavorable, pero ilustra las condiciones de precariedad y debilidad de la base económico-productiva de los países del norte de Centroamérica. Para el período entre 2000 y 2015, por ejemplo, el PIB per cápita de América Latina creció en promedio en 2% anual. En cambio, en El Salvador y Guatemala el crecimiento del PIB per cápita fue de apenas 1,5% y 1,2% anual en promedio, respectivamente. Solo Honduras mostró un ritmo de crecimiento económico relativamente importante, con 2,4% anual en promedio, cifra que lo sitúa por encima del promedio latinoamericano.

Cuadro I.15

**América Latina y países del norte de Centroamérica:
indicadores socioeconómicos, 2015, 2000-2015 y 2010-2015**

	Nivel de pobreza, ca. 2015	PIB per cápita, 2000-2015 (en dólares)	Crecimiento del PIB per cápita, 2010-2015
América Latina	28%	8 939	2,0%
El Salvador	42%	3 608	1,5%
Guatemala	68%	2 913	1,2%
Honduras	74%	2 222	2,4%

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.

Una de las raíces estructurales que explican esta situación de pobreza y bajo nivel de desarrollo económico es la composición de la matriz productiva y laboral que no sustenta ni promueve el crecimiento y expansión de los sectores de alta productividad. En El Salvador y Honduras, por ejemplo, solo 19% y 20% del PIB es generado por los sectores de alta productividad (minería, servicios financieros y profesionales, y generación de gas, agua y electricidad, entre otros), cifra que contrasta con el promedio latinoamericano en donde estos sectores generan más del 26% del PIB. Asimismo, están muy por debajo de los países desarrollados, como los Estados Unidos, en donde 40% del PIB es generado por estos sectores de alta productividad.

Esto se refleja en la composición de la matriz laboral, caracterizada por la ausencia de puestos de trabajo de alta productividad y por tanto, de altos salarios y mejores condiciones de ingreso y trabajo. En El Salvador, menos del 6% del empleo se concentra en estos sectores de alta productividad, cifra que se reduce al 4,1% en Honduras, y a solo 1,3% en Guatemala. En todos estos casos, se trata de una situación muy por debajo del promedio latinoamericano (8,4%), y muy distante de la situación de países desarrollados como los Estados Unidos, en donde, por ejemplo, el 21% del empleo se concentra en sectores de alta productividad.

Cuadro I.16

**Países del norte de Centroamérica, América Latina y los Estados Unidos:
PIB y empleo en sectores de alta productividad, 2010-2015**

	El Salvador	Guatemala	Honduras	América Latina	Estados Unidos
PIB	0,2	24,7%	20,2%	26,4%	39,9%
Empleo	0,1	1,3%	4,1%	8,4%	20,9%

Fuente: Estimaciones sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.

Como se ha señalado en otros textos (Canales, 2011a), tan importantes como el nivel y el ritmo de desarrollo son las asimetrías económicas y productivas entre los países de origen y destino de las migraciones. Con base en datos de la CEPAL y la OECD se ha estimado la brecha de productividad que prevalece entre la economía de los Estados Unidos y la de los países del norte de Centroamérica. Como puede observarse, entre 2000 y 2015 la brecha de productividad es sistemáticamente creciente a favor de los Estados Unidos, lo que indica que el ritmo y tasa de crecimiento de la productividad laboral en ese país es sistemáticamente superior a la que prevalece en los países del norte de Centroamérica. Esto

refleja el carácter asimétrico del desarrollo económico-productivo en ambos casos y, por tanto, la agudización de las asimetrías productivas y económicas ya señaladas.

Si se considera que la productividad del trabajo es la base de la determinación de los salarios, se espera que esta tendencia de la brecha productiva se refleje también en una tendencia igualmente creciente en la brecha salarial entre los Estados Unidos y los países del NCA. En otras palabras, estos datos indican que una adecuada gestión de los determinantes económicos de las migraciones no puede circunscribirse solo a políticas de crecimiento económico, sino a establecer programas y políticas que busquen reducir las brechas productivas y salariales, esto es, que lleven a un proceso de convergencia productiva y no a una reproducción e incremento de las brechas y asimetrías económicas entre los países receptores y emisores de la migración.

Gráfico I.15

Países del norte de Centroamérica: brecha de productividad con respecto a los Estados Unidos^a



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), OECD,Stat [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org/#>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e.

^a Brecha de productividad: productividad en Estados Unidos/Productividad en países del NCA.

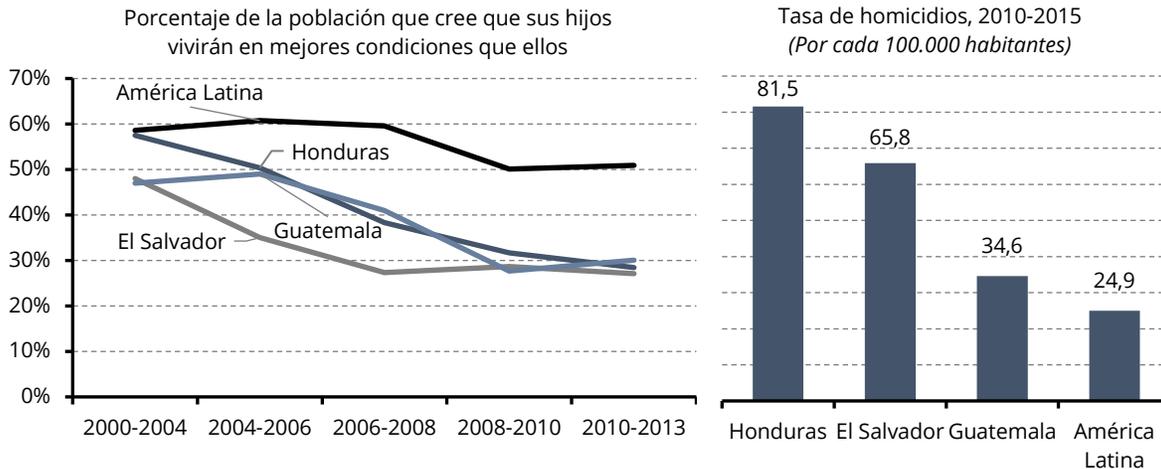
Esta situación de pobreza, subdesarrollo y lento crecimiento económico es la base estructural que permite entender las dimensiones que ha adquirido la emigración internacional en estos países en las últimas dos décadas. A ello se agrega la inestabilidad política que afectó a la región en décadas pasadas, así como los niveles de violencia e inseguridad ciudadana que se registran actualmente (Astorga, 2017; López Recinos, 2013).

El nivel de violencia al que se enfrenta la población de los países del norte de Centroamérica es significativamente superior al promedio latinoamericano. En Honduras y El Salvador la tasa de homicidios en el período entre 2010 y 2015 fue de 81,5 y 65,8 muertes por cada 1.000 habitantes, cifra que es entre 3 y 2,6 veces superior al promedio latinoamericano. Asimismo, si bien en Guatemala la tasa de homicidios se reduce sustancialmente alcanzando un nivel de 34,6 muertes por cada 100.000 habitantes, se trata

de una cifra muy superior al promedio latinoamericano que no supera los 25 homicidios por cada 100.000 habitantes.

Gráfico I.16

**América Latina y países del norte de Centroamérica:
expectativas de condiciones de vida y tasa de homicidios, 2000-2013**



Fuente: Estimaciones sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp; United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC), sobre la base de Statistics and Data [base de datos en línea] <https://data.unodc.org>.

Estas condiciones estructurales de pobreza y violencia social derivan en una caída de las expectativas de vida y bienestar que percibe la población de estos países. En el caso de Honduras, por ejemplo, en el período de 2000 a 2004, el 60% de los habitantes tenía buenas expectativas de bienestar para sus hijos. Sin embargo, estas expectativas muestran un continuo deterioro a lo largo de la última década, de modo que actualmente menos del 30% de la población espera que sus hijos tengan mejores condiciones de vida que ellos mismos. Algo similar sucede con los habitantes de El Salvador y Guatemala, en donde la percepción de la población es cada vez menos optimista. Sin embargo, en América Latina la caída en las expectativas de las condiciones de vida y bienestar respecto a los hijos es bastante moderada, a tal punto que actualmente más del 50% de los habitantes de la región cree que sus hijos tendrán mejores condiciones de vida y bienestar que ellos mismos (véase el gráfico I.16).

3. Migración y cambio demográfico en los países del norte de Centroamérica

La pobreza, el subdesarrollo económico y productivo, la situación de violencia y las bajas expectativas de que todo pueda mejorar son factores fundamentales para explicar los altos volúmenes de la emigración de los países del NCA hacia los Estados Unidos. Sin embargo, la migración en sí tiene repercusiones e implicaciones sociales y demográficas que no pueden soslayarse. La primera es que con la emigración los países y comunidades involucradas pierden uno de sus activos más valiosos y esenciales: su gente. Toda aproximación política, académica y social a este fenómeno debe partir de la consideración

de que este hecho es incuestionable, que la migración es, ante todo, un proceso humano que afecta a personas y poblaciones y que tiene consecuencias directas sobre ellos y sus formas de vida, arraigos, identidades, así como sobre sus proyectos de vida personales, familiares y comunitarios.

Un aspecto no siempre desarrollado y analizado en los determinantes de la emigración es la dinámica demográfica que prevalece tanto en los países de origen como de destino y que en algunos casos contribuye a la formación de un superávit demográfico y laboral, mientras que en los de destino conforma la base de un déficit crónico y sistemático de población y mano de obra (Canales, 2015). Los países centroamericanos, así como casi todos los países latinoamericanos, están atravesando las etapas finales de su transición demográfica (Chackiel, 2004). Después de haber experimentado el descenso de los niveles de mortalidad, desde 1960 en estos países se ha iniciado el descenso y control de los niveles de la natalidad, de tal modo que se ha pasado de tasas del orden de los 50 nacimientos por cada 1.000 habitantes en la década de 1960 a niveles que fluctúan entre los 18 nacimientos por 1.000 habitantes en El Salvador y Honduras y los 25 nacimientos por 1.000 habitantes en Guatemala. Con todo, aún no se ha llegado a los puntos más bajos de la natalidad que se lograrán en las décadas de 2040 y 2050, dependiendo de cada país.

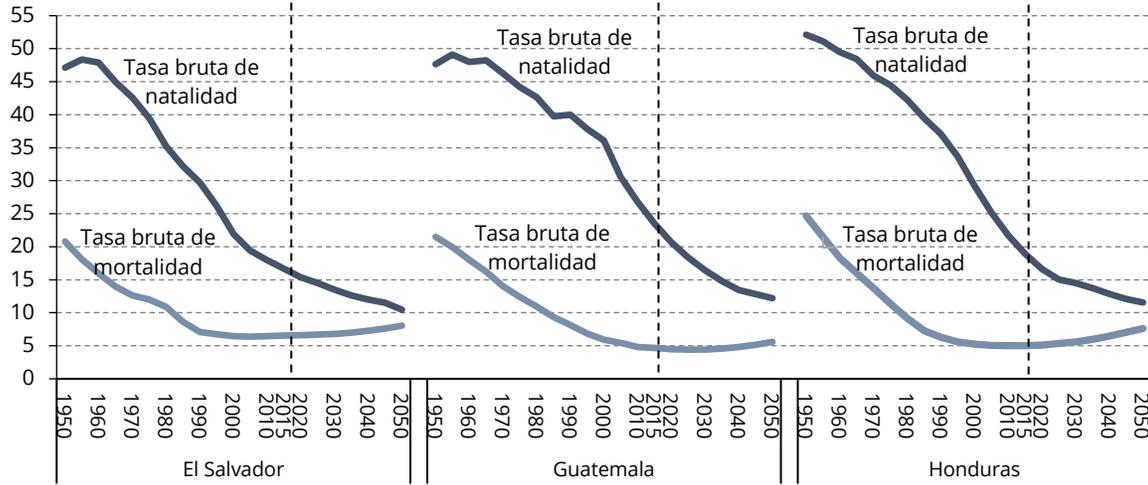
Lo relevante de esta dinámica demográfica es que en los tres países del norte de Centroamérica ya se habría pasado y agotado la etapa de alto crecimiento demográfico y se estaría *ad portas* de nuevas dinámicas en donde el crecimiento tienda a ser estable y controlado a muy bajos niveles, pero en un contexto de profundas transformaciones en las estructuras demográficas de las poblaciones (Flores, 2014). Se pasaría de tasas de crecimiento natural de la población por sobre el 3% prevalecientes entre 1960 y 1990, a tasas de solo el 1,1% en El Salvador, 1,7% en Honduras y 2,1% en Guatemala en la actualidad, y se espera que se reduzcan a menos del 0,7% en las siguientes tres décadas.

El efecto más importante de este cambio en la dinámica demográfica es la transformación de la estructura y composición de la población por grandes grupos de edad. La reducción sistemática y en tan corto tiempo de la fecundidad y natalidad, si bien impacta directamente en el volumen de la población infantil, tiende a tener un impacto más lento y retardado en los volúmenes de la población joven, adulta y adulta mayor. Asimismo, si bien la reducción de la mortalidad ha permitido el aumento de la esperanza de vida de la población, su impacto en los volúmenes de población adulta también se manifiesta con cierto retardo que puede demorar varias décadas. En todo caso, el efecto que ya empieza a manifestarse es el cambio en la estructura y composición etaria de la población, proceso que inició hace un par de décadas, y se estima que continúe a lo largo de todo el siglo XXI. Es la transición de una población joven a una envejecida como resultado de la misma transición demográfica.

Gráfico I.17

Países del norte de Centroamérica: cien años de transición demográfica, 1950-2050

(Tasa bruta de mortalidad y tasa bruta de natalidad por cada 1.000 habitantes)



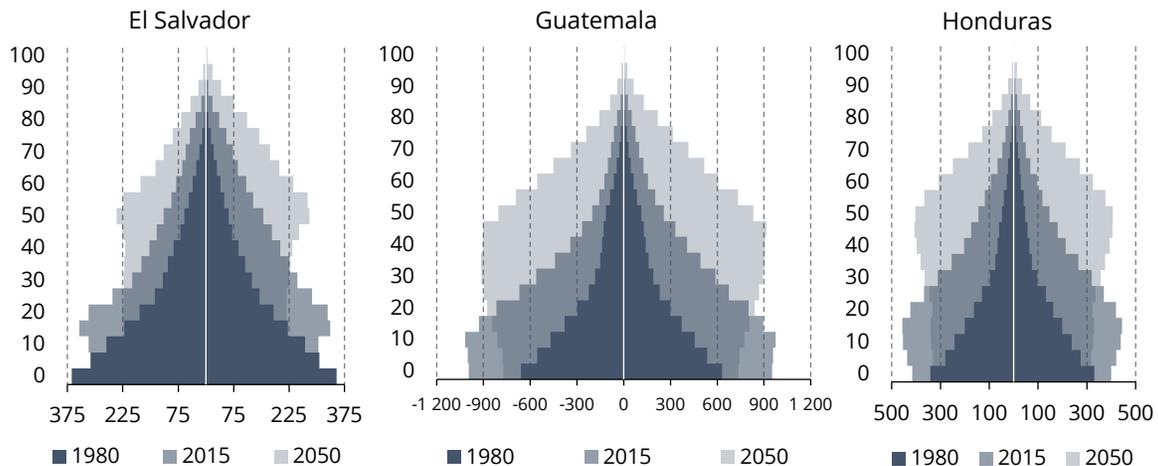
Fuente: Estimaciones sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.

Como se puede observar en las pirámides de edades, los países del norte de Centroamérica están transitando de una estructura etaria típicamente piramidal, prevaeciente hasta la década de 1980, a una composición etaria de forma de ojiva hacia la década de 1950. En el intertanto, la estructura etaria muestra una primera fase de angostamiento de su base (población infantil y adolescente menores de 15 años), para en las próximas décadas manifestar un eventual proceso de envejecimiento demográfico, en donde la población adulta y adulta mayor tenderá progresivamente a aumentar su volumen absoluto y su peso relativo dentro de la estructura demográfica.

Gráfico I.18

Países del norte de Centroamérica: pirámide de edades de la población, 1980, 2015 y 2050

(En miles de personas)



Fuente: Estimaciones sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.

En el amplio período que transcurre entre una estructura etaria piramidal (población joven) y una con forma de ojiva (población en proceso de envejecimiento), se conjugan tres tendencias demográficas. Por un lado, la reducción de la población infantil y juvenil, tanto en términos de sus volúmenes absolutos como su peso relativo. Por otro lado, la población adulta mayor, aun cuando tiende a incrementarse en volumen absoluto, lo hace a un ritmo moderado que no logra manifestarse en un cambio significativo en la estructura etaria, manteniendo su bajo peso relativo. Por último, la población que actualmente está en edades activas (adultos jóvenes y adultos en general), mantienen un importante ritmo de crecimiento, debido a que esta población nació hace más de dos décadas y conforma las generaciones que nacieron durante la prevalencia de altas tasas de fecundidad y natalidad.

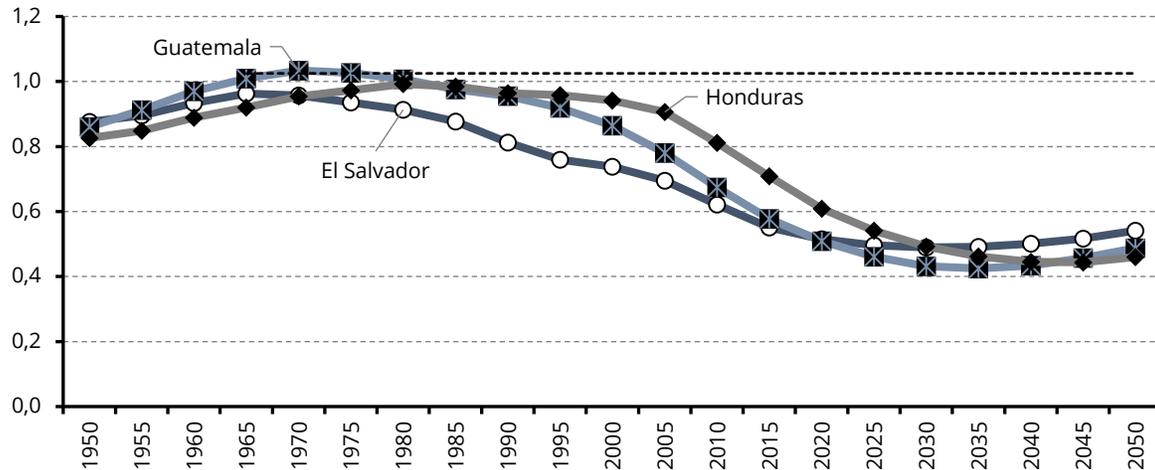
Esta situación no puede mantenerse indefinidamente, pues a medida que estas generaciones avancen en sus respectivos cursos de vida, irá incrementándose la población adulta mayor, con lo que el envejecimiento de estas generaciones se traducirá en el envejecimiento de la población como un todo. Para que este proceso se manifieste como tal, se requiere un período intermedio, que corresponde al tiempo necesario para que estas generaciones avancen en su ciclo de vida. En otras palabras, se está ante las primeras fases del proceso de envejecimiento de las poblaciones de los países del NCA, aún incipientes y que solo se manifestarán en plenitud en varias décadas más, cuando el siglo XXI esté ya bien avanzado.

Este período de transición de una estructura demográfica joven a una envejecida plantea un escenario muy favorable en términos de las relaciones de dependencia demográfica con un horizonte de varias décadas. La relación de dependencia, entendida como la carga que representa la población infantil (menores de 15 años) y la población adulta mayor (de 65 años o más) sobre la población en edades activas (población de 15 a 64 años), muestra por un período de varias décadas un continuo descenso que, sin embargo, tenderá a agotarse en algún momento en el futuro próximo.

Esta situación favorable de las relaciones de dependencia demográfica se ha denominado la etapa del bono demográfico, que enfatiza la situación favorable, en términos de relaciones de dependencia y carga económica, que implica esta reducción de la población en edades inactivas (Pinto, 2016; Bloom, Canning y Sevilla, 2003). Nunca, y probablemente nunca más en la historia de las poblaciones de los países del NCA, se volverá a presentar una situación en donde la carga demográfica que representa la población en edades inactivas sea tan baja con relación a los volúmenes que representa la población en edades activas.

Para el caso de los países del NCA, este horizonte de oportunidad demográfica se puede estimar a partir de la tendencia del indicador de este bono demográfico, que se puede medir a través del índice de dependencia demográfica, esto es, la carga que representa la población en edades inactivas para la población en edades activas. En el siguiente gráfico (I.19) se ilustra este indicador para los tres países del NCA para el período de 1950 a 2050.

Gráfico I.19
Países del norte de Centroamérica: bono demográfico, 1950-2050
(Índice de dependencia demográfica)



Fuente: Estimaciones sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.

Como se observa en el gráfico I.19, entre 1970 y 1985 inicia este horizonte de oportunidad demográfica. Dependiendo de cada país, en esos años se alcanzó el punto de máxima dependencia demográfica, producto de la combinación de altas tasas de natalidad y bajas de mortalidad prevalecientes hasta esos años. A partir de entonces, la reducción de la natalidad se refleja en una reducción significativa de la población infantil lo que, junto al incremento inercial de la población en edades activas, contribuye a una reducción de la carga demográfica que implica la población en edades activas.

Esta situación tenderá a proyectarse hasta el período entre 2030 y 2045, dependiendo de cada país. Para estos años, la reducción de la población infantil será compensada en forma creciente por el incremento de la población adulta mayor. Asimismo, el descenso de la natalidad ya experimentado comenzará a manifestarse también en un agotamiento del crecimiento inercial de la población en edades activas. La combinación de ambas tendencias hará que la relación de dependencia demográfica comience a revertir su tendencia y que comience a incrementarse nuevamente. Cuando este fenómeno comience a producirse iniciará la fase final del bono demográfico, es decir, la ventana de oportunidad demográfica empezará a cerrarse. Sin embargo, la fase final del bono demográfico se observará algunas décadas más allá de este período⁶. Este es el contexto demográfico que da sustento a esta investigación y desde el que es necesario analizar los impactos que pueda tener la emigración contemporánea a los Estados Unidos.

⁶ De acuerdo con las proyecciones demográficas de CELADE, hacia la última década de este siglo se estima que se vuelva a una relación de dependencia demográfica como la que se tenía entre 1960 y 1970.

La migración internacional como exportación del bono demográfico

El bono demográfico es una gran oportunidad que requiere de un aparato productivo y una matriz económica que haga fructífera a esta gran masa de fuerza de trabajo en crecimiento. En caso contrario, el bono demográfico es tan solo una quimera, una ilusión demográfica que termina dilapidándose, ya sea en trabajos de muy baja productividad, el sector informal, o bien emigrando a otros países.

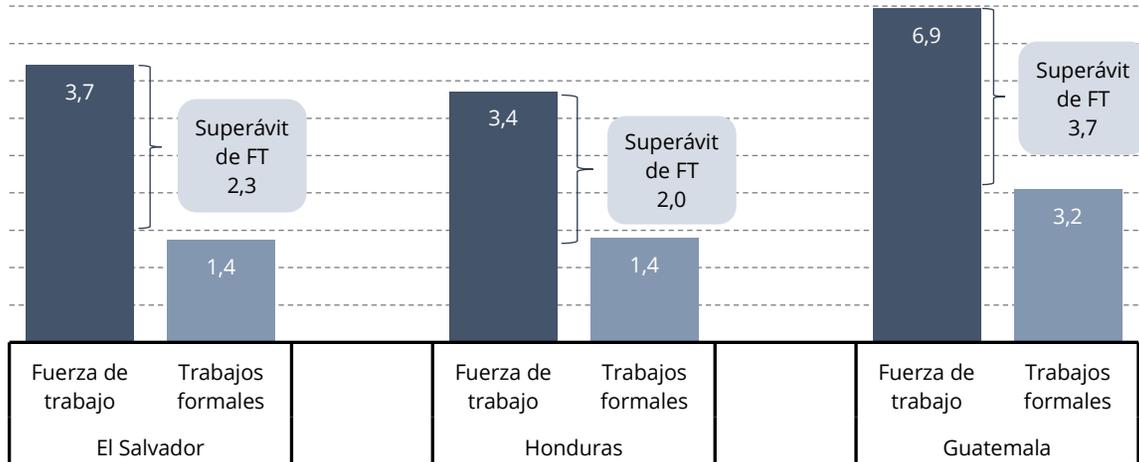
Tal es el caso de los países del norte de Centroamérica, en donde el bono demográfico no configura una opción preferencial e irremplazable para el impulso del desarrollo económico y social, sino que ha terminado convirtiéndose en una presión y carga demográfica demasiado grande frente a estructuras económico-productivas muy débiles, centradas en actividades de muy baja productividad, baja generación de empleos y especializada en actividades extractivas y primario exportadoras (Cypher, 2009).

El bono demográfico pone en evidencia una contradicción estructural de la matriz económico-productiva de los países del norte de Centroamérica que se expresa en una situación crónica de déficit de empleo (o superávit demográfico). En estos países, la base económica no parece tener el suficiente dinamismo como para generar el volumen de empleos necesarios para cubrir la oferta de fuerza de trabajo que genera el cambio demográfico. Esto pone en evidencia una situación de continuo desbalance entre la dinámica económica y la dinámica demográfica, lo que lleva a la formación de un déficit crónico de empleos y una formación de un superávit igualmente crónico y estructural de mano de obra (Canales, 2011a).

Una forma de medir este déficit de empleos es comparando el volumen de ocupaciones en el sector formal de cada país respecto al volumen de población económicamente activa. Esta última se puede medir para cada año, considerando tanto la fuerza de trabajo residente en cada país como la fuerza de trabajo de cada país que ha emigrado y reside en los Estados Unidos. La suma de ambas ofrece el volumen total de población económicamente activa de cada país y da un buen punto de referencia para estimar el déficit laboral señalado.

Como se observa en el gráfico I.20, en los tres países se reproduce esta situación de déficit estructural en la generación de empleos. En el caso de El Salvador, por ejemplo, la dinámica demográfica generó en 2014 una oferta de 1,4 millones de empleos formales. Sin embargo, la dinámica demográfica generó para ese mismo año una oferta de mano de obra de 3,7 millones de personas (1,4 empleados en sector formal, 1,2 en el sector informal y 1,1 emigrados a los Estados Unidos). La diferencia, 2,3 millones de trabajadores, conforma un déficit estructural de empleo y constituye una presión demográfica sobre el mercado de trabajo que la base económica es incapaz de cubrir. En Honduras y Guatemala la situación es prácticamente la misma, de manera que el déficit alcanza volúmenes de 2 y 3,2 millones de empleos, respectivamente.

Gráfico 1.20
Países del norte de Centroamérica: superávit de fuerza de trabajo
(En millones de personas)



Fuente Estimaciones sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp; U.S. Census Bureau, *Current Population Survey*, March Supplement, 2000 y 2015.

En este contexto de déficit crónico de empleos, la emigración internacional conforma una estrategia y un recurso de la población en la búsqueda de mejores oportunidades laborales que permitan mejorar sus condiciones de vida y bienestar. Por lo mismo, esta emigración representa una forma de pérdida o exportación del bono demográfico. En efecto, en 2017 había en los Estados Unidos 3,2 millones de inmigrantes provenientes de los países del norte de Centroamérica, de los que 49% eran salvadoreños, 30% guatemaltecos y 21% hondureños. Con ellos ha emigrado una parte igualmente importante del bono demográfico. Para estimar cuánto representa esta emigración en términos del bono demográfico de cada país se analiza y mide cuánto del crecimiento de la población económicamente activa (PEA) de cada país forma parte de esta emigración a los Estados Unidos. Se toma como referencia el período 2000-2015 porque es del que se dispone de la información estadística necesaria.

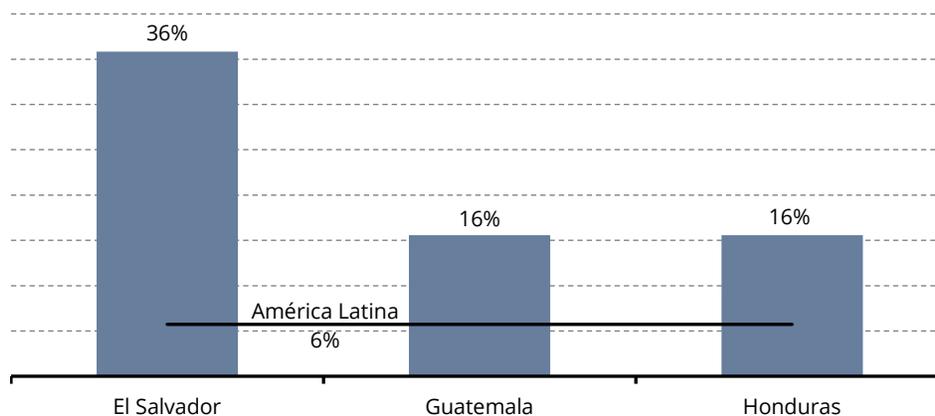
Considerando tanto a quienes residen en sus países de origen como a quienes han emigrado a los Estados Unidos, se estima que entre 2000 y 2015 la PEA creció 40% en El Salvador, 80% en Guatemala y 62% en Honduras. Este incremento deriva directamente de la dinámica demográfica de cada país y refleja el nivel de crecimiento que alcanza el bono demográfico en cada caso. Asimismo, las diferencias observadas entre estos países se deben al distinto grado de avance en la transición demográfica, en donde El Salvador se encuentra en una fase ligeramente más avanzada que Guatemala y Honduras.

Ahora bien, lo relevante es estimar cuánto de este crecimiento de la PEA habría emigrado a los Estados Unidos en ese mismo período. Al respecto, los datos indican que la PEA de origen salvadoreña residente en los Estados Unidos creció en casi 380.000 personas, lo que representa prácticamente el 36% del crecimiento total de la PEA de ese país. Es decir, entre 2000 y 2015, el 36% del bono demográfico salvadoreño habría emigrado a los

Estados Unidos, lo que da una idea del nivel que alcanza el proceso de exportación del bono demográfico en ese país.

Gráfico I.21

Países del norte de Centroamérica: exportación del bono demográfico, 2000 y 2015



Fuente: Estimaciones sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPALSTAT [base de datos en línea] http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp U.S. Census Bureau, *Current Population Survey*, March Supplement, 2000 y 2015.

En el caso de Guatemala el crecimiento de la PEA residente en los Estados Unidos habría representado el 16% del crecimiento total, tasa de exportación similar al bono demográfico que presenta Honduras. Aunque es una cifra menor a la prevaleciente en el caso de El Salvador, lo relevante es que en ambos casos esta tasa de exportación (emigración) del bono demográfico es muy superior al promedio latinoamericano que no logra superar el 6% en el mismo período.

Las implicaciones y consecuencias de estos niveles tan altos de exportación del bono demográfico son que se estaría dilapidando una oportunidad única en la historia demográfica de los países del norte de Centroamérica. Por un lado, la causa de esta situación es la insuficiencia de la base económica para generar los empleos necesarios para que el bono demográfico se convierta en un bono económico y productivo, sobre el que se pueda sustentar una estrategia de crecimiento y desarrollo económico y social.

Por otro lado, los países con mejores condiciones productivas, con una base económica sólida y en expansión, como los Estados Unidos y otros países desarrollados terminan apropiándose de los beneficios económico-productivos de este bono demográfico. Tal parece que este bono representa una ventana de oportunidades para los Estados Unidos y ya no tanto para los países del norte de Centroamérica, cuyas economías se sustentan en una matriz productiva que no tiene ni la capacidad ni el dinamismo necesario para obtener y sacar al menos un mínimo provecho de la oportunidad histórica que genera esta dinámica demográfica.

4. Perfil sociodemográfico de las personas migrantes

En este contexto, resulta relevante analizar algunas características de esta exportación del bono demográfico en términos de estimar quiénes son los que se van, así como de dónde salen los emigrantes laborales. Suele señalarse que la migración centroamericana a los Estados Unidos es un flujo altamente masculinizado, situación que contrasta con la feminización que se da en los otros flujos migratorios a los Estados Unidos (Pederzini y otros, 2015; Canales, 2011b). Al desagregar los datos según país de origen, sin embargo, se observa que solo la migración guatemalteca se caracteriza por un perfil altamente masculino de la migración.

El flujo reciente de 2005 a 2017 presenta una situación de alta masculinización con una relación de 139 hombres por cada 100 mujeres. En los casos de las migraciones hondureñas y salvadoreñas, en cambio, la relación de masculinidad es más paritaria. En el primer caso, la relación es de 104 hombres por cada 100 mujeres, mientras que en el segundo prevalece incluso un ligero predominio femenino con solo 96 hombres por cada 100 mujeres en el flujo migratorio de la última década.

En todo caso, en los tres países la razón de masculinidad es superior a la de los flujos del resto de América Latina (con excepción de México), así como a los procedentes de otras regiones del mundo, en donde la relación se invierte y la participación de mujeres en el flujo migratorio respecto a los hombres es mayoritaria.

Cuadro I.17

Estados Unidos: inmigrantes según sexo y país de región de origen, flujo 2005-2017

	Países del PNCA			Otros países y regiones		
	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Otros América Latina	Otras Regiones
Total	458 892	396 577	298 814	2 316 324	2 358 550	7 129 161
Hombres	227 005	230 625	152 676	1 232 682	1 098 066	3 404 609
Mujeres	231 887	165 952	146 138	1 083 642	1 260 484	3 724 552
Razón de masculinidad	0,98	1,39	1,04	1,14	0,87	0,91

Fuente: United States Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, Estados Unidos, 2017.

En cuanto a la composición por edad, los datos reflejan que la migración de los países del NCA es esencialmente joven y predominan las personas migrantes de 20 a 39 años. En el caso de Guatemala, el 59,4% de las personas migrantes del período de 2005 a 2017 están en ese rango de edades, proporción que se reduce ligeramente en el caso de Honduras y El Salvador, donde el 57% y 53% de las personas migrantes pertenecen a esos rangos etarios, respectivamente. Esto se refleja además en que el promedio de edad que tienen las personas migrantes fluctúa entre 27,7 años en el caso de los guatemaltecos y los 28,9 años en el caso de los salvadoreños. En los tres casos, más de la mitad de los inmigrantes tiene menos de 28 años, menos del 5% de los inmigrantes guatemaltecos y hondureños y menos del 7% de los salvadoreños tienen 50 años o más.

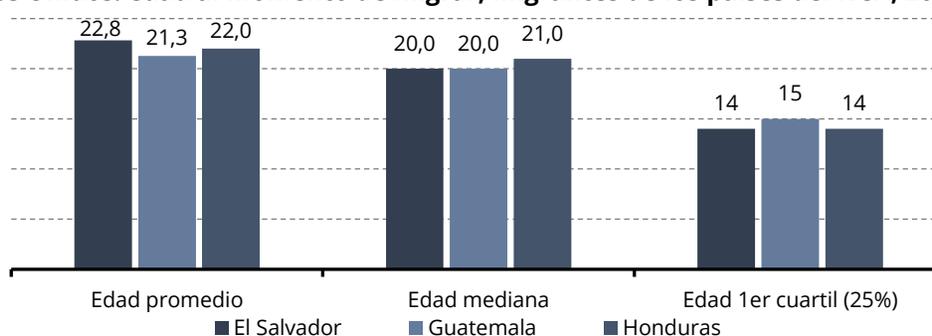
Cuadro I.18
Estados Unidos: inmigrantes de los países del norte de Centroamérica
según grandes grupos de edad, 2005-2017

	El Salvador	Guatemala	Honduras
Edad	458 892	396 577	298 814
0-19 años	122 451	104 340	80 311
20-39 años	242 315	235 728	171 340
40 o más años	94 126	56 509	47 163
Edad	100%	100%	100%
0-19 años	26,7%	26,3%	26,9%
20-39 años	52,8%	59,4%	57,3%
40 o más años	20,5%	14,2%	15,8%
Edad promedio	28,9	27,7	27,8
Edad mediana	28,0	28,0	28,0

Fuente: United States Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, Estados Unidos, 2017.

Este es el perfil etario que actualmente tienen las personas migrantes y la población nacida en los países del norte de Centroamérica residente en los Estados Unidos. En esencia se trata de una población que migra en edades muy jóvenes. Según datos de la encuesta a la comunidad norteamericana, las personas migrantes del norte de Centroamérica que arribaron entre 2005 y 2017 tenían en promedio entre 21 y 23 años, y en general, más del 50% tenía menos de 20 años al momento de migrar a los Estados Unidos. Esto indica que se trata efectivamente de una migración esencialmente de jóvenes en edades activas y reproductivas. Asimismo, destaca la alta participación de población infantil. De hecho, para el mismo período, de 2005 a 2017, en los tres países al menos el 25% de las personas migrantes tenía menos de 15 años al momento de migrar, esto es, casi uno de cada cuatro migrantes provenientes del NCA era un niño menor de 15 años.

Gráfico I.22
Estados Unidos: edad al momento de migrar, migrantes de los países del NCA, 2005-2017

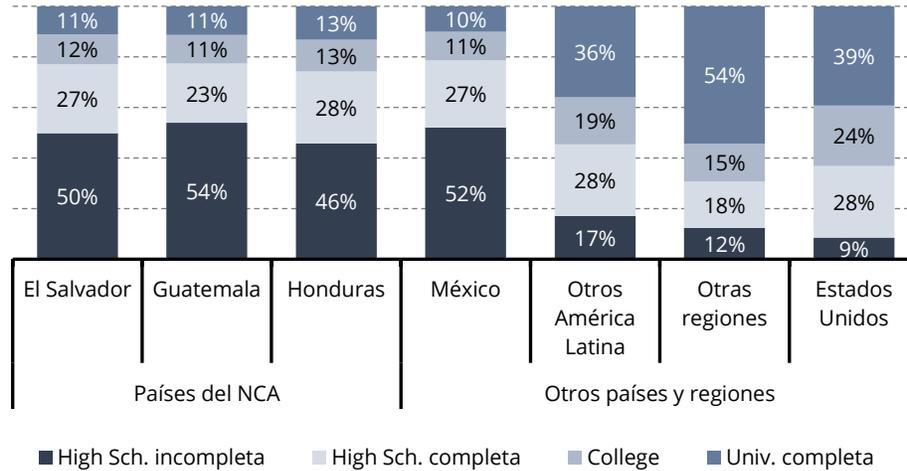


Fuente: United States Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, Estados Unidos, 2017.

En cuanto a los niveles de escolaridad de la migración de los países del norte de Centroamérica se presenta una situación paradójica. Por un lado, junto con los mexicanos, las personas migrantes centroamericanas que habitan en los Estados Unidos tienen los más bajos niveles de formación escolar. La proporción de migrantes de los países del norte de Centroamérica que no han culminado el nivel de preparatoria fluctúa entre el 46% y el 54%,

cifra muy por encima de la que prevalece entre la población nacida en los Estados Unidos y la proveniente de otras regiones del mundo, cuya proporción fluctúa entre el 9% y el 17%.

Gráfico I.23
Estados Unidos: población mayor de 20 años según nivel de instrucción escolar y país de nacimiento, 2017



Fuente: United States Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, Estados Unidos, 2017.

Por el contrario, en el extremo opuesto de escolaridad se observa una muy baja proporción de migrantes del norte de Centroamérica con altos niveles de calificación. Así, del total de migrantes hondureños residentes en los Estados Unidos, solo el 13% tiene completada la licenciatura universitaria o estudios de postgrado, proporción que se reduce a 11% en el caso de salvadoreños y guatemaltecos. Se trata de una cifra muy similar a la que presenta México, muy distante de la situación en el caso de otros migrantes latinoamericanos y de otras regiones del mundo, cuyo 36% y 54% tiene título universitario o posgrados. Asimismo, se trata de una proporción igualmente distante de la que presenta la población nativa de los Estados Unidos, con un 39% de alto nivel de formación profesional (licenciatura completa o más).

La migración de los países del norte de Centroamérica no parece formar parte significativa de la migración altamente calificada, sino que su aporte se concentra en la migración de niveles medios y bajos de calificación escolar. Se trata de una situación que ha sido ampliamente documentada en diversos textos (Brick, Challinor y Rosenblum, 2011; Lozano y Ramírez, 2015) y refleja uno de los rasgos más característicos del perfil sociodemográfico de los inmigrantes provenientes de estos países de Centroamérica.

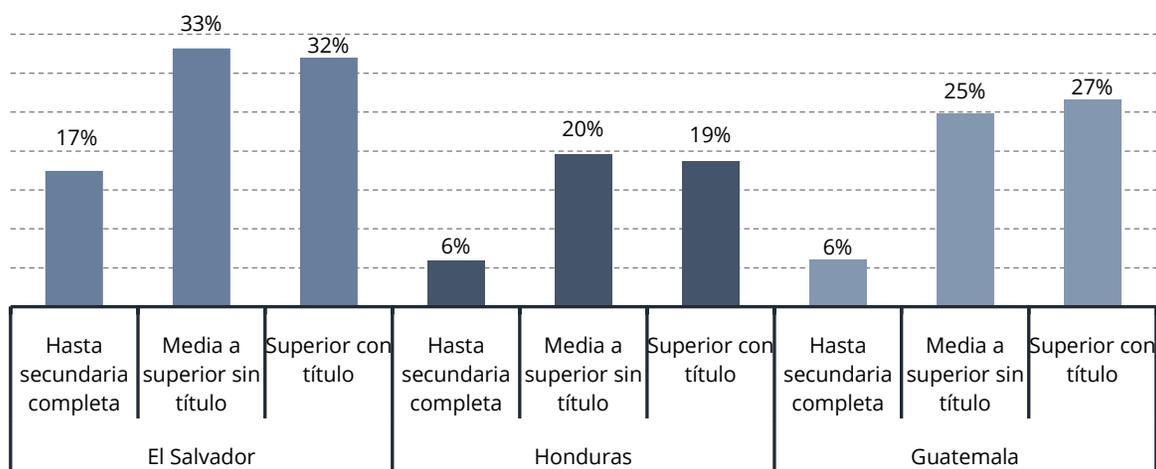
Sin embargo, al comparar esta migración altamente calificada con la composición y perfil de la población en los países de origen, se observa que en los tres países del NCA la tasa de emigración es significativamente mayor entre quienes tienen mayor nivel de escolaridad. De hecho, en los tres países mencionados, la tasa de emigración entre la población con baja escolaridad (hasta secundaria completa) es menos de la mitad de la que prevalece entre quienes tienen niveles medios y altos de escolaridad.

Así, el 32% de los salvadoreños con alta escolaridad (estudios superiores con título profesional) residen en los Estados Unidos, lo que refleja el nivel y magnitud que representa la fuga de cerebros para este país, esto es, la pérdida de capital humano altamente calificado. En el caso de Honduras y Guatemala, aunque esta pérdida es relativamente menor —alcanza el 19% en el primero y 27% en el segundo—, no deja de ser significativa, pues refleja la incapacidad de la base económico-productiva de estos países para retener a sus trabajadores más altamente calificados. De hecho, como ya se ha documentado, la matriz productiva se caracteriza por la muy baja capacidad de generar empleos de alto nivel de productividad, que se reducen a solo el 5,8% y el 4,1% en El Salvador y Honduras, y solo 1,3% en el caso de Guatemala.

En estos tres países la emigración está compuesta fundamentalmente por personas con niveles de escolaridad bajos (entre 42% y 48% de las personas migrantes solo han completado la secundaria o menor escolaridad). Sin embargo, son los de mayor escolaridad (con título profesional) los que muestran mayor propensión a emigrar a los Estados Unidos. Esto se debe a que en estos tres países es muy baja la proporción de población con alta escolaridad (entre 5% y 7%, aproximadamente). No obstante, esta población de alto nivel educativo tiende a emigrar en mayor proporción que el resto de la población de estos países, lo que indica la casi nula capacidad de retención de la población y fuerza de trabajo altamente calificada que, ante la ausencia de opciones laborales y de condiciones de vida, opta por emigrar a los Estados Unidos.

Gráfico I.24

Países del norte de Centroamérica: tasas de emigración según nivel de escolaridad, población de 20 años o más, ca. 2015



Fuente: Estimaciones sobre la base de United States Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, Estados Unidos, 2015; *Censo de población*, Honduras, 2013; ENCOVI, Guatemala, 2014; *Encuesta de hogares de propósito múltiples*, El Salvador, 2015.

Estos datos revelan que la pérdida del bono demográfico no solo se refiere a la emigración de trabajadores en general, sino también y en forma especial, a los de más alto nivel en formación de capital humano. Esta pérdida reduce las ya limitadas condiciones y posibilidades para iniciar procesos de transformación productiva y crecimiento económico

de Houston y de New York-New Jersey. Asimismo, otros 250.000 residen en el área metropolitana de Miami y en el área metropolitana de Dallas, Texas. Esto indica que casi 50% de los inmigrantes centroamericanos residen en solo seis grandes áreas metropolitanas.

Aun cuando los datos reflejan una gran concentración, las ciudades de la costa este de los Estados Unidos han adquirido una creciente importancia como destino de las personas migrantes centroamericanas. Así, además del área metropolitana de New York-New Jersey, las áreas metropolitanas que forman parte de los estados de Pensilvania, Washington, Virginia, Maryland y otros ubicados en esa zona geográfica de los Estados Unidos se han convertido en destino de las personas migrantes de los países del NCA.

b) Distribución territorial de la emigración en los países de origen

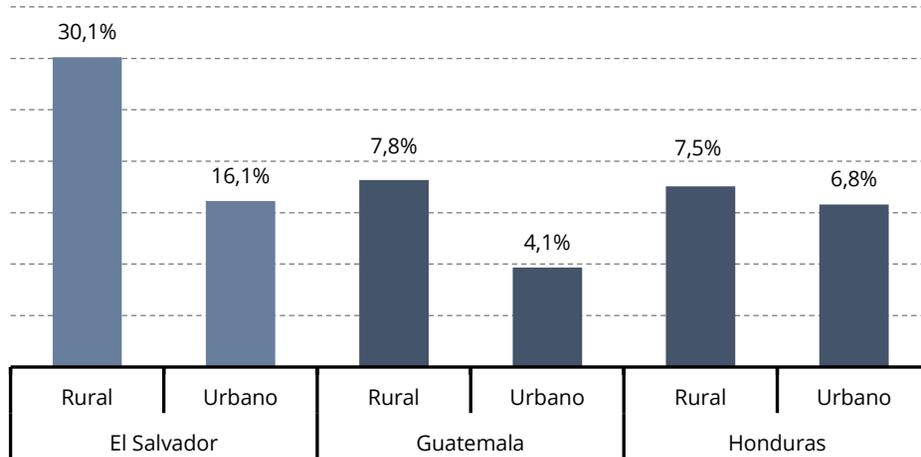
En cuanto a la distribución territorial de la migración según lugares de origen, también se reproduce cierta concentración en cuanto al tipo de localidad y a los municipios y departamentos desde los que se origina la emigración a los Estados Unidos. La pérdida de población que representa la emigración no es homogénea en el territorio nacional de cada país, sino que tiende a ser mayor en ámbitos rurales y menor en ámbitos urbanos, y tiende a concentrarse en algunas regiones y departamentos, lo que refleja importantes procesos de desigualdad regional e interdepartamental. Los datos indican que la tasa de emigración a los Estados Unidos tiende a ser más alta en las regiones, departamentos y localidades con menores niveles de bienestar y desarrollo socioeconómico.

Considerando las diferencias rural-urbana, los datos indican que tanto en El Salvador como en Guatemala la tasa de emigración es sustancialmente mayor en los ámbitos rurales que en los urbanos. Así, los emigrantes que provienen de localidades rurales de El Salvador representan el 30% de la población rural, mientras que los que habrían emigrado desde localidades urbanas representan solo el 16% de la población que actualmente reside en ámbitos urbanos. Las cifras registradas en Guatemala son menores, pero la diferencia rural-urbana es igualmente significativa. Mientras que los emigrantes provenientes de áreas rurales representan casi el 8% de la población rural de ese país, la emigración urbana representa solo el 4,1% de la población urbana. En Honduras, en cambio, aunque prevalece una mayor tasa de emigración rural, la cifra es similar a la que se observa en áreas urbanas. En el primer caso, la tasa de emigración es de 7,5% de la población rural y se reduce ligeramente a 6,8% en áreas urbanas, es decir, la diferencia es de menos de un punto porcentual.

En cuanto a la emigración según departamentos, sucede algo similar. Tanto en Guatemala como en El Salvador, las mayores tasas de emigración se registran en los departamentos con mayores niveles de pobreza. En el caso de Guatemala, los departamentos con niveles de pobreza por debajo del promedio nacional (Guatemala, Sacatepéquez, El Progreso, Zacapa, Escuintla, Santa Rosa y Retalhuleu, con menos del 45% de la población en situación de pobreza) muestran una tasa de emigración de solo 2,9%, muy por debajo del promedio nacional que bordea el 6% y también muy por debajo de la tasa de emigración que registran los departamentos con niveles medios y altos de pobreza (7,4% y 7,8%, respectivamente).

Gráfico 1.25

Países del norte de Centroamérica: tasas de emigración según ámbitos rural y urbano, 2015

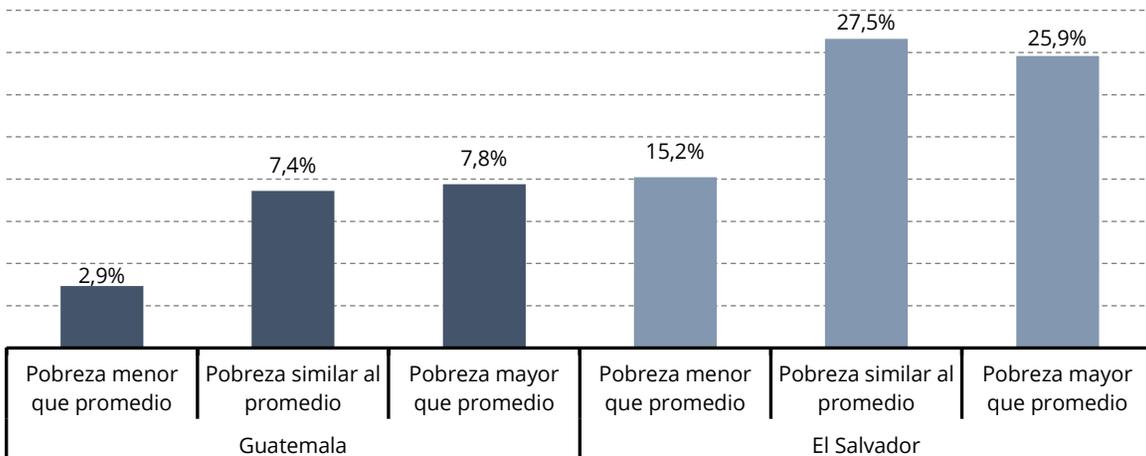


Fuente: Estimaciones sobre la base de United States Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, Estados Unidos, 2015; *Censo de población*, Honduras, 2013; *ENCOVI*, Guatemala, 2014; *Encuesta de hogares de propósito múltiples*, El Salvador, 2015.

Un patrón similar de asociación entre pobreza y migración se observa en El Salvador, aunque con mayores tasas de emigración y menores tasas de pobreza. En los departamentos con incidencia de la pobreza por debajo del promedio nacional, la emigración solo representa el 15% de su población, tasa alta respecto a Guatemala y otros países de la región, pero significativamente inferior a la que prevalece en los departamentos con niveles medios y altos de pobreza en el mismo El Salvador. En ambos casos, la tasa de emigración es 27,5% y 25,9%, respectivamente, muy por encima del promedio nacional (21%) y de la prevalente en los departamentos con menores problemas de pobreza.

Gráfico 1.26

Guatemala y El Salvador: tasa de emigración a los Estados Unidos, según nivel de pobreza de los departamentos de origen, 2015

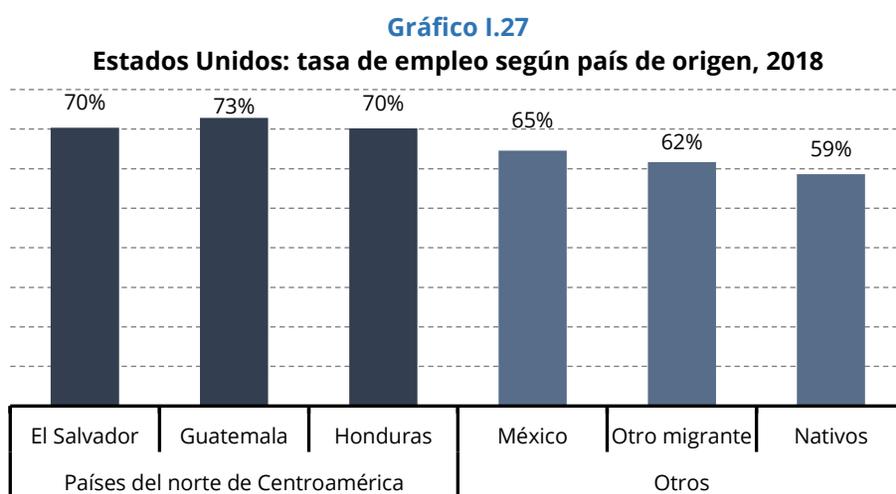


Fuente: Estimaciones sobre la base de United States Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, Estados Unidos, 2015; *Censo de población*, Honduras, 2013; *ENCOVI*, Guatemala, 2014; *Encuesta de hogares de propósito múltiples*, El Salvador, 2015.

Estos datos indican que el impacto de la emigración tiende a ser mayor en aquellas regiones y localidades con mayores niveles de pobreza, y sobre todo en ámbitos rurales (Flores, 2017; Gaborit y otros, 2017). Por el contrario, la emigración en ámbitos urbanos y en departamentos y regiones con bajos niveles de pobreza parecen tener un papel relativamente importante para retener población, o al menos, para hacer que la emigración internacional tenga un menor impacto relativo.

5. Trabajo decente e inserción laboral de migrantes centroamericanos

En 1999 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) planteó el concepto de trabajo decente, con el que buscaba expresar un principio general de lo que debiera entenderse como un buen trabajo y empleo digno en la economía globalizada (Somavía, 1999). Para caracterizar el trabajo decente se usan cuatro pilares básicos: creación de empleo, protección social, derechos en el trabajo y diálogo social (Ghioto, 2014). En esta investigación se retomarán algunos indicadores sobre la inserción laboral de las personas migrantes de la subregión del norte de Centroamérica que permitan aproximarse a los déficits en cuanto a empleo decente que prevalecen en los mercados laborales de los Estados Unidos y que afectan principalmente a los inmigrantes de esta subregión.



Fuente: United States Bureau of the Census, and United States Bureau of Labor Statistics, *Current Population Survey: Annual Social and Economic (ASEC) Supplement Survey*, Estados Unidos, 2018.

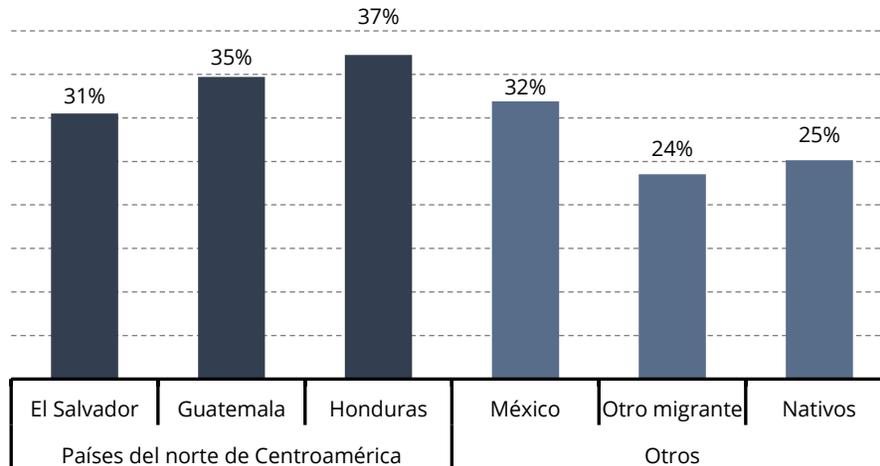
Un primer dato se refiere a la tasa de ocupación, que en el caso de las personas migrantes centroamericanas es superior a la prevaleciente entre la población nativa e incluso respecto a las personas inmigrantes de otros países. Más del 70% de las personas migrantes de los países del norte de Centroamérica que están en edad de trabajar tienen un empleo, mientras que en otros casos esta relación apenas llega al 62%. Es decir, la migración centroamericana es esencialmente laboral y aun cuando la mayoría de las personas migrantes centroamericanas estén trabajando, ello no implica que esos empleos cumplan las condiciones de ser puestos de trabajo decentes, tal como los define la OIT (1999). Se usarán tres indicadores que muestran el menor acceso de los inmigrantes centroamericanos y

mexicanos a empleos decentes: los salarios percibidos, las prestaciones laborales y los estratos ocupacionales en que se insertan.

En cuanto a los salarios percibidos, entre el 31% de las personas migrantes de El Salvador y el 37% de las personas migrantes de Honduras perciben salarios que son inferiores a la mitad de la mediana nacional, nivel que de acuerdo con la OIT sería considerado como una base para identificar trabajos con salarios dignos y decentes. Por el contrario, solo el 24% de los otros inmigrantes y el 25% de los nativos está en tal situación de precariedad salarial. La situación de las personas migrantes de estos tres países centroamericanos es incluso menos ventajosa que la de los inmigrantes mexicanos, cuya situación laboral se ha caracterizado por ser precaria y vulnerable, como ha sido ampliamente documentado en diversos estudios (Canales, 2003; Bustamante, 1973).

Gráfico I.28

Estados Unidos: trabajadores con salarios bajo línea de empleo decente, 2018

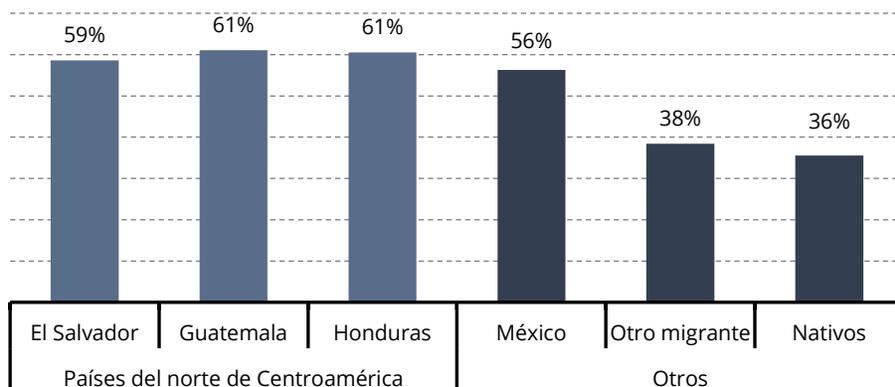


Fuente: United States Bureau of the Census, and United States Bureau of Labor Statistics, *Current Population Survey: Annual Social and Economic (ASEC) Supplement Survey*, Estados Unidos, 2018.

Esta situación de precariedad laboral que afecta en forma preponderante a las personas migrantes centroamericanas se refleja también en el grado de protección laboral y prestaciones sociales que perciben los trabajadores. De acuerdo con datos de 2018, entre el 59% y el 61% de los trabajadores migrantes del norte de Centroamérica no tiene acceso a un sistema de salud previsional ni un sistema de pensiones, proporción que se reduce a 38% en el caso de otros trabajadores migrantes y a 36% en el caso de la población nativa de los Estados Unidos (véase el gráfico I.29). Asimismo, esta situación de precariedad laboral es superior incluso a la de los trabajadores mexicanos, ya que el 56% de las personas migrantes no tiene acceso a estos beneficios y prestaciones laborales.

Gráfico I.29

Estados Unidos: trabajadores sin prestaciones de salud y pensión, 2018



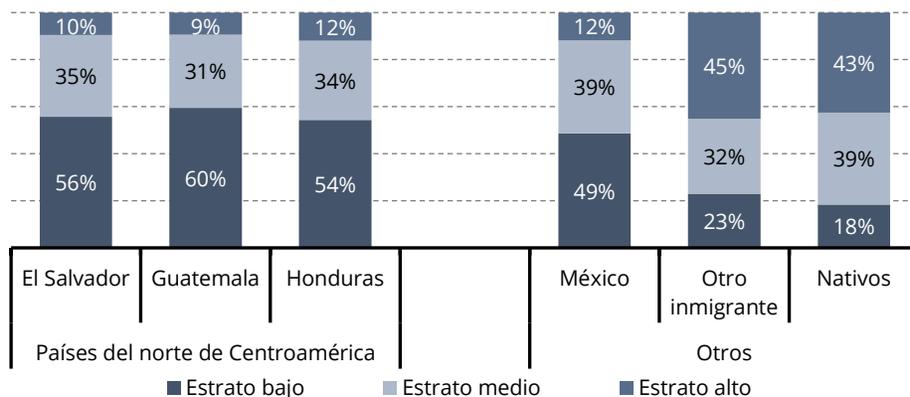
Fuente: United States Bureau of the Census, and United States Bureau of Labor Statistics, *Current Population Survey: Annual Social and Economic (ASEC) Supplement Survey*, Estados Unidos, 2018.

Por último, se observa un claro proceso de discriminación y segregación ocupacional que afecta a los inmigrantes centroamericanos. Entre el 54% y el 60% de las personas migrantes de los países del norte de Centroamérica está empleado en ocupaciones de bajo nivel, sobre todo como jornaleros de la construcción y como empleados en servicios personales como el servicio doméstico, cocineros y preparación de alimentos, conserjes, mucamas y limpieza y mantenimiento de casas y edificios, entre otros servicios de baja calificación.

Por el contrario, solo el 9% y el 12% de ellos está empleado en ocupaciones de alto nivel en la jerarquía ocupacional, como técnicos, profesionales o gerentes y directivos de empresas. En el caso de los inmigrantes de otros países y los nativos, en cambio, esta situación es prácticamente la inversa. El 45% de los inmigrantes y el 43% de los nativos están empleados en puestos de alto nivel, mientras que solo el 23% y el 18%, respectivamente, están empleados como jornaleros de la construcción o en servicios personales de baja calificación.

Gráfico I.30

Estados Unidos: ocupados según estratos ocupacionales y país de origen, 2018



Fuente: United States Bureau of the Census, and United States Bureau of Labor Statistics, *Current Population Survey: Annual Social and Economic (ASEC) Supplement Survey*, Estados Unidos, 2018.

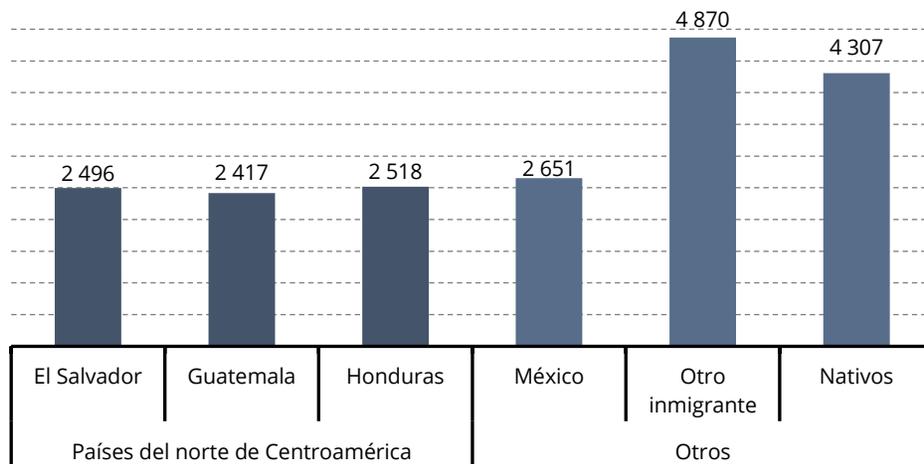
Nota: Estrato alto = directivos, CEOs, managers, profesionales, técnicos. Estrato medio = empleados, oficinistas, vendedores y obreros calificados. Estrato bajo = servicio doméstico, cuidado de personas, limpieza y mantenimiento, jornaleros de construcción.

Nuevamente, la situación de las personas migrantes centroamericanas se asemeja mucho a la de las personas migrantes mexicanas, pero incluso en este caso, se observa una tendencia a que los primeros se inserten en ocupaciones de baja calificación, superando incluso la proporción de trabajadores mexicanos en esos puestos de trabajo. Este patrón de inserción en puestos de trabajo de baja calificación y de baja productividad repercute directamente en las remuneraciones que perciben las personas migrantes centroamericanas, que son sistemáticamente inferiores a las que perciben los demás trabajadores.

En efecto, en el caso de las personas migrantes del norte de Centroamérica las remuneraciones de los trabajadores fluctúan en torno a los 2,5 mil dólares mensuales, muy por debajo de las remuneraciones percibidas por los trabajadores nativos (4,3 mil dólares) y los trabajadores migrantes provenientes de otras regiones del mundo (4,87 mil dólares). Una vez más, solo las personas migrantes mexicanas perciben salarios similares a los de las personas migrantes de los países del norte de Centroamérica, pero incluso en ese caso son ligeramente superiores.

Estos datos (véase el gráfico I.31) muestran el grado de discriminación laboral que afecta a las personas migrantes de los países del norte de Centroamérica. Son trabajadores migrantes que suelen quedar segregados en puestos de alta precariedad laboral, bajos niveles de protección y previsión social, con menores salarios, incluso por debajo del nivel de remuneración decente considerado por la OIT y, en general, en ocupaciones ubicadas en la base inferior de la jerarquía ocupacional, con menor estatus socioeconómico, caracterizadas por su mayor inestabilidad y flexibilidad laboral.

Gráfico I.31
Estados Unidos: remuneraciones promedio según país de origen, 2018
 (En dólares al mes)



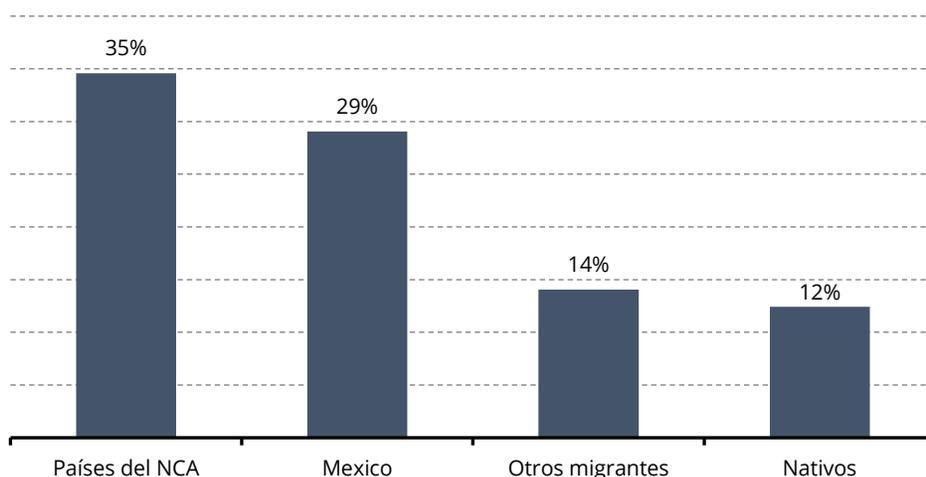
Fuente: United States Bureau of the Census, and United States Bureau of Labor Statistics, *Current Population Survey: Annual Social and Economic (ASEC) Supplement Survey*, Estados Unidos, 2018.

Pudiera pensarse que esta situación de alta precariedad laboral no es tanto reflejo de un proceso de discriminación sino una consecuencia del perfil de los trabajadores y migrantes centroamericanos. Su menor formación escolar implica un menor capital humano y, por tanto, menores condiciones para acceder a mejores puestos de trabajo en el mercado laboral norteamericano. Los datos, sin embargo, no parecen respaldar esta hipótesis.

Por un lado, si se analiza la inserción ocupacional de los trabajadores con altos niveles de educación (estudios de licenciatura o más), los datos indican que más de un tercio de las personas migrantes de los países del norte de Centroamérica (35%) se emplea en puestos de baja calificación, cifra que triplica la de las personas migrantes provenientes de otras regiones (excepto México), así como de los nativos, en donde solo el 14% y el 12% de los trabajadores con alta escolaridad se emplean en puestos de baja calificación. Esto indica una clara segregación ocupacional que afecta a las personas migrantes centroamericanas y mexicanos, cuya condición de inmigrantes (muchas veces asociada a su situación de irregularidad migratoria) no les permite hacer valer sus credenciales educativas y profesionales en el mercado de trabajo.

Gráfico I.32

Estados Unidos: trabajadores de alta escolaridad en puestos de baja calificación, 2018



Fuente: United States Bureau of the Census, and United States Bureau of Labor Statistics, *Current Population Survey: Annual Social and Economic (ASEC) Supplement Survey*, Estados Unidos, 2018.

Por otro lado, la discriminación laboral se refleja también en los salarios recibidos. En general las personas migrantes centroamericanas y mexicanas perciben remuneraciones inferiores al promedio nacional y al de la población nativa y proveniente de otras regiones del mundo. Si esta diferencia salarial se explicara solo por factores económico-laborales, entonces el monto de las remuneraciones que perciben las personas migrantes debiera ser similar a la de los demás grupos demográficos, según el tipo de empleo y posición en la estructura ocupacional. Sin embargo, los datos indican lo contrario.

En el caso de los trabajadores insertos en los estratos más altos de ocupación (directivos, profesionales, primeros ejecutivos, gerentes y otros puestos de dirección) se reproduce la diferenciación en las remuneraciones según el origen migratorio de los

trabajadores. En el caso de las personas migrantes centroamericanas el salario promedio no alcanza los 4.000 dólares mensuales, cifra muy inferior a la que perciben las personas inmigrantes provenientes de otros países (excepto México), así como de las remuneraciones que percibe la población nativa. En el primer caso los salarios alcanzan más de 7.000 dólares mensuales y en el caso de los nativos casi llega a los 6.000 dólares al mes.

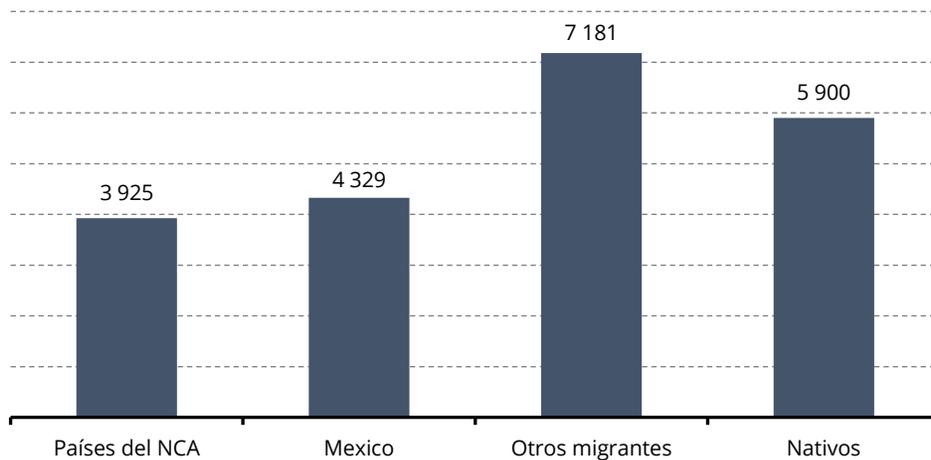
Esta diferencia en las remuneraciones laborales de acuerdo con el mismo nivel de ocupación refiere a una situación de discriminación salarial tal que afecta a los inmigrantes centroamericanos y mexicanos. Las diferencias salariales no son solo un asunto de segregación ocupacional, esto es, que por su condición migratoria los centroamericanos y mexicanos queden segregados a los peores puestos de trabajo, con menores remuneraciones. La situación es aún más dramática e implica un proceso de discriminación económica junto a una segregación social.

Incluso en los mismos puestos de trabajo y de alta dirección las personas migrantes centroamericanas y mexicanas perciben remuneraciones significativamente menores a las de los demás trabajadores. No es un asunto de condición migratoria ni de menor calificación para el trabajo, sino de discriminación económica y salarial. En los mismos puestos de ocupación, con los mismos niveles de productividad, los centroamericanos y mexicanos perciben menores remuneraciones.

Gráfico I.33

Estados Unidos: remuneraciones de trabajadores en puestos de estratos altos, 2018

(En dólares al mes)



Fuente: United States Bureau of the Census, and United States Bureau of Labor Statistics, *Current Population Survey: Annual Social and Economic (ASEC) Supplement Survey*, Estados Unidos, 2018.

La consecuencia de esta situación de discriminación salarial y segregación ocupacional es que las personas migrantes centroamericanas, así como las mexicanas, suelen ser relegadas a los estratos sociales más bajos al mismo tiempo que están ausentes en los estratos más altos de la estructura de clases de la sociedad norteamericana.

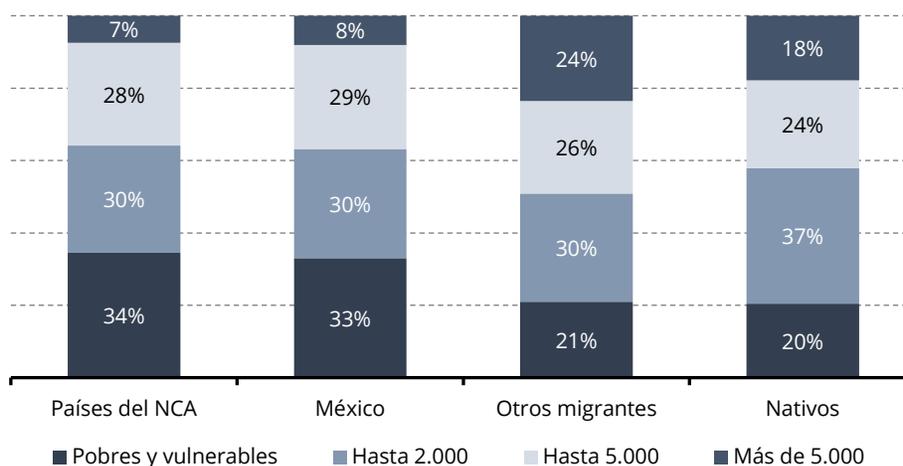
Con base en la distribución de ingresos totales que perciben las personas, se han caracterizado cuatro grandes estratos sociales: i) los estratos bajos corresponden a la

población que percibe ingresos por debajo de la línea de pobreza o que se ubican en una situación de alta vulnerabilidad con ingresos menores a 1,5 veces la línea de pobreza⁷; ii) los estratos medio-bajos, con ingresos por persona inferior a los 24.000 dólares anuales; iii) los estratos medios con ingresos hasta 60.000 dólares por persona al año; y iv) los estratos medio-alto y alto, con ingresos superiores a los 60.000 dólares por persona al año.

Considerando esta estratificación de los ingresos, se observa que casi un tercio de las personas migrantes centroamericanas, así como de las mexicanas, se ubican en los estratos más pobres y vulnerables, a la vez que otro 30% se ubica en los estratos medio bajo. Por el contrario, solo el 7% de las personas migrantes centroamericanas y el 8% de los mexicanas se ubican en los estratos de ingresos más altos y, por tanto, forman parte de las clases medias-altas y altas de la sociedad norteamericana.

En contraposición, las personas migrantes provenientes de otros países, así como los nativos, muestran una distribución por estratos y clases de ingreso casi opuesta. En este caso, entre el 24% y el 18% de la población se ubica en los estratos más altos de ingresos, a la vez que solo el 20% percibe ingresos que los ubican en situación de pobreza o de alta vulnerabilidad económica. En otras palabras, mientras las personas migrantes centroamericanas y mexicanas tienden a concentrarse en los estratos bajos de la estructura social de los Estados Unidos, los nativos e inmigrantes de otros países tienden a concentrarse en los estratos medios-altos y altos de ingresos.

Gráfico I.34
Estados Unidos: población según estratos de ingresos mensuales y país de origen, 2018



Fuente: United States Bureau of the Census, and United States Bureau of Labor Statistics, *Current Population Survey: Annual Social and Economic (ASEC) Supplement Survey*, Estados Unidos, 2018.

⁷ En los Estados Unidos el umbral de la pobreza de ingresos se determina en función del tamaño de la unidad familiar. Así, para un grupo familiar compuesto por cuatro personas, el umbral de pobreza se estimaba en 24.000 dólares al año; esto equivale a un ingreso de 8.000 dólares per cápita, aproximadamente. Para un grupo de tres personas el umbral de pobreza se estimaba en casi 21.000 dólares al año, lo que representa un ingreso per cápita de 7.000 dólares anuales.

F. Migrantes de países del norte de Centroamérica en situación irregular en los Estados Unidos

La migración irregular es uno de los puntos centrales en la propuesta de un pacto mundial que se propone avanzar en una serie de principios, compromisos y entendimientos para lograr una migración segura, regular y ordenada. En tal sentido, se presenta un análisis de las personas migrantes en situación irregular en los Estados Unidos que provienen de la subregión México y Centroamérica.

1. Niveles y tendencias de la migración irregular

Hacia 2013, diversos estudios estimaban que la migración irregular fluctuaba entre los 11 y 11,4 millones de inmigrantes. Se trata tanto de estimaciones de organismos oficiales, como de las del Department of Homeland Security (DHS), así como de institutos académicos como el Migration Policy Institute (MPI), el Pew Hispanic Research Center (PHRC) y el Center for Migration Studies of New York (CMS) (Rosenblum y Ruiz Soto, 2015). Passel (2017) estimaba que para 2016 el volumen de la migración irregular se mantendría en un volumen de 11,3 millones de migrantes, de los que la mitad (5,6 millones) serían inmigrantes mexicanos y el 15% provendría de los países del NCA. Entre estos destacaban El Salvador y Guatemala con más de 750.000 y 550.000 inmigrantes indocumentados, respectivamente.

Siguiendo la metodología propuesta por Passel (2017) para la estimación indirecta del volumen de población migrante en situación irregular en los Estados Unidos, se ha estimado que para 2017 habría en ese país un volumen 11,1 millones de migrantes en situación indocumentada. De ellos, 5,25 millones serían mexicanos, 1,76 millones serían migrantes de los países del norte de Centroamérica y el resto serían inmigrantes provenientes de otros países y regiones del mundo⁸.

La tasa de migración irregular es la proporción de inmigrantes indocumentados respecto al total de inmigrantes de cada país y región. De acuerdo con el método propuesto

⁸ El modelo de estimación propuesto por Passel (2017) retoma los mismos principios que se vienen desarrollando e implementando desde la década de 1990. Se trata de una estimación indirecta en el sentido de que estima el volumen de los migrantes en situación irregular como un componente residual. Con base en las encuestas American Community Survey y Current Population Survey del Buró del Censo de los Estados Unidos, se identifican aquellos migrantes que estarían en situación regular o documentada. Por ejemplo, se identifica a aquellos que ya se han naturalizado y adquirido la ciudadanía norteamericana. Asimismo, se identifica a aquellos migrantes que son hijos de padre o madre nacida en los Estados Unidos y que, por tanto, son también ciudadanos norteamericanos. A ellos se agregan aquellos migrantes que cumplen alguna condición para la que es requisito estar en situación migratoria regularizada, como el acceso a determinados subsidios estatales, y otros beneficios y transferencias públicas.

Así, se van agregando diversas condiciones que presuponen una condición migratoria documentada. Una vez hecha esa identificación, se estima su volumen y la diferencia con el total de migrantes correspondería a quienes estarían probablemente en situación irregular. No todos los que no forman parte de la categoría de migrantes documentados están realmente en situación irregular, pero dada la rigurosidad y amplitud de criterios incluidos, se considera que ese sesgo es mínimo y que no altera los volúmenes estimados de migrantes según su condición regular o indocumentada. Para más detalles sobre este método de estimación, véase Passel, 2007; Warren y Passel, 1987 y Warren y Warren, 2013.

por Passel (2017), las estimaciones para 2017 indican que la tasa de irregularidad en el caso de los países del norte de Centroamérica era del 58%, esto es, que más de la mitad de las personas migrantes centroamericanas estarían en situación irregular. La tasa de irregularidad de México es algo menor (45%), lo que se explicaría por el freno de la migración indocumentada que desde fines de la década pasada caracteriza a la migración mexicana hacia los Estados Unidos (Durand y Arias, 2014).

En todo caso, tanto en la migración mexicana como en la centroamericana la tasa de irregularidad es muy superior a la que prevalece en la migración proveniente de otros países y regiones del mundo. En este último caso, las personas migrantes en situación irregular solo representan el 12% del total de inmigrantes, esto es, entre cuatro y cinco veces menos que en la migración mexicana y centroamericana, respectivamente. Estos datos indicarían que la tendencia a la irregularidad en la condición migratoria es muy superior en el caso de las personas migrantes de los países del NCA y México con respecto al resto de las personas migrantes en los Estados Unidos.

Cuadro I.19

Estados Unidos: inmigrantes según situación migratoria por país y región de origen, 2017

(Volumen en miles de personas y tasas en porcentajes)

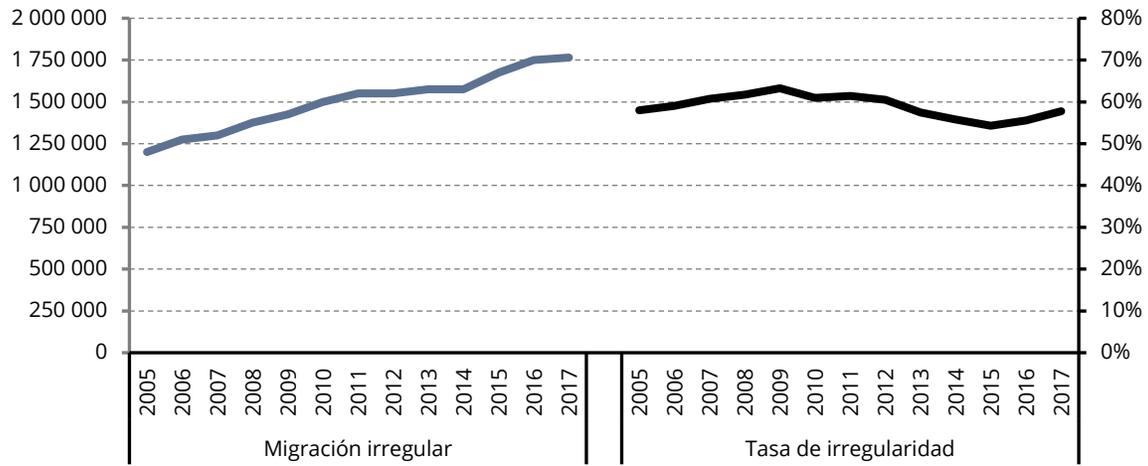
País o región de origen	Total inmigrantes	Inmigrantes en situación Irregular	Tasa de Irregularidad
Total inmigrantes	47 591	11 115	23%
México	11 598	5 250	45%
Países del norte de Centroamérica	3 054	1 765	58%
Otros migrantes	32 939	4 100	12%

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de J. Passel, *As a Mexican share declined, U.S. Unauthorized Immigrant Population Fell in 2015 Below Recession Level*, Washington, D.C., Pew Research Center, *Hispanic Trends*, 2017; United States Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, Estados Unidos, 2017.

Con base en la tendencia de la última década, las estimaciones del Pew Research Center y las estimaciones de esta investigación para 2017 indican que la migración irregular proveniente de los países del NCA muestra una tendencia de crecimiento sostenido. La migración irregular pasó de 1,2 millones en 2005 a 1,8 millones en 2015 y se ha mantenido en ese nivel en 2016 y 2017. Esto implica un crecimiento acumulado de casi 50% en estos 12 años y plantea una situación peculiar, sobre todo si se considera el volumen de deportaciones de migrantes centroamericanos en este mismo período.

Sin embargo, a pesar de este incremento en el volumen de indocumentados, la tasa de irregularidad muestra un descenso leve pero sostenido, especialmente a partir de 2009, cuando alcanza su punto máximo de 63%, que desciende a 54% en 2015 y repunta ligeramente a 56% en 2016 y 58% en 2017, recuperando el nivel que tenía 12 años antes. Ello se debe a que en el mismo período la migración también ha seguido una tendencia creciente y ha pasado de 2 millones en 2005 a 3 millones en 2017.

Gráfico I.35
Estados Unidos: migrantes de los países del norte de Centroamérica
en situación irregular, 2005-2017
 (En volumen y tasa)

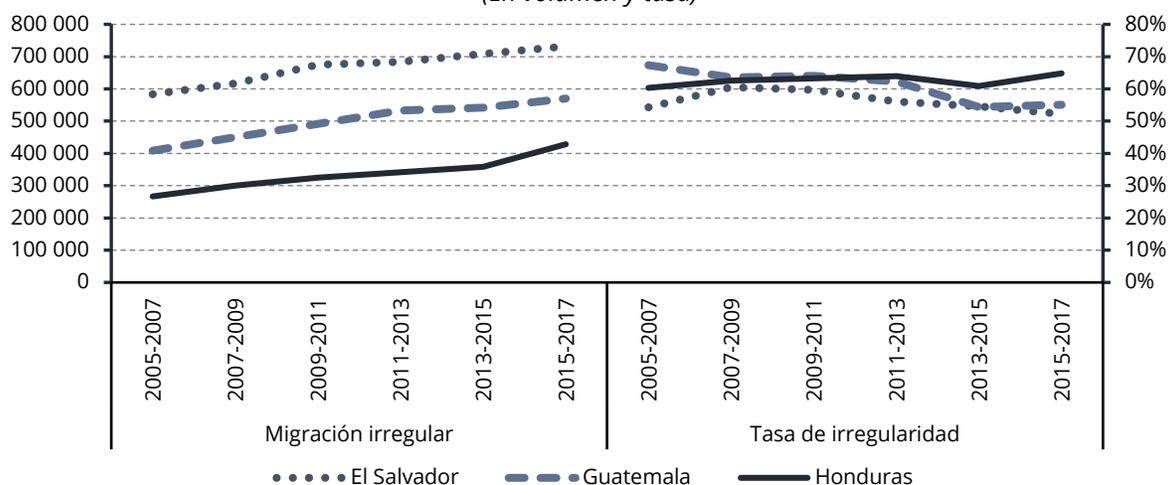


Fuente: United States Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, Estados Unidos, 2005-2017.

En cuanto a la situación para cada país del norte de Centroamérica, las tendencias son relativamente similares. Por un lado, en los tres casos el volumen de migrantes en situación irregular ha tendido a crecer, aunque varían los momentos y dinámicas particulares. En los tres casos, además, el incremento es consistente con la tendencia general de la migración hacia los Estados Unidos.

Por otro lado, sin embargo, se da una interesante variante en cuanto a la tasa de irregularidad en cada país. Mientras que en el caso de Honduras la proporción de migrantes irregulares tiende a incrementarse ligeramente al pasar de 60% en el trienio 2005-2007 a 65% en el trienio más reciente, 2015-2017, en el caso de El Salvador y Guatemala la tendencia es inversa, aunque igualmente se trata de variaciones muy menores. En el caso de El Salvador se pasa de una tasa de irregularidad del 61% en el trienio 2007-2009 a una tasa de 52% en el trienio 2015-2017. En el caso de Guatemala la tendencia es igualmente descendente, pero algo más pronunciada, pues pasa de una tasa de irregularidad de 67% en el trienio 2005-2007 a una de 55% en el trienio 2015-2017. En todo caso, en los tres países la proporción de migrantes en situación irregular es de las más elevadas en los Estados Unidos y afecta a más de la mitad de la población migrante de esos países; en algunos momentos afecta a más del 60% de ella.

Gráfico I.36
Estados Unidos: migrantes de los países del norte de Centroamérica
en situación irregular según país de origen, 2005-2017
 (En volumen y tasa)



Fuente: United States Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, Estados Unidos, 2005-2017.

2. Perfil de las personas migrantes indocumentadas

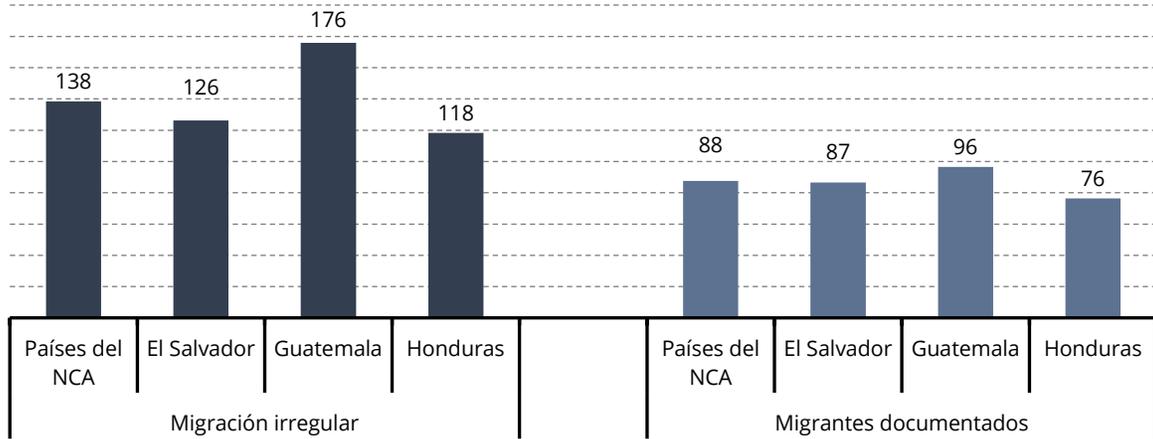
En el caso de los países del norte de Centroamérica la migración indocumentada presenta perfiles muy similares e igualmente diferentes del perfil de las personas migrantes en situación regular. En cuanto al perfil sociodemográfico, por ejemplo, en los tres países los hombres suelen tender a estar en situación irregular. El caso de Guatemala es el más extremo, pues se observa una relación de 176 hombres por cada 100 mujeres en situación irregular.

En el caso de El Salvador y Honduras, y aunque la relación de masculinidad se reduce, en ambos casos se observa un claro predominio de los hombres entre las personas migrantes indocumentadas. Esta situación en los tres casos contrasta con la que prevalece entre las personas migrantes documentadas, en cuyo caso se observa una amplia presencia de mujeres por sobre los hombres. La única excepción es el caso de Guatemala, en donde la relación de masculinidad tiende a ser más paritaria, aunque ligeramente favorable para las mujeres.

Este dato muestra un comportamiento muy importante y una gran selectividad en cuanto al patrón migratorio de hombres y mujeres. Independientemente del perfil más masculino de la migración guatemalteca y más paritario de la migración hondureña y salvadoreña, lo cierto es que la situación de irregularidad plantea una constante migratoria. En los tres casos la situación de irregularidad es una característica sobre todo masculina, mientras que la situación de regularidad es casi siempre femenina. Esta diferencia por género en cuanto a la situación de irregularidad es consistente con lo que otros estudios han señalado al respecto e incluso en el caso mexicano se observa el mismo patrón de diferenciación según condición de género y condición de irregularidad migratoria (Canales y Rojas, 2018).

Gráfico I.37

Estados Unidos: índice de masculinidad de migrantes de los países del norte de Centroamérica según país y condición migratoria, 2017



Fuente: United States Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, Estados Unidos, 2017.

Asimismo, en los tres países se presenta el mismo patrón de irregularidad según la edad. La tasa de irregularidad es menor en el caso de los niños menores de 15 años, pero se incrementa sobremedida en el caso de la población joven y en edad de trabajar (entre 25 y 34 años), para luego descender en las edades adultas. El caso extremo es el de la población mayor de 65 años, en donde solo el 9% de los guatemaltecos, el 7% de salvadoreños y el 5% de hondureños están en situación irregular. La irregularidad migratoria está claramente asociada con la edad activa.

Además, que en los tres países del NCA la participación económica en los mercados de trabajo sea mayoritariamente masculina permite sustentar la hipótesis de que la situación de irregularidad parece estar directamente asociada con el carácter laboral de la migración centroamericana. La situación de irregularidad constituiría un factor de la alta vulnerabilidad social y demográfica de las personas migrantes, pero también sería un recurso del capital para aumentar los niveles de rentabilidad y ganancia.

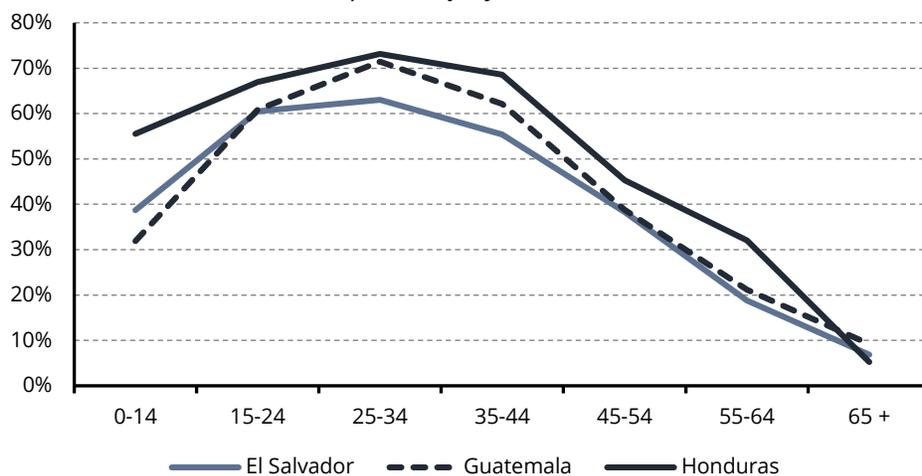
Es decir, se apela a la situación de irregularidad migratoria para mantener deprimidos los salarios y remuneraciones de los trabajadores migrantes, tal como se ha documentado previamente. Se observa que las personas migrantes centroamericanas tienden a estar insertos en ocupaciones de baja calificación y alta precariedad y flexibilidad laboral, así como con menores remuneraciones que el resto de los trabajadores, tanto nativos como provenientes de otros países y regiones del mundo.

También se observa una alta proporción de niños centroamericanos en situación irregular. Con base en la *American Community Survey*, se estima que en 2017 casi el 40% de los niños menores de 15 años estaba en condición irregular, proporción que se incrementa incluso a 56% en el caso de los niños hondureños. Este es un grupo demográfico de por sí altamente vulnerable al que se le agrega la condición de irregularidad, lo que dificulta la defensa de sus derechos humanos y sobre todo de sus derechos como infantes. Asimismo,

el riesgo de una deportación es real e implica una situación social de alta inestabilidad emocional para los niños.

Gráfico I.38
Estados Unidos: migrantes de los países del norte de Centroamérica según grupos de edad, 2017

(En porcentajes y en edades)



Fuente: United States Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, Estados Unidos, 2017.

Por último, la condición de irregularidad está asociada también con los niveles de escolaridad de la población. Así, se observa una tendencia mayor a estar en situación irregular mientras menor sea el nivel de escolaridad de las personas migrantes. En el caso de Honduras y Guatemala, la relación define una relación lineal en la que la tendencia a estar en situación irregular entre quienes apenas han terminado la primaria es casi dos tercios superior a la de quienes tienen algún estudio de licenciatura o más de escolaridad. En el caso de El Salvador, en cambio, la relación toma una forma de una U invertida en donde las mayores tasas de irregularidad se registran entre quienes tienen niveles medios de escolaridad. Por el contrario, los de muy baja escolaridad y los de alta escolaridad muestran tasas menores de irregularidad. No obstante, la tasa de irregularidad sigue siendo mayor en los de menos escolaridad.

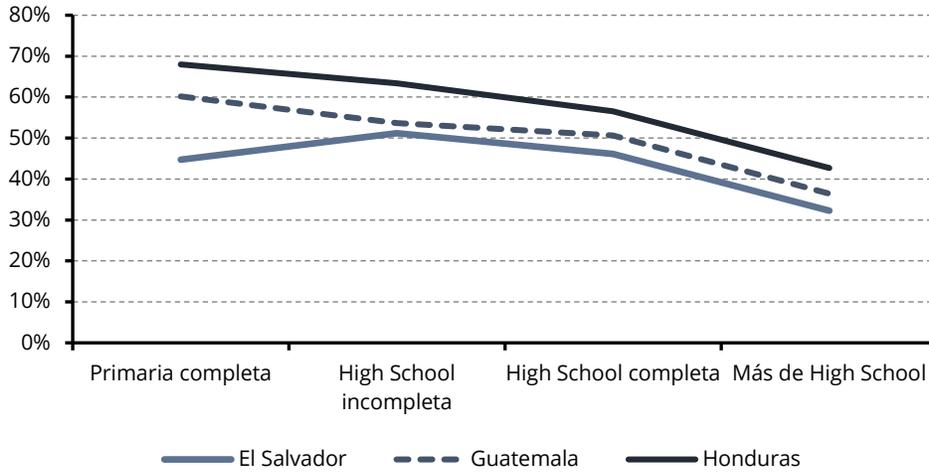
Más allá de estas diferencias, incluso entre las personas migrantes de alta escolaridad se observa una tendencia a estar en situación irregular, que fluctúa entre 32% en el caso de las personas migrantes salvadoreñas y 43% en el de las hondureñas (véase el gráfico I.39). La condición de irregularidad migratoria es un factor determinante en la forma de inserción laboral de las personas migrantes y la calidad del empleo al que acceden. Si, como se mostró en secciones anteriores, las personas migrantes centroamericanas tienden a ser segregadas a puestos de baja calificación y discriminadas en cuanto a las remuneraciones que perciben, esta situación debe ser aún más grave y dramática en el caso de las personas migrantes en condición indocumentada.

Los datos indican que efectivamente, las personas migrantes indocumentadas suelen emplearse en trabajos con peores condiciones laborales y en ocupaciones de baja

calificación y mayor precariedad laboral. La mejor expresión de la calidad del empleo es el salario y, en general, las personas migrantes centroamericanas perciben salarios que son 40% inferiores al promedio norteamericano. Los salarios de las personas migrantes indocumentadas son entre 10% y 20% inferiores a los de las personas migrantes documentadas y más de 50% inferiores al promedio norteamericano (véase el gráfico I.40).

Gráfico I.39

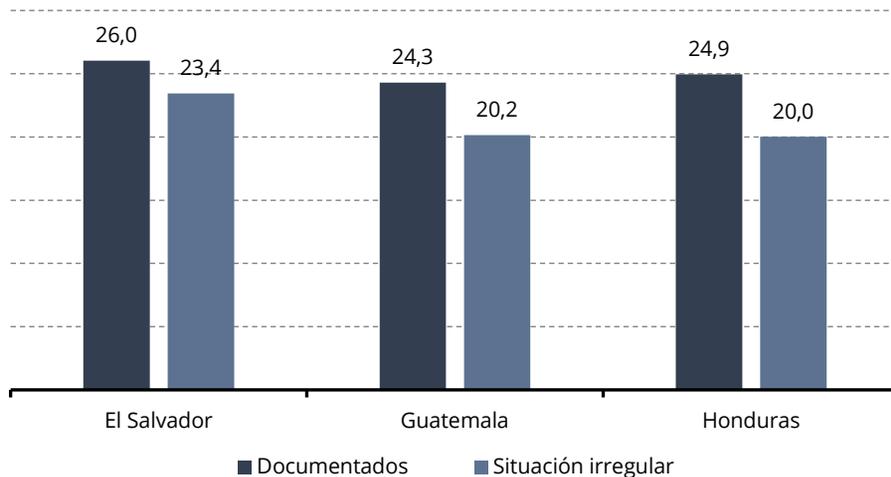
Estados Unidos: migrantes de los países del norte de Centroamérica según escolaridad, 2017
(Mayores de 20 años)



Fuente: United States Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, Estados Unidos, 2017.

Gráfico I.40

Estados Unidos: migrantes de los países del norte de Centroamérica con salarios inferiores a nivel de empleo decente, 2017
(En porcentajes)



Fuente: United States Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, Estados Unidos, 2017.

Las menores remuneraciones se explican porque, debido a su condición de indocumentadas, las personas migrantes no pueden acceder a mejores trabajos con mayores remuneraciones, quedando relegados a empleos no decentes y en segmentos de alta

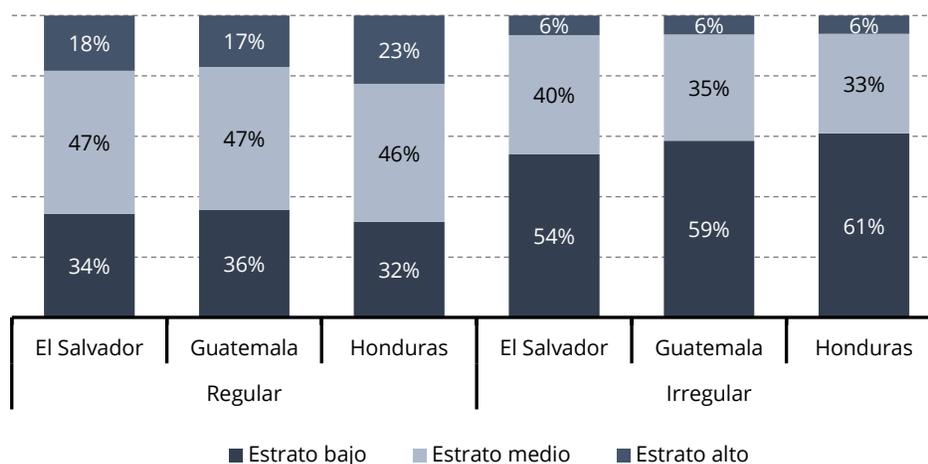
vulnerabilidad y flexibilidad laboral. En los tres casos considerados, las personas migrantes en condición de irregularidad tienden a concentrarse en los empleos de menor calificación, por ejemplo, jornaleros de la construcción y servicios personales (servicio doméstico, del cuidado, limpieza y mantenimiento, entre otros). En este estrato ocupacional se emplea más del 50% de las personas migrantes indocumentadas, cifra que llega al 61% en el caso de los hondureños.

Por el contrario, la mayoría de las personas migrantes en situación documentada suele incorporarse en empleos de estratos medios (empleados de oficina, ventas, personal administrativo y obreros con algún tipo de calificación). En estas ocupaciones se emplea el 47% de los trabajadores migrantes con documentos. Asimismo, si bien la inserción en los estratos altos sigue siendo muy baja, supera con creces la situación en el caso de las personas migrantes en condición indocumentada, de quienes solo el 6% accede a este estrato ocupacional.

De esta forma, la situación de irregularidad migratoria tiende a ser significativamente mayor en el caso de los estratos inferiores de la pirámide ocupacional, lo que refleja un doble proceso de discriminación y segregación laboral. Por un lado, por su condición migratoria las personas migrantes tienden a quedar relegadas de los puestos más altos de la jerarquía ocupacional. Por otro lado, la situación de irregularidad, que afecta a más del 50% de las personas migrantes centroamericanas, profundiza y refuerza este proceso de segregación ocupacional, reforzando la discriminación salarial y económica que los afecta directamente.

Gráfico I.41
Estados Unidos: migrantes de los países del norte de Centroamérica,
según estrato de ocupación, 2017

(En porcentajes)



Fuente: United States Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, Estados Unidos, 2017.

En síntesis, en el caso de los países del NCA las personas migrantes irregulares suelen ser hombres, jóvenes, de baja escolaridad, condiciones que potencian la situación de vulnerabilidad social propia de su condición indocumentada. Esto explica en parte el hecho de

que las personas migrantes en situación irregular se empleen en ocupaciones de mayor precariedad e inestabilidad laboral, con menores salarios incluso con respecto a las personas migrantes documentadas.

3. Deportaciones masivas y criminalización de la migración indocumentada: el racismo detrás de las políticas migratorias

Desde fines de los años noventa se gesta un cambio radical en la orientación de la política migratoria de los Estados Unidos que se consolida a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. La base ideológica es la doctrina de la seguridad interna que prioriza la lucha contra el terrorismo y relega a un segundo y tercer orden el enfoque de derechos humanos en la definición de la política migratoria. Con el objetivo de reforzar la seguridad en las fronteras se promueven políticas y programas como el de Comunidades Seguras que implicaron la implementación de diversos mecanismos de control de la migración no solo en las zonas fronterizas, sino también en los lugares de vivienda y trabajo de las personas migrantes en las ciudades del interior del país⁹.

Adicionalmente, se reformaron las leyes y actas que regulan tanto la situación de las personas migrantes indocumentadas como las atribuciones de los distintos agentes vinculados al control migratorio y de la población en general. Como señala Alarcón (2016, pág. 164), el endurecimiento del sistema judicial hacia la migración irregular no es algo reciente, sino que se inició entre 1980 y 1990 con base en tres leyes y actas: i) la Anti-Drug Abuse Act de 1988 (Ley contra el Abuso de Drogas); ii) la Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act de 1996 (Ley sobre Antiterrorismo y Pena de Muerte Efectiva); y iii) la Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act de 1996 (Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Inmigrante).

El resultado de estas reformas legales fue la expansión de la tipificación de los crímenes y delitos relacionados con la inmigración, así como el número de delitos y faltas estatales y federales que conducen a la eventual remoción de los inmigrantes. Además, se limitan los criterios de los jueces de inmigración que pudieran llevar a una limitación o suspensión del proceso de remoción de inmigrantes. Por último, se amplían las categorías y tipificaciones de no ciudadanos sujetos a detención y posible remoción (Meissner y otros, 2013).

Luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 se reformaron las leyes y actas que regulan tanto la situación de las personas migrantes indocumentadas, como las atribuciones de los distintos agentes vinculados al control migratorio y de la población en general (Alarcón y Becerra, 2012). Esto amplió la capacidad de vigilancia y

⁹ Iniciado en 2008 como un proyecto para el condado texano de Harris, se extendió finalmente a toda la nación norteamericana en 2013. Cuando se realizaba el arresto de una persona, sin importar si era o no culpable de algún delito, se obtenían sus huellas digitales y otros datos biométricos. Los datos se procesaban en las bases de datos del FBI en búsqueda de antecedentes criminales o requerimientos por parte de las fuerzas del orden pero también se cotejaban con la base de datos del Departamento de Inmigración y Aduana (Immigration and Customs Enforcement, ICE) para averiguar la situación migratoria del individuo y en caso de haber cometido una infracción migratoria se procedía a su deportación (Rodríguez, 4 de marzo de 2016; Canales y Meza, 2018).

control del gobierno con la finalidad de atrapar posibles terroristas. Entre estas políticas, la llamada Ley Patriota (USA Patriot Act) posibilitó la implementación de medidas radicales de control social y político de la población, incluyendo la aplicación de redadas masivas tanto en zonas fronterizas como al interior del país. Estas medidas, si bien diseñadas para perseguir y atrapar terroristas, en la práctica castigaron principalmente a las personas migrantes latinas e indocumentadas (Massey, Pren y Durand, 2009).

Los márgenes de acción de policías, agentes fronterizos y otros funcionarios no solo se expandieron, sino que dejaron de operar preferentemente con base en un enfoque de derechos para operar con el enfoque de la seguridad interna. Desde este enfoque es más importante y prioritario el control y la seguridad del Estado y las instituciones que el respeto a los derechos fundamentales de la población, especialmente en el caso de los inmigrantes (Amnesty International USA, 2009). Esta configuración de un régimen de deportación masiva (Alarcón, 2016; De Genova y Peutz, 2010) y promover la expulsión de inmigrantes indocumentados residentes en los Estados Unidos buscan disuadir a eventuales nuevos inmigrantes indocumentados, estableciendo penas y condenas hasta de cárcel además de la expulsión definitiva de ese país (Meissner y otros, 2013).

En esta estrategia antinmigrante las deportaciones no solo funcionan como un mecanismo de control de la inmigración, sino sobre todo como un dispositivo de control social en un Estado en el que tiende a predominar la lógica de la seguridad nacional sobre otros principios de regulación y resolución de los conflictos internos. Como consecuencia se configura un marco de vulnerabilidad social de los inmigrantes, quienes no solo enfrentan el riesgo de la deportación, sino además la eventual segregación social, así como el riesgo de separación y fractura de las estructuras familiares y comunitarias que les dan identidad y cohesión en su proceso de integración y pertenencia a la sociedad norteamericana (Kanstroom, 2007).

Uno de los principales instrumentos en los que se basa esta estrategia de endurecimiento de la política antinmigrantes es la nueva política de deportaciones que, junto con criminalizar la inmigración indocumentada, ha derivado en una deportación masiva de extranjeros que afecta sobre todo a los inmigrantes mexicanos y centroamericanos (Rivera, 2015). En este contexto, la condición de indocumentación configura una situación de alta vulnerabilidad social y económica, en donde el mayor riesgo es la continua exposición a ser sujetos de deportación y remoción por parte de las autoridades norteamericanas.

El DHS (Department of Homeland Security) distingue dos tipos de deportaciones: las remociones (*removals*) y los retornos o devueltos (*returns*). Las remociones corresponden a aquellas deportaciones que han seguido un proceso formal de expulsión y que han derivado en una orden judicial de remoción del país. Por lo mismo, tienen consecuencias administrativas y eventualmente penales frente a posibles reingresos del migrante a los Estados Unidos. Los retornos, en cambio, corresponden a las “regresos voluntarios”, esto es, que no han seguido un proceso formal y judicial de deportación y que no han derivado, por tanto, en una orden judicial de remoción o expulsión del país. Los retornos son aprehensiones que realiza la patrulla fronteriza de los Estados Unidos (Border Patrol) en la

frontera sur de ese país y que involucran en su gran mayoría a ciudadanos de origen mexicano, quienes son devueltos a México en diversos puntos establecidos conjuntamente por las autoridades mexicanas y norteamericanas en las distintas ciudades fronterizas (U.S. Department of Homeland Security, 2011)¹⁰.

Según datos del DHS, a partir de 2005 el volumen de deportaciones crece en forma explosiva, pasando de un nivel de menos de 175.000 remociones anuales entre 1998 y 2003, a 208.000 en 2005, 320.000 en 2007, y alcanzar su punto máximo en 2013 con más de 430.000 remociones¹¹. Si bien en los dos últimos dos años (2015 y 2016) el volumen de deportaciones se ha reducido, lo cierto es que en promedio el flujo anual aún se mantiene cercano a los 350.000 al año, volumen muy por encima del prevaleciente hasta antes de 2005¹².

Las personas migrantes mexicanas y, en menor medida, las de los países del norte de Centroamérica han sido las más afectadas y expuestas a este proceso de deportaciones masivas. Entre 2001 y 2005 se deportaron 127.000 personas migrantes de los países del NCA, lo que representa un flujo de solo 21.000 deportaciones anuales. A partir de 2005, estas cifras se dispararon, de tal modo que entre 2006 y 2016 se deportaron más de 900.000 migrantes de los países del norte de Centroamérica, lo que representa un volumen de casi 81.000 deportaciones anuales, esto es, casi cuatro veces el volumen del período anterior. En el caso de las personas migrantes mexicanas el volumen de remociones pasó de 150.000 deportaciones anuales entre 2000 y 2005, a más de 250.000 deportaciones anuales entre 2006 y 2016.

Cuadro I.20
Estados Unidos: volumen de remociones por año fiscal
y según país de origen de las personas migrantes, 1998-2016

Año fiscal	Total remociones	México	Países del norte de Centroamérica			Otros países y regiones	
			Total países del NCA	El Salvador	Guatemala		Honduras
1998	174 813	139 928	16 096	5 465	5 373	5 258	18 789
1999	183 114	150 383	11 383	4 160	3 763	3 460	21 348
2000	188 467	151 267	14 047	4 736	4 543	4 768	23 153
2001	189 026	150 762	13 192	3 928	4 716	4 548	25 072
2002	165 168	122 058	14 408	4 066	5 396	4 946	28 702
2003	211 098	155 812	21 469	5 561	7 726	8 182	33 817

¹⁰ El DHS ofrece estadísticas separadas para las remociones y los retornos. Este estudio se centra en las primeras, pues conforman la base de la actual política de deportaciones masivas.

¹¹ Si bien fue durante el gobierno de Barak Obama cuando las deportaciones alcanzaron su máximo nivel, lo cierto es que es una política que comenzó a implementarse en el gobierno de George W. Bush y que se sustenta en un marco legal y judicial que proviene de gobiernos anteriores.

¹² En gran medida este descenso en las deportaciones se debe a que el 20 de noviembre de 2014 dejó de operar el Programa de Comunidades Seguras y fue remplazado a partir de julio de 2015 por el Programa de Deportación Prioritaria, que ha llevado a una reducción importante del número de deportados desde el interior del país (Rodríguez, 4 de marzo de 2016). No obstante, el Programa de Comunidades Seguras ha sido restablecido por el actual gobierno, lo que podría implicar un repunte de las deportaciones en los siguientes meses.

Año fiscal	Total remociones	México	Países del norte de Centroamérica			Otros países y regiones	
			Total países del NCA	El Salvador	Guatemala		Honduras
2004	240 665	175 865	25 750	7 269	9 729	8 752	39 050
2005	246 431	169 031	38 399	8 305	14 522	15 572	39 001
2006	280 974	186 726	58 637	11 050	20 527	27 060	35 611
2007	319 382	208 996	75 680	20 045	25 898	29 737	34 706
2008	359 795	247 263	76 462	20 050	27 527	28 885	36 070
2009	391 283	276 537	77 768	20 844	29 641	27 283	36 978
2010	381 593	272 486	75 176	20 346	29 709	25 121	33 931
2011	385 778	286 731	69 749	17 379	30 343	22 027	29 298
2012	415 900	301 255	89 629	18 992	38 899	31 738	25 016
2013	433 034	308 828	104 460	20 921	46 948	36 591	19 746
2014	405 589	266 165	121 775	26 895	54 247	40 633	17 649
2015	326 962	235 087	75 342	21 610	33 398	20 334	16 533
2016	340 056	245 306	75 747	20 127	33 729	21 891	19 003

Fuente: US Department of Homeland Security, *Yearbook of Immigration Statistics*, 1998-2016.

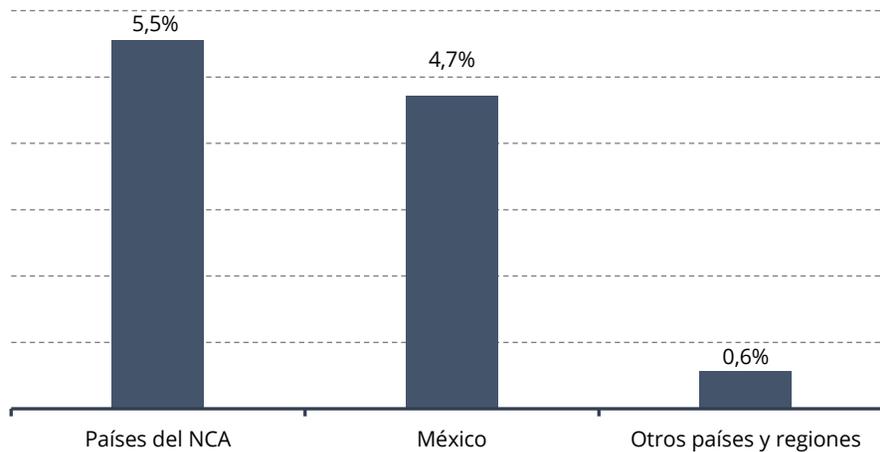
Estos datos reflejan que la política de deportaciones en realidad es una política altamente focalizada en un determinado grupo de migrantes: mexicanos y centroamericanos, y que esta focalización se ha acentuado en el tiempo. En los últimos seis años (2011 a 2016), prácticamente 94% de las deportaciones corresponde a migrantes mexicanos y centroamericanos (71% mexicanos y 23% a centroamericanos de los países del NCA), y solo 6% a inmigrantes provenientes de otros países y regiones del mundo, ello a pesar de que las personas migrantes mexicanas y centroamericanas representan solo dos tercios del total de personas inmigrantes indocumentadas en los Estados Unidos (52% provienen de México y 14% de los países del NCA).

Esto establece una clara diferencia en cuanto al riesgo de ser deportada que enfrenta cada persona migrante dependiendo de su país de origen. Para el período más reciente, de 2011 a 2016, la tasa de deportación es sustancialmente mayor en el caso de las personas migrantes de los países del NCA y mexicanas con respecto al resto de las personas migrantes en los Estados Unidos. Mientras que en el caso de las personas migrantes de los países del NCA la tasa de deportación fue de 5,5% al año en promedio, esto es, que de cada 100 personas migrantes indocumentadas, 5,5 eran deportadas cada año, en el caso de los mexicanos la tasa de deportación fue de 4,7%. Por el contrario, en el caso de las personas migrantes provenientes de otras regiones del mundo, la tasa de deportación anual fue de solo 0,6%, esto es, nueve veces inferior a la tasa de deportación de las personas migrantes de los países del NCA y casi ocho veces inferior a la de los mexicanos¹³.

¹³ Se está considerando la tasa de deportación respecto al total de migrantes en situación irregular y no en relación con el total de inmigrantes independientemente de su situación migratoria. Esto indica que la tasa mide directamente el riesgo y la vulnerabilidad de los migrantes, al considerar solo a aquellos que están realmente expuestos a un eventual riesgo de deportación. Las diferencias en las tasas serían aún más amplias si se considerara el volumen total de inmigrantes, pero en ese caso, se estaría incorporando un sesgo porque en los flujos migratorios de México y Centroamérica se da una mayor participación de migrantes indocumentados respecto a los demás flujos provenientes de otros países y regiones, en donde se da una

Gráfico I.42

Estados Unidos: tasa de deportación según país o región de origen, 2011-2016



Fuente: US Department of Homeland Security, *Yearbook of Immigration Statistics*, 2011-2016.

El riesgo de deportación en los Estados Unidos no está asociado tanto a la condición de indocumentado como al país de origen del inmigrante. El riesgo es sustancialmente mayor en el caso de las personas migrantes centroamericanas y mexicanas respecto a las provenientes de otros países, a pesar de que todos ellos son igualmente indocumentados. Es decir, a pesar de que están en la misma situación de irregularidad migratoria, la vulnerabilidad frente a la política de remociones y deportaciones es sustancialmente superior en el caso de las personas migrantes de la región mesoamericana.

En las tendencias por país de origen de las personas migrantes centroamericanas no se observan mayores diferencias. En los tres casos se mantiene la misma tendencia y fases en el proceso de deportaciones. De esta manera, se observa una primera fase hasta el trienio 2002-2004 donde las deportaciones se mantienen en bajos volúmenes absolutos y relativos. En ninguno de los tres países el volumen de deportaciones superaba las 8.000 remociones por año. Asimismo, las diferencias entre cada país eran mínimas.

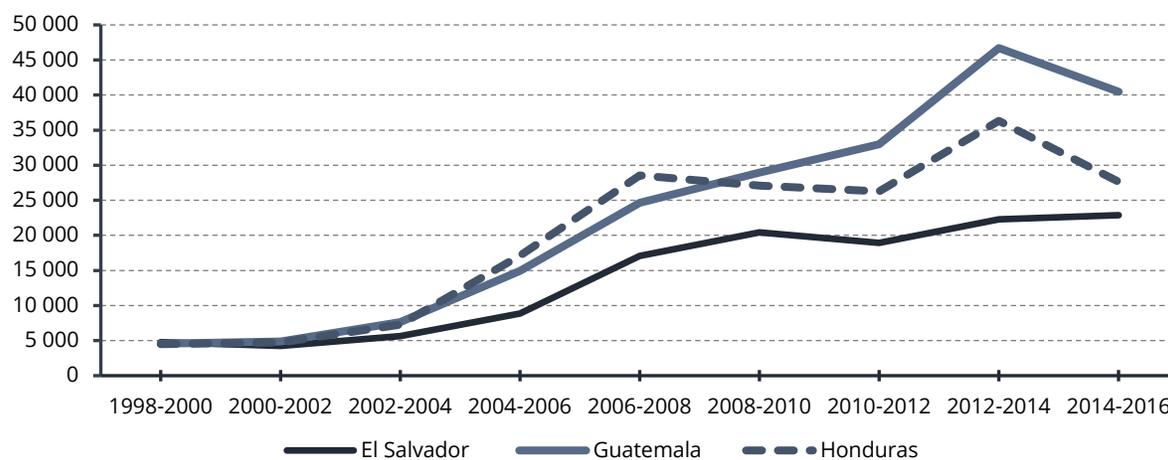
Una segunda fase inicia en el trienio 2004-2006 y se prolonga hasta el trienio 2010-2012. En esta fase se da un primer salto en el volumen de deportaciones que afecta a los tres países, aunque no de igual forma. En el caso de Guatemala y Honduras las deportaciones se incrementan notoriamente y pasan de 7.000 deportaciones al año en el trienio 2002-2004 a 47.000 y 36.000 remociones anuales en el trienio 2012-2014. Por el contrario, en el caso de El Salvador, aunque las deportaciones también se incrementan significativamente, su volumen comienza a distanciarse del experimentado en los otros dos países y alcanzan un volumen de solo 22.000 remociones anuales en el trienio 2012-2014, esto es, menos de la mitad de lo experimentado en el caso de los guatemaltecos y 60% del nivel experimentado en el caso de las personas migrantes hondureñas.

mayor proporción de migrantes en situación regular. Esta característica del patrón migratorio haría que las diferencias en las tasas de deportación fueran aún mayores.

Finalmente, un tercer momento corresponde al trienio más reciente, 2014-2016, en donde las deportaciones parecen haberse reducido, especialmente en el caso de las personas migrantes guatemaltecas y hondureñas. Resulta curioso que esta fase de freno y reducción de las deportaciones no parece beneficiar a la migración salvadoreña, que mantiene un volumen de deportaciones similar a la de períodos inmediatamente anteriores.

Gráfico I.43

Estados Unidos: volumen de deportaciones por año fiscal, según país de origen, 1998-2016



Fuente: US Department of Homeland Security, *Yearbook of Immigration Statistics*, 1998-2016.

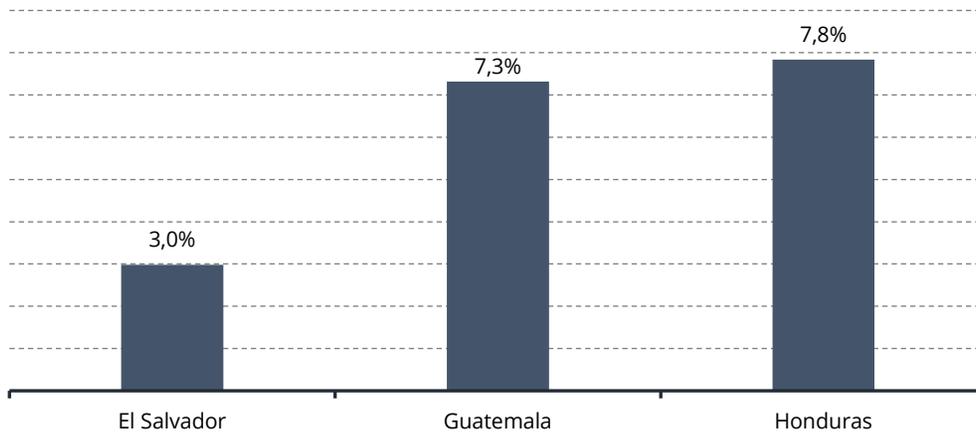
Estas diferencias en los años recientes sobre las tendencias y volúmenes de deportaciones que afectan a la migración de cada país del norte de Centroamérica indican una importante diferencia en cuanto a la vulnerabilidad de las personas migrantes frente al riesgo de ser deportadas. En efecto, la tasa de deportación para los dos trienios más recientes (2011 a 2016) muestra que el riesgo de deportación es sustancialmente mayor en el caso de las personas migrantes hondureñas y guatemaltecas con respecto a la situación de las personas migrantes salvadoreñas.

En los dos primeros casos, la tasa de deportación superó el 7% anual, esto es, que cada año habrían sido deportados más del 7% de las personas migrantes en situación irregular de esos países. Por el contrario, en el caso de los salvadoreños la tasa de deportación es de solo 3%, es decir, menos de la mitad de la cifra de las personas migrantes hondureñas y guatemaltecas, aunque en todo caso es superior a la que prevalece entre las personas migrantes provenientes de otros países y regiones del mundo.

Esta diferencia en cuanto al riesgo de deportación entre las personas migrantes de los países del norte de Centroamérica puede explicarse por el hecho que la migración salvadoreña es previa a la de los guatemaltecos y hondureños, a la vez que se ha visto beneficiada en algunos momentos por situaciones coyunturales, como desastres naturales y conflictos bélicos internos que han propiciado diversos marcos legales de protección y refugio a las personas migrantes salvadoreñas, lo que les ha dado menores riesgos y vulnerabilidad frente a políticas de deportación y remoción.

Gráfico I.44

Estados Unidos: tasa de deportación de inmigrantes de los países del norte de Centroamérica, según país de origen, 2011-2016



Fuente: US Department of Homeland Security, *Yearbook of Immigration Statistics*, Washington, D.C., Estados Unidos, 2011-2016.

Este proceso de deportaciones masivas se sustenta en una compleja y vasta maquinaria legislativa y judicial construida desde la década de los noventa y que ha permitido expulsar de ese país a los extranjeros utilizando diversos pretextos legales, entre los que adquiere un papel preponderante la criminalización de la migración indocumentada. Desde siempre los delitos y faltas relacionadas con la inmigración se habían tratado en el sistema judicial norteamericano dentro del ámbito de las leyes civiles. Sin embargo, las reformas implementadas después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 han transformado estas violaciones civiles en crímenes y han aumentado además las penas asociadas a ellas (Meissner y otros, 2013).

Estos cambios en la política migratoria de los Estados Unidos han modificado el concepto de *felony*, incluyendo dentro de esa categoría distintas faltas y violaciones que anteriormente eran consideradas como menores y administrativas. De los cuatro delitos que el marco legal consideraba graves hasta los años ochenta, se ha ampliado a más de 50 “crímenes” con el nuevo marco legal, algunos de los que son considerados como delitos no graves (*misdemeanors*) y otros como delitos agravados (*aggravated felonies*) (Alarcón, 2016). Entre estos últimos se encuentran, entre otros, el ingreso en forma irregular de un extranjero, así como el reingreso de un extranjero que ha sido previamente deportado, es decir, la propia condición de irregularidad puede incluso interpretarse como una falta no menor.

Estos cambios en la ley de remoción y deportaciones han agravado aún más la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes indocumentadas y han aumentado el riesgo a que sean detenidas y deportadas. Esto se constata al revisar la tasa de criminalización de las deportaciones de las personas migrantes centroamericanas, esto es, la proporción que los deportados por faltas agravadas (delitos criminales) representan respecto al total de remociones en cada año. En el caso de las personas migrantes centroamericanas, por ejemplo, entre 2003 y 2009 la proporción de inmigrantes removidos por haber cometido alguna falta o delito apenas alcanzaba el 22%, esto es, casi uno de cada

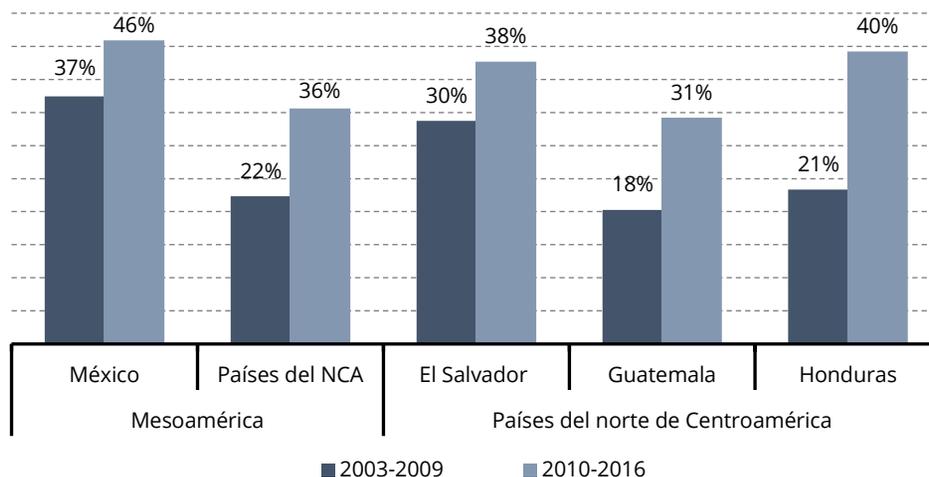
cinco deportados lo era por faltas agravadas. En el sexenio siguiente (2010-2016) esta proporción se incrementa a 36%, es decir, en los últimos años, prácticamente uno de cada tres deportados centroamericanos lo es por alguna falta “criminal”.

En el caso de los tres países del NCA se aprecia este incremento en la tasa de criminalización de las deportaciones. Así, desde antes de 2010 El Salvador ya mostraba una tasa de criminalización relativamente elevada, de tal modo que 30% de los deportados lo eran por faltas agravadas. En el caso de Guatemala, aunque el incremento es sustancial y pasa de 18% a 31% entre ambos períodos, muestra sin embargo la menor tasa de criminalización de las deportaciones tanto en el primer período (2003-2009) como en el más reciente (2010-2016).

El caso de la migración hondureña es tal vez la más afectada por esta criminalización de la migración y las deportaciones. En el primer período solo 21% de los deportados lo era por faltas agravadas, una proporción relativamente menor. Sin embargo, en el período más reciente (2010-2016) la tasa de criminalización prácticamente se ha duplicado, elevándose a 40%. Esta es la cifra más alta de los tres países y está muy cercana a la de la migración mexicana, que desde siempre ha sido la más afectada por este cambio en la política migratoria y la criminalización de la migración.

Gráfico I.45
Estados Unidos: tasa de criminalización de las deportaciones,
según país de origen y período de deportación, 2003-2016

(En porcentajes)



Fuente: US Department of Homeland Security, *Yearbook of Immigration Statistics*, Washington, D.C., Estados Unidos, 2003-2016.

Ahora bien, si se consideran estos datos sobre la “criminalización” de las deportaciones, junto al hecho de que las deportaciones se concentran casi exclusivamente en la migración mexicana y centroamericana, la conclusión resulta obvia y refleja a todas luces que se trata de una política de Estado orientada contra un grupo étnico-demográfico particular, los latinos. Asimismo, el discurso antiinmigrante ha dado lugar a una política de discriminación étnica y segregación social en contra de un grupo demográfico. En este plano

adquieren pleno sentido las palabras de Barak Obama cuando afirmaba al fin de su mandato que el racismo sigue siendo una fuerza divisoria que mantiene un gran poder dentro de la sociedad y el Estado Norteamericano.

G. Perspectivas y recomendaciones

El escenario de la migración en la región de Mesoamérica es complejo, particularmente en el área que forman los países del norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), dada la magnitud de personas que migra en la dirección sur-norte tratando de llegar a los Estados Unidos. La complejidad de este proceso está vinculada a los distintos factores que impulsan la migración y a las políticas y normativas que son aplicadas en los países de origen, tránsito y destino.

En estos países la emigración se desencadena por factores sociales y económicos de carácter estructural. La pobreza, desigualdad social, el bajo nivel de desarrollo y crecimiento económico, una matriz productiva con bajo nivel de productividad y especializada en bienes primario-exportadores, maquila y servicios, sumado a condiciones de violencia e inseguridad pública, inestabilidad política y redes de delincuencia organizada, genera muy bajas expectativas de un futuro mejor para los hijos y descendencia en los lugares de origen. En este contexto, la emigración, que en otros contextos pudiera ser un proceso natural, es una de las pocas opciones que tiene la población para intentar salir de estas condiciones que las oprimen.

En este documento se ha presentado evidencia amplia y documentación empírica y basada en estadísticas oficiales sobre las formas y patrones migratorios, así como los perfiles y principales situaciones de riesgo y vulnerabilidad que afectan a la población migrante. Al respecto, destacan tres niveles desde los que se pueden pensar las políticas y programas orientados hacia las migraciones y las personas migrantes, mismos que surgen de las principales dinámicas y problemáticas que caracterizan a la migración de los tres países del norte de Centroamérica.

- i) El principal flujo migratorio es la migración hacia los Estados Unidos. Este país concentra más del 85% de los emigrantes de esta región centroamericana. Esta migración plantea dos ámbitos y situaciones que son urgentes de atender. Por un lado, las condiciones de la población migrante residente en los Estados Unidos y por el otro, las condiciones del cruce y tránsito por México.

En el primer caso, la irregularidad migratoria es una constante entre las personas migrantes centroamericanas y determina en gran medida los altos niveles de vulnerabilidad y situaciones de riesgos que deben enfrentar en forma cotidiana. La segregación laboral a ocupaciones de baja calificación mantiene a las personas migrantes en situaciones económicas muy desfavorables y de alta discriminación social y segregación residencial. Asimismo, la carencia de documentos que acrediten y regularicen su situación migratoria impide a las personas migrantes establecer estrategias de defensa de sus derechos laborales, sociales y humanos, configurando un contexto de alta vulnerabilidad social. Entre los principales riesgos están la

detención y la deportación, que afectan no solo la calidad de vida del migrante, sino también la de su familia, con el riesgo de la eventual separación del núcleo familiar y los problemas y consecuencias que implica para los niños y adolescentes, así como para el grupo familiar en su conjunto.

En el segundo caso, el tránsito por México es una verdadera odisea, en donde las personas migrantes deben enfrentarse cotidianamente al riesgo de recibir agresiones y ataques por parte del crimen organizado y de las mismas autoridades mexicanas que supuestamente debieran darles protección. Los asaltos, violaciones, extorsiones, secuestros y otros delitos son algo cotidiano para el migrante que cruza por México.

En este contexto, la vulnerabilidad de mujeres y niños a estos riesgos es sustancialmente mayor, más aun considerando el incremento de mujeres y niños en la participación del flujo migratorio. Lo paradójico es que gran parte de su vulnerabilidad proviene de su misma situación de irregularidad migratoria, lo que los lleva a insertarse en los espacios propios de acción del crimen organizado, así como a quedar expuestos a las extorsiones de los diversos agentes mexicanos. Algo tan simple como regularizar su situación con alguna forma de visado temporal sería un salto cualitativo que permitiría que las personas migrantes recuperaran su estatus como personas de derechos y con derechos.

- ii) La migración transfronteriza e intrarregional entre los países de Mesoamérica es relativamente menor y con impactos muy marginales. Sin embargo, involucra situaciones locales que requieren atención desde el Estado a través de políticas y programas públicos. El caso más importante es la migración transfronteriza entre Guatemala y Chiapas. Aquí el flujo está conformado sobre todo por trabajadores guatemaltecos de los departamentos del norte (San Marcos, principalmente) y fronterizos con el sur de México. Se trata de trabajadores que se trasladan desde Guatemala hacia las fincas y haciendas en Chiapas, así como a trabajos de servicios de baja calificación en las ciudades del sur de ese estado (Tapachula, principalmente).

Se identificaron dos grandes flujos. Por un lado, el flujo hacia empleos rurales, que está conformado principalmente por hombres que hacen desplazamientos que pueden durar hasta un mes. Por otro lado, el flujo hacia las ciudades, compuesto principalmente por mujeres que se emplean en el servicio doméstico, el comercio informal y otras actividades de baja calificación. En ambos casos la condición migratoria configura un componente de discriminación salarial y ocupacional.

- iii) En cuanto a las condiciones de expulsión, así como a las consecuencias de la emigración en los países y comunidades de origen, a la pobreza y a la falta de oportunidades económicas se suma a la violencia e inseguridad ciudadana y la inestabilidad política. Todo ello deriva en horizontes de futuro muy inciertos y de alto riesgo para la población, ante lo que resulta incluso más ventajoso asumir los riesgos y costos sociales y humanos de la emigración (en las condiciones que esta se desarrolla, en su travesía por México y en su asentamiento en los Estados Unidos), que permanecer en sus comunidades y lugares de origen.

Una de las consecuencias más importante es que con la emigración los países del norte de Centroamérica están exportando uno de sus capitales más valiosos: su gente. Esto se aprecia en la virtual transferencia de su bono demográfico hacia los Estados Unidos, país que se beneficia de esta afluencia cotidiana de trabajadores y población.

Frente a esta diversidad y amplitud de causas y consecuencias de la migración, así como de la diversidad de situaciones de riesgo y vulnerabilidad de la población migrante, la constante es la debilidad crónica de los Estados nacionales para diseñar e implementar políticas y programas que contribuyan a atender las problemáticas que afectan y atentan contra los derechos fundamentales de la población migrante.

En el caso de México, por ejemplo, es más fácil recurrir a una política de control migratorio basada en una estrategia de aprehensiones y deportaciones masivas (más de 150.000 aprehensiones anuales en la última década) que asumir la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes y desarrollar programas y políticas que atiendan esa problemática. Una política tan simple y básica como otorgar visados temporales a la población en tránsito contribuiría a reducir sustancialmente su exposición a riesgos y agresiones tanto por parte del crimen organizado, como de las mismas autoridades mexicanas.

Asimismo, en los países de origen de la emigración no se asume la importancia de los factores estructurales y la debilidad de las economías nacionales para generar las condiciones necesarias que incorporen a la población. Más importa mantener las condiciones que impulsan el actual modelo de desarrollo que resolver las situaciones de violencia e inseguridad ciudadana, junto a la persistencia de crisis institucionales y políticas recurrentes. En todo caso, los derechos humanos de las personas migrantes constituyen el aspecto central al que deben enfocarse las medidas que se implementen en todo el proceso migratorio. Esta tarea constituye el principal reto de las políticas públicas, pues deben tener un carácter integral y holístico y tomar en cuenta las causas estructurales y los factores asociados a la migración. El enfoque de los derechos humanos no puede ser usado para justificar la detención o la disuasión sino para proteger de manera efectiva a las personas migrantes.

La violación a los derechos humanos es una realidad que afecta a un gran número de personas migrantes provenientes de los países del norte de Centroamérica. A pesar de que en los años recientes en prácticamente todos los países de la región se han legislado normativas que tienen la intención de proteger a las personas migrantes que salen, cruzan, llegan o regresan a los países de esta región, la realidad muestra que los procesos migratorios se producen en espacios de vulnerabilidades y que hay un número creciente de riesgos que deben enfrentar las personas migrantes.

Al mismo tiempo, se han implementado leyes que se centran en el control de la migración, que vulneran de manera directa o indirecta los derechos de las personas migrantes y, en muchos casos, generan acciones de discriminación que se expresan en racismo, xenofobia y en otras formas de rechazo a su presencia. Dichas actitudes, por lo general, están basadas en percepciones mediáticas generadas por las acciones de detención, que han sobredimensionado la presencia de extranjeros, a quienes se les asignan problemas

de distinta índole. Buena parte de la población que vive en los territorios de tránsito y de destino desconoce la dimensión real de las causas de la expulsión de migrantes y las razones de su presencia en dichos territorios.

Por ejemplo, en un país tan grande como México se desconoce la magnitud de la violencia y de la inseguridad y de los efectos que ha tenido. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha llamado la atención sobre la grave crisis de derechos humanos en el caso de México. Asimismo, los informes de los comités de las Naciones Unidas hacen lo propio para los países del norte de Centroamérica.

Los Estados tienen el reto de emprender mayores esfuerzos mediante el fortalecimiento de sus instituciones y de la cooperación en distintas escalas (local, nacional e internacional) y la concurrencia de distintos sectores para que la llamada gobernanza de la migración no se quede en la retórica ni en la realización de múltiples y diversas reuniones, sino que sea un mecanismo efectivo que propicie el respeto y proteja los derechos de las personas migrantes.

Lamentablemente, el reconocimiento del “derecho a tener derechos” no forma parte de la cultura de la mayor parte de las personas migrantes, ni de la sociedad en general. Debido a esta limitación, se ha generado la creencia de que al no tener documentos migratorios los “migrantes no tienen derechos”. Este tipo de ideas ha conducido a criminalizar a la migración y a las personas migrantes, a pesar del trabajo de defensa y promoción de los derechos humanos de las personas migrantes, que llevan a cabo organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y distintas oficinas, dependencias o instituciones de los propios gobiernos de la región. Es necesario emprender acciones encaminadas a acabar con esta criminalización, que se establezcan principios y prácticas mínimas, con su respectivo seguimiento, que garanticen el derecho a migrar y a garantizar los derechos humanos para todas las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria.

Un tema crucial es el de la facilitación de la migración regular. En los países de la región se llevan a cabo programas de regularización temporal; sin embargo, son acotados o son selectivos para algunas nacionalidades o para ciertos grupos de migrantes. La regularización migratoria debe ser parte de mecanismos más permanentes de documentación migratoria, considerando que la llamada “facilitación” debe incluir la exención de pagos y multas y las facilidades para los trámites, pero también haciendo la difusión necesaria.

En México, por ejemplo, el programa de regularización evidenció que la población desconoce que puede regularizar su situación migratoria por unidad familiar, un derecho incorporado en la Ley de Migración de 2011. La facilitación también debe incluir los procesos de solicitud de asilo y de condición de refugiado, que suelen ser tardados por los procedimientos burocráticos y por la falta de personal capacitado para analizar los casos. El asilo y la condición de refugiado, así como la protección complementaria constituyen un recurso internacional de protección de derechos y de salvaguarda de las personas que huyen de situaciones adversas.

La facilitación en los procesos de regularización migratoria deberá contribuir para que el número de detenciones y de deportaciones disminuya. Se debe dar especial atención al caso de niños, niñas y adolescentes. Al menos, en el caso de México, las disposiciones de la Ley General de Derechos de niñas, niños y adolescentes es clara en afirmar que está prohibido devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a una niña, niño o adolescente cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 96). Esta alusión debe servir para llamar la atención sobre la efectiva aplicación y la garantía de la protección, para no quedarse en la retórica o en letra muerta.

Bibliografía

- ACNUR/OEA (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados/Organización de los Estados Americanos) (2016), "Llamado a la acción. Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica", documento de discusión, San José, Costa Rica.
- Alarcón, Rafael (2016), "El régimen de la deportación masiva desde Estados Unidos y los inmigrantes mexicanos", *Debates contemporáneos sobre migración internacional. Una mirada desde América Latina, México*, Alejandro I. Canales (coord.), Miguel Ángel Porrúa y Universidad de Guadalajara.
- Alarcón, Rafael y William Becerra (2012), "¿Criminales o víctimas? La deportación de migrantes mexicanos de Estados Unidos a Tijuana, Baja California", *Norteamérica*, año 7, N° 1, enero-junio.
- Amnesty International USA (2009), "Jailed without Justice: Immigration Detention in the USA", Washington, D.C. [en línea] <https://www.amnestyusa.org/reports/usa-jailed-without-justice/>.
- Ángeles Cruz, Hugo y Martha Luz Rojas Wiesner (2000), "Migración femenina internacional en la frontera sur de México", *Papeles de población*, vol. 6, N° 23.
- Astorga, Abel (2017), "La región del Triángulo Norte Centroamericano y el círculo vicioso: violencia, pobreza y migración", *revista Conjeturas sociológicas*, 5 (12).
- Bloom, David, David Canning, y Jaypee Sevilla (2003), *The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*, California, RAND.
- Brick, Kate; A. E. Challinor y Marc R. Rosenblum (2011), *Mexican and Central American Immigrants in the United States*, Washington, D.C. Migration Policy Institute.
- Bustamante, Jorge (1973), *Espaldas mojadas: materia prima para la expansión del capitalismo*, México, El Colegio de México, Cuadernos del CES.
- Canales, Alejandro I. (2018), "Impactos sociales y demográficos de la emigración en el sistema económico de los países del Triángulo Norte de Centroamérica", *Hacia un salto cualitativo. Migración y desarrollo en México y el norte de Centroamérica, Guatemala*, Dirk Bornsheim (comp.), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) [en línea] <https://www.researchgate.net/publication/328842521>.
- _____(2017), "Latinos Make America Great. Escenarios demográficos y políticos más allá de Trump", *Tiempos de repensar. Democracia, economía y sociedad actual*, Julio A. Villalpando Guerrero (coord.), Guadalajara, México, Ediciones y Universidad de Guadalajara [en línea] <https://www.researchgate.net/publication/324005378Prometeo>.

- _____(2015), “E Pur si Muove. Elementos para una teoría de las migraciones en el capitalismo global”, México [en línea] <https://www.researchgate.net/publication/308678950>, M. A. Porrúa y Universidad de Guadalajara.
- _____(2011a), “Hacia una visión comprehensiva del nexo entre migración, desarrollo y derechos humanos”, *Migración y desarrollo*, vol. 9, N° 16 [en línea] <http://rimd.reduaz.mx/revista/rev16/2.pdf>.
- _____(2011b), “Latin America in the recent wave of international migration”, *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, José Antonio Ocampo and Jaime Ross (eds.), Oxford University Press.
- _____(2003), “Mexican labour migration to the United States in the age of globalization”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 29, N° 4, July, [en línea] <https://doi.org/10.1080/1369183032000123486>.
- Canales, Alejandro I. y Sofía Meza (2018), “El retorno en el nuevo escenario de la migración México-Estados Unidos”, *Migración de retorno. Colombia y otros contextos internacionales*, F. Aliaga y C. Uribe (eds.), Bogotá, Ediciones USTA [en línea] <https://www.researchgate.net/publication/325844198>.
- Canales, Alejandro I. y Martha Luz Rojas (2018), *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica*, Santiago de Chile, serie Población y desarrollo, N° 124 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43697/1/S1800554_es.pdf.
- Canales, Alejandro I., Patricia N. Vargas e Israel Montiel (2010), “Migración y salud en zonas fronterizas: Guatemala y México” (LC/L.3246-P), Santiago de Chile, serie Población y desarrollo, N° 91 [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7233/1/S1000582_es.pdf.
- Canales, Alejandro I. y otros (2013), *Vidas vulnerables. Migración, derechos humanos y políticas públicas en cinco zonas fronterizas de América Latina*, México, M. A. Porrúa, Universidad de Guadalajara, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT).
- Casillas, Rodolfo (2009), “La permeabilidad social y los flujos migratorios en la frontera sur de México”, *La situación demográfica de México 2009*, México, Consejo Nacional de Población (CONAPO) [en línea] <https://cgcid.org/wp-content/uploads/2015/10/La-permeabilidad-social-y-los-flujos-migratorios-en-la-frontera-sur-de-M%C3%A9xico.pdf>.
- Castillo, Manuel Ángel (1999), “Tendencias y determinantes estructurales de la migración internacional en Centroamérica”, documento presentado en el seminario internacional La Población del Istmo Centroamericano al Fin del Milenio, Jacó, Costa Rica, Programa Centroamericano de Población/Universidad de Costa Rica-Population Research Center/RAND.
- Castillo, Manuel Ángel y Mónica Toussaint (2015), “La frontera sur de México: orígenes y desarrollo de la migración centroamericana”, *Cuadernos Inter.c.a.mbio sobre Centroamérica y el Caribe*, vol. 12, N° 2, julio-diciembre.
- Castles, Stephen y Mark J. Miller (1993), *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, Nueva York, Guilford Press.
- Centeno Muñoz, Luis Fernando (s/f), “Recomendaciones para el fortalecimiento de la estrategia regional contra el tráfico ilícito de migrantes y trata de personas”, *Cuadernillo de trabajo sobre migración*, N° 2, San José, Costa Rica, Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Chackiel, Juan (2004), “La dinámica demográfica en América Latina” (LC/L.2127-P), serie Población y desarrollo, N° 52, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2017) [sitio web] <https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>.
- Cruz, José Miguel (2003), “La construcción social de la violencia en El Salvador de la posguerra”, *Estudios Centroamericanos (ECA)*, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).
- Cypher, James (2009), “El auge actual de los *commodities* y el proceso de primarización en América Latina ¿retorno al siglo XX?”, *Foro internacional*, vol. 49, N° 1.

- De Genova, Nicholas y Nathalie Peutz (eds.) (2010), *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Durham y Londres, Duke University Press.
- Delgado Wise, Raúl (2014), "A critical overview of migration and development: The Latin American challenge", *Annual Review of Sociology*, 40(1).
- De Vos, Jan (2002), "La frontera sur y sus fronteras, una visión histórica", *Identidades, migraciones y género en la frontera sur de México*", Edith Kauffer Michel (ed.), San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México, El Colegio de la Frontera Sur.
- Durand, Jorge y Patricia Arias (2014), "Escenarios locales del colapso migratorio. Indicios desde los Altos de Jalisco", *Papeles de población*, vol. 20, N° 81, julio-septiembre.
- EAAM (Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes) (2012), *Encuesta sobre agresión y abuso a migrantes 2011-2012*, Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Migración/El Colegio de la Frontera Norte.
- El Colef (El Colegio de la Frontera Norte) (2016), *Encuesta sobre migración en la frontera sur de México, EMIF-SUR. Informe anual de resultados 2016*, México.
- _____(2014), *Encuesta sobre migración en la frontera sur de México, EMIF-SUR. Informe anual de resultados 2014*, México.
- Fábregas, Andrés (1996), *El concepto de frontera en la frontera sur*, Gobierno del Estado de Chiapas.
- Fernández Casanueva, Carmen, Martha L. Rojas Wiesner y Hugo Ángeles Cruz (2008), "Trabajo y migración femenina en la frontera sur de México", *América Latina migrante: estado, familias, identidades*, Gioconda Herrera y Jacques Ramírez (eds.), Quito, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.
- FM4 Paso Libre (2017), *Sin lugar en el mundo. Desplazamiento forzado de mujeres por Guadalajara*, Jalisco, México, Dignidad y Justicia en el Camino A.C.
- _____(2013), *Migración en tránsito por la Zona Metropolitana de Guadalajara: actores, retos y perspectivas desde la experiencia de FM4 Paso Libre*, Guadalajara, México, Prometeo Editores.
- Flores, Manuel (2017), "Territorios de la migración internacional de Honduras", V Congreso de Economía, Administración y Tecnología (CEAT 2017), La responsabilidad social en la economía, administración y tecnología (EAT) por medio de la investigación, desarrollo e innovación, 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2017, Tegucigalpa, M.D.C, Honduras.
- Flores, Manuel (2014), "El bono demográfico en los países centroamericanos", *Revista población y desarrollo: argonautas y caminantes*, vol. 10.
- Gaborit, Mauricio y otros (2017), "Internados en el laberinto: El Salvador y su migración irregular", *Estudios Centroamericanos (ECA)*, vol. 72, N° 749.
- Ghioto, Luciana (2014), "Repensar la categoría de trabajo decente: acerca de los nuevos modos de integración de la insubordinación del trabajo en el capital", *Intersticios: Revista sociológica de pensamiento crítico*, vol. 8, N° 1.
- IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (1992), "La migración por violencia en Centroamérica, 1980-1990", *Éxodos en América Latina*. Área de Promoción y Asistencia a ONG, Programa para Refugiados, Repatriados y Desplazados, San José, Costa Rica.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2014), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014 (ENCOVI)*, Guatemala.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015), *Encuesta intercensal, 2015*, Chiapas y México.
- Kanstroom, Daniel (2007), *Deportation Nation: Outsiders in American History*, Cambridge y London: Harvard University Press.

- López Recinos, Vladimir (2013), "Desarrollo, migración y seguridad: el caso de la migración hondureña hacia Estados Unidos", *Migración y desarrollo*, N° 12.
- Lozano Ascencio, Fernando y Telésforo Ramírez (2015), "Subutilización de las capacidades de los profesionales mexicanos de las ciencias y la tecnología y su vínculo con la migración a los Estados Unidos", *Notas de población*, N° 101.
- Márquez Covarrubias, Humberto (2010), "Desarrollo y migración: una lectura desde la economía política crítica", *Migración y desarrollo*, N° 14.
- Massey, Douglas, Karen A. Pren y Jorge Durand (2009), "Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos. Las consecuencias de la guerra antiinmigrante", *Papeles de población*, N° 61.
- Meissner, Doris y otros (2013), *Immigration Enforcement in the United States: The Rise of a Formidable Machinery*, Washington, D.C., Migration Policy Institute.
- Morales Gamboa, Abelardo (2003), "Globalización y migraciones transfronterizas en Centroamérica", *LiminaR. Estudios sociales y humanísticos*, vol. I, N° 1, junio.
- Naciones Unidas, "Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin" [en línea] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2018), "Global Compact for Migration" [en línea] <https://www.iom.int/global-compact-migration>.
- Olmos, Cecilia (2005), "América Central: situación migratoria después de los conflictos", *Amérique Latine Histoire et Mémoire (Les Cahiers ALHIM)* [en línea] <http://journals.openedition.org/alhim/366>.
- Paredes Orozco, G. (2009), "Migración de guatemaltecos a México y Estados Unidos a partir de la Encuesta sobre migración en la frontera Guatemala-México 2004: un análisis de estrategias migratorias", *Migraciones internacionales*, vol. 5, N° 1, enero-junio.
- Passel, Jeffrey S. (2017), "As Mexican Share Declined, U.S. Unauthorized Immigrant Population Fell in 2015 Below Recession Level", Washington, D.C., Pew Research Center, Hispanic Trends [en línea] <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/25/as-mexican-share-declined-u-s-unauthorized-immigrant-population-fell-in-2015-below-recession-level/>.
- _____(2007), "Unauthorized migrants in the United States: Estimates, methods, and characteristics", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, N° 57, document prepared and discussed at the OECD Working Party on Migration on 13-14 June 2007, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) [en línea] <http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/39264671.pdf>.
- Passel, Jeffrey S. y D'Vera Cohn (2011), *Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010*, Washington, D.C., Pew Hispanic Center, February.
- Pederzini, Carla y otros (2015), "Tres décadas de migración desde el triángulo norte centroamericano: un panorama histórico y demográfico", *CANAMID Policy Brief Series*, PB01, Guadalajara, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) [en línea] www.canamid.org.
- Pinto, Guido (2016), "El bono demográfico en América Latina: El efecto económico de los cambios en la estructura por edad de una población", *Población y salud en Mesoamérica*, vol. 13, N° 2, enero-junio [en línea] <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/psm/article/view/21863>.
- REDODEM (Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes) (2017), *Migrantes en México: recorriendo un camino de violencia. Informe 2016*, México.
- Rivera, Liliana (2015), "Narrativas de retorno y movilidad. Entre prácticas de involucramiento y espacialidades múltiples en la ciudad", *Estudios políticos*, 47, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

- Rodríguez, María (2016), "Qué son las comunidades seguras que Trump reactivó", *Thought Co.*, 4 de marzo [en línea] <http://inmigracion.about.com/od/preguntasfrecuentes/a/Qu-E-Son-Las-Comunidades-Seguras.htm> [fecha de consulta: 6 de abril de 2016].
- Rodríguez Chávez, Ernesto (2016). "Migración centroamericana en tránsito irregular por México: nuevas cifras y tendencias", *CANAMID Policy Brief Series*, PB14, Guadalajara, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) [sitio web] www.canamid.org.
- _____(2006), "Frontera sur y política migratoria en México", *Foreign Affairs en español*, vol. 6, N° 4, octubre-diciembre.
- Rojas Wiesner, Martha Luz (2017), "México. Análisis de las migraciones y el desarrollo", inédito.
- Roldán, Úrsula (2017), "La frontera estratégica y extendida, México-Centroamérica. Sus impactos: 'seguridad nacional versus derechos humanos de la población migrante'", *Los movimientos migratorios en las fronteras iberoamericanas*, Alberto Ares y Joaquín Eriguren (eds.), Madrid, Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo, Pontificia Universidad de Comillas.
- Rosenblum, Marc R. y Ariel G. Ruiz Soto (2015), "An Analysis of Unauthorized Immigrants in the United States by Country and Region of Birth", Washington, D.C., Migration Policy Institute.
- Ruiz, Carlos E. y Germán Martínez (2015), "Comercio informal transfronterizo México-Guatemala desde una perspectiva de frontera permisiva", *Estudios fronterizos, revista de ciencias sociales y humanidades, nueva época*, vol. 16, N° 31, enero-junio.
- SEGOB (Secretaría de Gobernación) (2005-2016), *Boletín estadístico*, México.
- Somavía, Juan (1999), "Alocución a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo", Ginebra [en línea] <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/a-somavi.htm>.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2007), "Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en México y América Central. Guía normativa", Panamá y San José, Costa Rica.
- United States Census Bureau (2005-2016), "American Community Survey" [en línea] <https://www.census.gov/programs-surveys/acs/about.html>, Estados Unidos.
- U.S. Department of Homeland Security (2011), *Yearbook of Immigration Statistics: 2010*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office.
- Warren, Robert and Jeffrey S. Passel (1987), "A Count of the Uncountable: Estimates of Undocumented Aliens Counted in the 1980 United States Census", *Demography*, 24.
- Warren, Robert y John Robert Warren (2013), "Unauthorized Immigration to the United States: Annual Estimates and Components of Change, by State, 1990 to 2010", *International Migration Review*, June 1, 47(2) [en línea] doi:10.1111/imre.12022.
- World Bank (2018), "Global Bilateral Migration" [en línea] <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=global-bilateral-migration>.
- U.S. Department Homeland Security, *Yearbook of Immigration Statistics, 2005-2016*, Washington, D.C., Estados Unidos.

Capítulo II

Estrategias de desarrollo necesarias para impulsar una migración regular, segura y ordenada en los países del norte de Centroamérica (NCA)

Juan Alberto Fuentes K.

Resumen ejecutivo

Diagnóstico de las migraciones procedentes de los países del norte de Centroamérica (NCA)

En los países del norte de Centroamérica (NCA) existe un patrón de desarrollo con escasa inversión física y en las personas, y con limitada seguridad personal y social, lo que resulta en una productividad laboral modesta. La baja productividad impide generar mayores salarios para reducir la brecha de ingresos que existe en relación con países como los Estados Unidos. La existencia de esta brecha es la principal explicación de las migraciones, aunque este efecto ha sido magnificado por impactos asociados a la violencia y al deterioro ambiental, que han deteriorado aún más el desempeño de este patrón de desarrollo y contribuido directa o indirectamente a aumentar las migraciones.

Dos conjuntos adicionales de factores condicionan las migraciones centroamericanas. Por una parte, las favorece una distancia geográfica relativamente pequeña entre el origen y el destino de las migraciones, y existen amplias diásporas ya establecidas en los países de destino que financian la emigración y contribuyen a facilitar la adaptación en el país de destino. Por otra, la demanda internacional —generalmente no regulada— de mano de obra no calificada en servicios, agricultura y construcción, junto con ciertas políticas migratorias, especialmente de los Estados Unidos, han favorecido —sin proponérselo— migraciones desordenadas, desprotegidas e irregulares.

1. Hacia un relato matizado: hay que evitar que la brecha entre capacidades y oportunidades aumente la emigración

Ante la complejidad de las migraciones conviene adoptar un relato matizado que explique lo ocurrido tomando en cuenta que, en la medida en que aumente la brecha entre capacidades y oportunidades de empleo e inversión, continuarán aumentando las migraciones. Por ello es fundamental realizar un gran salto en materia de inversiones para generar oportunidades de empleo decente, de creciente productividad, con el objetivo de moderar el flujo migratorio expulsado por la existencia de condiciones socioeconómicas precarias, reflejadas en una productividad laboral muy baja. También resulta esencial reconocer la naturaleza compartida de las responsabilidades de enfrentar este fenómeno, al depender de condiciones existentes tanto en los países de origen como de destino de las migraciones.

Sin embargo, aunque se hicieran grandes inversiones es posible que siga habiendo un flujo importante de migraciones cuya duración dependerá del monto y gestación de las inversiones, pero que en el futuro tendrían que ser migraciones ordenadas, seguras y protegidas. Convendría enmarcar estas migraciones dentro de políticas y normas que reconozcan la necesidad de alcanzar un balance entre el acceso de las personas migrantes al mercado de trabajo en el país de destino con condiciones laborales adecuadas, por un lado, y el control de este mercado por parte de las autoridades de ese país, por el otro, tal como lo establece el Pacto Mundial sobre Migraciones. Para tal efecto se requiere establecer acuerdos entre los países del NCA, como origen de las migraciones, y los Estados Unidos, el Canadá y México, como destino de las migraciones.

2. Hacia una nueva inserción internacional de Centroamérica, basada en servicios y agricultura no tradicional

Para favorecer una relación positiva entre migraciones y desarrollo en Centroamérica conviene contar con un punto de partida fundamental: la inserción de Centroamérica en la economía mundial, lo que conduce a concebir las migraciones como fuente de ventajas comparativas reveladas de los países de la región. En general, las migraciones pueden considerarse como una forma de exportar servicios y en las que parte de la remuneración del trabajo en el país de destino se refleja en la recepción de remesas en el país de origen.

Las ventajas comparativas reveladas por las migraciones centroamericanas son mano de obra no calificada empleada en la agricultura, los servicios y la construcción. Solamente la agricultura y ciertos servicios pueden considerarse como transables o comerciables a nivel internacional, además de que ocupan al 80% de la mano de obra en los países del NCA, por lo que se justifica privilegiarlos como base para políticas estratégicas de largo plazo. De manera complementaria se le puede asignar atención al sector de la construcción —no transable— en el corto plazo, especialmente para generar empleo de migrantes retornados.

Tomando en cuenta la relación cercana entre los servicios en que las personas migrantes centroamericanas se han vuelto competitivas (limpieza, comercio, hospitalidad, cuidado y trabajo doméstico) y el turismo, que involucra servicios similares, se justifica

buscar sus características comunes y plantearlas como sectores con fuertes sinergias recíprocas. Específicamente, se propone convertir al turismo en una fuente de dinamismo y de aumento de la productividad del sector de servicios en general. Asimismo, con relación al sector agrícola y al desarrollo rural en general —fuente de una proporción considerable de migrantes— se justifica plantear la agricultura no tradicional, que es la que prevalece en América del Norte como fuente de empleo de migrantes temporales centroamericanos, como la base para dinamizar en los países del NCA al sector agrícola y al desarrollo rural en general.

En ambos casos se estaría buscando aumentar la productividad de las economías de los países del NCA en su conjunto, mediante el traslado de trabajadores de sectores de menor productividad en el área rural o urbana, o en la agricultura o servicios, hacia actividades de mayor productividad como la agricultura no tradicional y el turismo. Tendrían que estar entre los sectores más dinámicos de la economía de los tres países del NCA, y para promover este dinamismo se proponen políticas estratégicas dirigidas a favorecer a ambos.

Con base en estas políticas se buscaría crear un círculo virtuoso que combinara más inversiones, aumentos de la productividad, mayores exportaciones de bienes y servicios, creciente empleo decente y migración (circular), que a su vez contribuiría a aumentar la inversión y la productividad. En este escenario positivo se reducirían las presiones para generar una migración calificada por algunos como “forzada” y se favorecería una voluntaria y primordialmente temporal, con creciente acumulación de capital, especialmente humano, que estaría en línea con un proceso sostenible y creciente de desarrollo.

3. El apoyo al desarrollo rural como orientación estratégica

Entre las políticas para aumentar la productividad agrícola que serían parte de la política estratégica para impulsar el desarrollo rural, con énfasis en la agricultura no tradicional, estarían: a) orientar el gasto público en el agro para privilegiar el suministro de bienes públicos; b) garantizar un acceso seguro a la tierra; c) asegurar el suministro de servicios rurales diversos y plurales; d) favorecer el acceso a más y mejor información para los productores; y e) difundir el uso de instrumentos innovadores para el manejo de riesgos. Ello tendría que ir acompañado de una reingeniería o nueva institucionalidad responsable de implementar políticas agrícolas y rurales para adecuarlas a un nuevo paradigma.

Lo anterior, que no agota el conjunto de políticas requeridas en el ámbito rural, tendría que complementarse con al menos cuatro orientaciones adicionales: implementar paquetes integrados de infraestructura con tecnologías intensivas en el uso de mano de obra; ejecutar proyectos de infraestructura comunitaria con base en remesas transferidas colectivamente por parte de la diáspora centroamericana en el exterior, potenciando este tipo de aporte con otros fondos de contraparte, públicos o privados; impulsar la ejecución de proyectos grandes de inversión extranjera, agroindustriales o en servicios, con vistas a ampliar el empleo rural no agrícola; y agilizar el comercio intracentroamericano de bienes

agrícolas producidos por pequeños productores aprovechando la existencia de la unión aduanera establecida entre El Salvador, Honduras y Guatemala.

4. La búsqueda de un auge del turismo

El turismo como sector estratégico requeriría de un esfuerzo mayor que permitiera que, con base en expectativas de una fuerte demanda externa, se pudiera generar un salto (*big push*) de la inversión privada y pública, nacional y extranjera, para generar empleo masivo en el ámbito de los servicios. Los países centroamericanos ya son un destino importante de turismo y podrían favorecer este salto con mejoras significativas en el ámbito de la seguridad ciudadana y el estado de derecho; la tecnificación del ámbito de negocios, comercio y servicios de pago; y mejoras en infraestructura, posiblemente mediante alianzas público-privadas, articuladas con las inversiones rurales ya mencionadas, para así contribuir a que el turismo beneficie a amplios estratos de la población. Como base para esta expansión se justificaría la elaboración de un plan de turismo que abarcara a México y los tres países del NCA, o a los seis países centroamericanos.

Con relación al turismo también cabría tomar en cuenta la oportunidad que ofrece el turismo procedente de la República Popular China, que se ha vuelto la principal fuente de gasto en este rubro a nivel mundial. Tiene un alto dinamismo que permite concluir que se está dando un segundo auge, ahora en turismo, análogo al auge de las materias primas que se dio durante la década de 2000-2010, y que los países centroamericanos están en mejores condiciones de aprovechar. Un acuerdo centroamericano o mesoamericano con China en materia de turismo podría servir de marco para crear una masa crítica y reducir los costos de la conectividad con China, convirtiéndolo en la base del salto en inversión y empleo que se requiere.

5. La renovación de la política macroeconómica para aumentar la inversión y el empleo

Una política macroeconómica renovada, que incluya una política monetaria y cambiaria que tenga entre sus objetivos favorecer el empleo y no solo combatir la inflación, podría complementar las políticas estratégicas señaladas. Una manifestación de esta orientación sería modificar la política cambiaria para favorecer un tipo de cambio más competitivo y evitar los costos de la llamada “enfermedad holandesa” provocada por el ingreso masivo de divisas asociadas a las remesas.

Aunque esto podría no ser aplicable a El Salvador, asegurar tipos de cambio más competitivos puede tener cuatro efectos positivos: a) aumentar el valor de las remesas distribuidas en cada país centroamericano, con lo que se aumentan los ingresos del gran número de familias centroamericanas que se beneficia de remesas; b) favorecer la inversión, puesto que está demostrado en otros países que un aumento fuerte e inesperado de remesas puede conducir a que los recursos adicionales se destinen a la inversión; c) crear un incentivo a favor del retorno de migrantes, ya que sus ahorros en el exterior tendrían una

mayor capacidad adquisitiva en sus países de origen; y d) hacer más atractivos para la inversión a los sectores que sustituyen importaciones o que generan exportaciones.

No puede dejar de mencionarse la necesidad de realizar un esfuerzo por movilizar más recursos para financiar las actividades inherentes a la implementación de las políticas estratégicas propuestas y los programas de repatriación. Aunque el aumento de la recaudación tiene una dimensión técnica, el esfuerzo en este caso no podría hacerse sin una fuerte inversión de capital político. La participación amplia de sectores en la discusión, formulación y ejecución de la estrategia propuesta podría reducir los obstáculos que generalmente implica aumentar la movilización de recursos.

6. Programas de retorno y empleo

El reciente aumento de migrantes centroamericanos repatriados de manera no voluntaria conduce a la necesidad de diseñar e implementar programas de reintegración o retorno que, a la luz de otras experiencias, justifica la implementación de programas en cada país que incluyan: a) concebir el retorno como un proceso debidamente planificado que idealmente cubra desde la situación previa a la salida del retornado hasta la situación posterior a la llegada; b) contemplar intervenciones que incluyen apoyo para iniciar negocios, educación y ubicación de empleo, recursos y gestión financiera, y el acceso a servicios, además de apoyo psicosocial, incluyendo medios para integrar a retornados a redes sociales en un ambiente estable; c) asegurar la coordinación y participación de actores externos mediante alianzas público-privadas, el involucramiento de diásporas y la responsabilidad social-empresarial; y d) garantizar el monitoreo y medición de los avances.

Programas exitosos como el GI Bill de los Estados Unidos, implementado para favorecer la reintegración de los miembros del ejército norteamericano que habían viajado al exterior para combatir durante la Segunda Guerra Mundial aportan lecciones útiles. Este tipo de experiencias pone de manifiesto la importancia que pueden tener programas ambiciosos de educación y de vivienda, así como la necesidad de evaluaciones continuas. El programa de retorno de refugiados guatemaltecos en México debido al conflicto armado ilustra la importancia de la entrega de tierras y la formulación de proyectos agrícolas. Ambas experiencias demuestran lo indispensable que resulta la voluntad política y la organización de los beneficiarios para que este tipo de iniciativas tenga éxito. Particularmente importante es encontrar posibilidades reales de reinserción económica, para lo que programas de vivienda que tomen en cuenta la experiencia de migrantes en la construcción, resultarían fundamentales.

7. Una estrategia de migración convergente

Partiendo del supuesto de que las migraciones continuarán, pero que debe buscarse que sean ordenadas, reguladas y protegidas, como lo plantea el Pacto Mundial sobre la Migración, conviene contar con una estrategia de migración conjunta o convergente de los tres países del norte de Centroamérica. Problemas comunes, la experiencia pasada en materia de integración y el establecimiento exitoso de una unión aduanera constituyen

antecedentes valiosos que permiten suponer que una estrategia conjunta sería posible y aconsejable. Para definirla convendría abandonar la política de *laissez-faire* adoptada hasta ahora y asegurar una estrategia que refleje los intereses de desarrollo de los tres países y no solo intereses de seguridad, protección de fronteras y eliminación de la emigración irregular, que generalmente adoptan países de destino de las migraciones.

Resulta fundamental que las estrategias sean sentidas como propias por los países centroamericanos, que resulten de un proceso amplio de participación y que se cuente con estructuras de gobernanza sólidas, instituciones con responsabilidades claras de implementación y administración de la estrategia, un sistema de información sobre el seguimiento de la estrategia y suficientes recursos. De lo contrario la estrategia fracasará. La cooperación centroamericana podría comenzar por establecer un sistema u observatorio permanente de monitoreo de migrantes, centrado en un manejo adecuado de estadísticas.

A su vez, las estrategias de migración generalmente incluyen cuatro componentes que convendría que la estrategia centroamericana cubriera: remesas, desarrollo del sector privado, diáspora y gestión de la migración laboral. En relación con las remesas, y partiendo de información existente sobre el uso actual de remesas en Centroamérica, podrían contemplarse al menos tres acciones: a) favorecer la inversión de remesas en proyectos comunitarios mediante el envío colectivo de remesas por parte de aquellas personas migrantes en una situación más favorable, como ya se viene haciendo, formalizando y reforzando esta inversión con fondos adicionales de contraparte; b) crear mecanismos financieros para favorecer la inversión de remesas en vivienda o fondos de pensión de aquellas personas migrantes individuales en situación más favorable; y c) impulsar programas de educación financiera para receptores de remesas, especialmente de mujeres. Ya existen experiencias en estas áreas, pero se podrían ampliar y formalizar para tener mayor impacto.

Los sectores privados de los países centroamericanos debieran involucrarse en el apoyo a la formulación de las políticas estratégicas y planes sobre turismo y desarrollo rural para poder orientar lo que sería la identificación de programas y proyectos de inversión pública y privada. Cabría contar con el apoyo político de los sectores privados en los países centroamericanos a la estrategia de migración, así como su participación en inversiones o coinversiones en los sectores estratégicos seleccionados, con socios empresariales de los Estados Unidos, México y el Canadá. Un ingrediente básico para poder avanzar sería contar con una institución pública sólida e independiente que fuera responsable de este proceso en cada país, con autoridad y capacidad de jugar un papel catalítico a nivel nacional, de coordinar las actividades del sector público y de llegar a acuerdos con actores externos.

Con relación a la diáspora, tres ámbitos de acción, en parte ya recorridos por algunos gobiernos o actores de los tres países del norte de Centroamérica, merecen atención: a) el establecimiento de consejos asesores integrados por representantes de las diásporas; b) la conformación de alianzas estratégicas entre actores del sector privado y del sector político de los países de origen y de destino de las migraciones para impulsar el flujo recíproco de comercio e inversiones; c) el involucramiento no lucrativo de migrantes y organizaciones de la diáspora para financiar proyectos comunitarios, concretar el intercambio con

universidades o centros de enseñanza en los países de destino y favorecer otro tipo de vínculos entre el conjunto de actores vinculados a las migraciones.

El punto de partida de la estrategia centroamericana conjunta de migración debiera ser contribuir a que el objetivo 5 del Pacto Mundial sobre Migración se pueda alcanzar: aumentar la disponibilidad y flexibilidad de trayectorias de migración regular. También convendría distinguir entre migrantes y refugiados y favorecer la regularización de migrantes no calificados, ya sea con regímenes temporales (trabajadores en la construcción, la agricultura y el turismo, o para estudiantes y personas de negocios) o duraderos (cuidado, trabajo doméstico y salud, que son especialmente importantes para las mujeres).

El programa de trabajo temporal de Nueva Zelandia o el del Canadá son ejemplos de lo primero, mientras que los programas de Alemania para enfermería o cuidado, que reconocen el envejecimiento de su sociedad, tienen una dimensión migratoria más duradera. Filipinas ha tenido una política explícita, con instituciones públicas sólidas, de fomento y seguimiento de ambos tipos de migración, además de mantener una relación de cooperación recíproca con la diáspora filipina en el exterior.

Una manera de evitar la migración desordenada, irregular y vulnerable, como ocurre actualmente, sería ampliar y reformar los programas que tienen los Estados Unidos, el Canadá y México para migrantes temporales menos calificados. Podría ser parte de un acuerdo entre los países del NCA y estos tres países de destino de migraciones, probablemente de manera bilateral, que reconozca las diferencias que actualmente existen en materia de trabajo migratorio temporal en cada uno de ellos. Cabría contemplar la posibilidad de reforzarlo con planes de desarrollo sectorial amplios, como un plan de desarrollo turístico compartido con México, como se indicó previamente.

Podría explorarse y favorecerse la creación de cadenas productivas que involucraran a los países de origen y de destino de las migraciones con base en acuerdos privados o mixtos. Como parte de estos programas de trabajo temporal se buscaría garantizar que los derechos de los trabajadores se respetaran, con base en contratos explícitos, que existieran condiciones aceptables de alojamiento y transporte, que pudiera incluir a las familias directas de los trabajadores, y que bajo ciertas condiciones pudiera derivar en una residencia permanente.

Finalmente, convendría que cualquier acuerdo o estrategia conjunta convenida por los países del NCA con México, los Estados Unidos o el Canadá contemplara lo siguiente:

- i) Reconocer la necesidad de desarrollar esquemas flexibles de movilidad laboral basada en derechos y con sensibilidad de género, tomando en cuenta la oferta y demanda de capacidades, e incluyendo programas temporales, estacionales, circulares y de vía rápida.

Aunque los Estados Unidos no aprobó el Pacto Mundial sobre Migración, la existencia de regímenes temporales o especiales para migrantes en ese país podría tomarse como un indicador de que habría espacios para adecuar estos programas para insertar a más migrantes centroamericanos en estos regímenes y reducir así el problema de migrantes indocumentados.

- ii) Facilitar un proceso de reclutamiento justo y ético, así como condiciones de salvaguardia que aseguren trabajo decente y procedimientos migratorios predecibles y transparentes.
- iii) Nombrar un ombudsman regional para darle seguimiento al tema de los derechos de las personas migrantes.
- iv) Incluir procedimientos para asegurar un monitoreo continuo y evaluaciones periódicas que permitan revisar lo convenido y su ejecución. Se podría reforzar con una institucionalidad pública en cada país o región.
- v) Impulsar procesos de capacitación de las personas migrantes temporales para facilitar su movilidad laboral ascendente en mercados de trabajo de los países de origen o de destino de las migraciones, y así favorecer un aumento de su productividad.

Introducción

En este capítulo II se incluye en la sección A, un diagnóstico de la situación de las migraciones y sus causas en Centroamérica, con énfasis en países del norte de Centroamérica (NCA). Lo que mejor predice la migración futura es la migración pasada (Fratzke y Salant, 2018), por lo que se privilegia una visión histórica para poder explicar la actual migración centroamericana. Se analizan temas estructurales e impactos de diverso tipo como posibles causas de la emigración, lo que se complementa con una descripción de las políticas migratorias de los Estados Unidos, México y el Canadá desde una perspectiva centroamericana. Una conclusión básica de este diagnóstico es que con relación a los flujos migratorios existe una responsabilidad compartida de países que son el origen y el destino de las migraciones y que, por consiguiente, responder a los desafíos que plantea también requiere soluciones compartidas.

En la sección B se presenta un conjunto de propuestas sobre cambios en la forma como los países del norte de Centroamérica (NCA) se insertan en la economía internacional, con énfasis en dos políticas estratégicas: una sobre desarrollo rural y otra sobre turismo. Luego se proponen reformas de la política macroeconómica, un programa de retorno y una estrategia convergente de migraciones para los tres países del norte de Centroamérica, con la idea de articularla en los principales países que son destino de las migraciones centroamericanas: los Estados Unidos, México y el Canadá.

A. Diagnóstico de las migraciones procedentes de los países del norte de Centroamérica (NCA)

1. La importancia de las migraciones en Centroamérica

En lo que va del siglo XXI la emigración procedente de Centroamérica ha crecido, de acuerdo con datos de las Naciones Unidas, desde aproximadamente 2,6 millones de personas a alrededor de 4,4 millones, para llegar a ser equivalente a algo cercano al 9% de la población

de la región¹⁴. Lo anterior ha significado que Centroamérica, excluyendo a México¹⁵, ha sido una importante región generadora de migrantes hacia los Estados Unidos, si se toma en cuenta el tamaño de los países y su población, con un flujo de migrantes que superaba las 50.000 personas por año, pero claramente de menor importancia en comparación con Asia, el Caribe, África y América del Sur.

De acuerdo con datos de las Naciones Unidas, más del 80% del total de migrantes procedentes de los países que integran el NCA se encontraba en los Estados Unidos en 2017 (El Salvador: 89,3%, Guatemala: 87,3% y Honduras 82,7%), mientras que en el caso de Panamá y Costa Rica la proporción fue menor (76,5 y 63%, respectivamente). En Nicaragua, con una fuerte migración a Costa Rica, solo el 41,9% de sus migrantes se dirigieron a los Estados Unidos ese año. Estas proporciones se han mantenido relativamente constantes, puesto que para 2010 fueron muy similares.

La migración puede ser concebida como una respuesta de los hogares ante procesos que combinan impactos con los determinantes estructurales de las migraciones, que a su vez están sujetas al efecto de políticas. A continuación, se evalúa el posible efecto de impactos, comenzando por los conflictos armados que sacudieron a Centroamérica dentro del contexto de la Guerra Fría, principalmente entre la segunda mitad de la década de 1970 y la década de 1980. Más adelante se analizan otros impactos como desastres y el aumento de la violencia asociado al crimen organizado, para luego identificar posibles determinantes de largo plazo —como brechas de productividad e ingresos—, la distancia, la existencia de diásporas constituidas por migrantes de larga data y la demanda de mano de obra en el exterior.

2. Impactos de corto o mediano plazo: violencia y desastres

a) Conflictos armados internos y procesos de modernización económica excluyente, 1975-1996

En todos los países del istmo hubo un aumento significativo de la migración a los Estados Unidos durante la década de 1970, pero la información estadística de migraciones de las Naciones Unidas (véase el gráfico II.1) sugiere que a fines de la década de 1980 hubo un aumento fuerte de la migración desde El Salvador, seguido a cierta distancia por Guatemala y Nicaragua. Autores como Gammage (2007), Jonas (2013) y Orozco (2008) atribuyen este auge principalmente a conflictos armados en cada país.

En materia de políticas, la incidencia de los Estados Unidos —principal país de destino— no se limitó a su política migratoria, pues estas guerras se enmarcaron en el contexto de la Guerra Fría de la que fueron parte los Estados Unidos. Este contexto agudizó

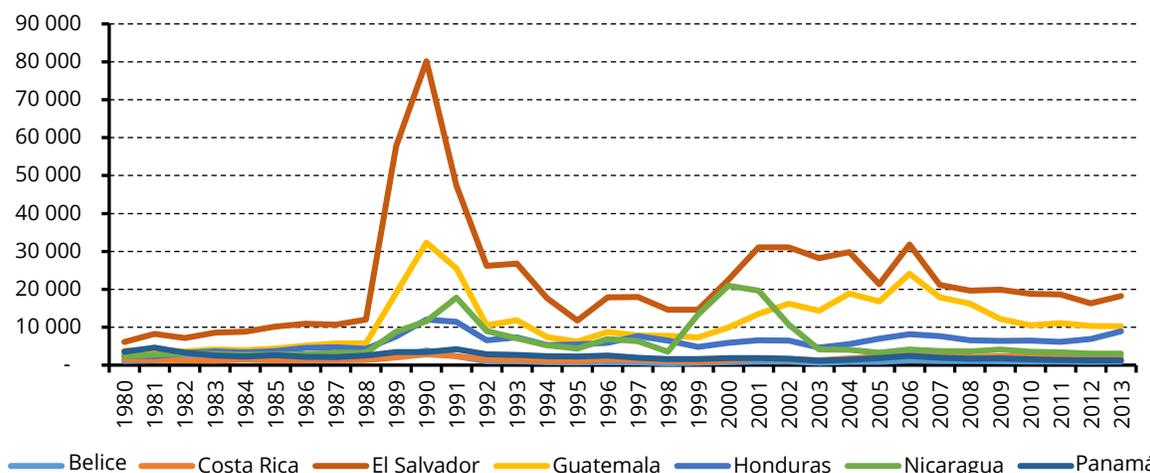
¹⁴ Los datos sobre migraciones varían según la fuente. Según las estimaciones de la OIM, el número de migrantes se acerca a 7 millones, especialmente por el ajuste de los datos de Guatemala. Solo las Naciones Unidas tienen una serie de varios años para todos los países.

¹⁵ En los datos agregados de la división de Población de las Naciones Unidas se incluye a México dentro del total de Centroamérica. En el gráfico II.1 solamente se incluyó a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá en ese agregado.

las tensiones y conflictos generados por acelerados procesos de modernización excluyente. El resultado fue una población social y económicamente desarraigada, con regímenes políticos cerrados que obstaculizaron la implementación de reformas que pudieran haber conducido a procesos de desarrollo más incluyentes.

Gráfico II.1

Flujo anual de migraciones de Centroamérica a los Estados Unidos, 1980-2013



Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division [base de datos en línea] <https://www.un.org/en/development/desa/population/index.asp>.

La correlación entre el fuerte aumento de la violencia reportada por los autores mencionados durante esta época y el incremento de la emigración sugiere que hubo una relación de causalidad entre ambas, pero no existen evaluaciones que permitan determinar con precisión su impacto, en parte porque no se cuenta con estadísticas adecuadas. Sin embargo, la nueva legislación de los Estados Unidos (el IRCA, Immigration Reform and Control Act) aprobada a fines de 1986 aseguró la legalización permanente de cerca de 3 millones de inmigrantes ya establecidos en Estados Unidos (Giorguli-Saucedo y otros, 2016).

El aumento de migrantes entre 1989 y 1990 puede dar la falsa impresión de que ese flujo se debe a la violencia, pero en realidad eran inmigrantes ya establecidos en los Estados Unidos que legalizaron su estatus migratorio aprovechando la entrada en vigencia del IRCA. Massey y Pren (2012) reportan una disminución fuerte de inmigrantes indocumentados después de 1986 y cierto aumento de inmigrantes regularizados o documentados¹⁶.

Otro hecho que identifica Jonas (2013) es que para 1996 El Salvador y Guatemala eran el segundo y tercer país latinoamericano, después de México, con el mayor número de indocumentados en los Estados Unidos. Ello también pone de manifiesto cómo las restricciones a la migración en los Estados Unidos favorecieron el surgimiento de un mayor número de inmigrantes indocumentados con un estatus migratorio irregular. Estas

¹⁶ En este documento se adopta la definición de inmigrantes indocumentados o irregulares en vez del calificativo de “ilegales”, que puede dar la impresión de que han sido acusados o procesados por la comisión de delitos.

restricciones también contribuyeron a aumentar la proporción de migrantes permanentes, mayor que en los países europeos (Dustmann y Görlach, 2016), debido al peligro de que, si volvían transitoriamente a su país de origen, les impedirían el ingreso posterior a los Estados Unidos. Lo que mejor ilustra este tipo de fenómeno fue la eliminación en 1964 del Programa Braceros para trabajadores temporales mexicanos, que tuvo el efecto de aumentar drásticamente la proporción de inmigrantes mexicanos indocumentados y permanentes a partir de entonces, como han demostrado Massey y Pren (2012).

La dificultad de aislar los efectos de la violencia sobre el flujo migratorio se complica al notar que durante la década de 1980 la región experimentó no solo las consecuencias del conflicto armado, que dañó al conjunto de economías centroamericanas al interrumpir el comercio y las inversiones intrarregionales. También incluyó la implementación de una nueva estrategia de desarrollo —centrada en la estabilización, las privatizaciones y la apertura comercial— que reforzó el legado de modernización excluyente experimentado en décadas anteriores en la mayor parte de países centroamericanos. Además, coincidió con una recesión económica que afectó a toda América Latina y que dio lugar a que se calificara a la década de 1980 como la “década perdida”.

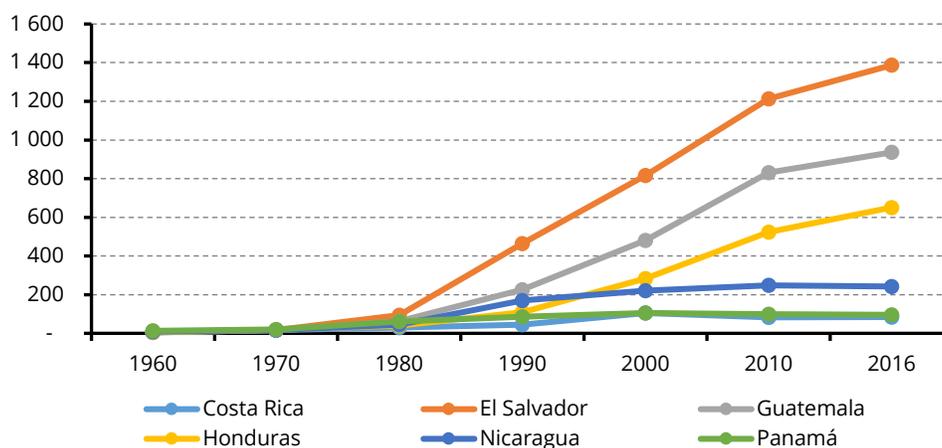
Honduras experimentó un aumento de su migración a fines de la década de 1980, con diez años de rezago en comparación con los otros tres países centroamericanos, aunque con una propensión migratoria (medida como proporción de su población) incluso mayor a la de los otros tres países (Blanchard y otros, 2011). A pesar de no haber experimentado un conflicto armado interno, sufrió las consecuencias de compartir fronteras con los tres países que sí lo tuvieron y de estar sujeta a una situación bélica en su frontera con Nicaragua, cuyo gobierno estaba entonces sujeto a una agresión por parte de fuerzas militares patrocinadas desde los Estados Unidos. Este hecho, junto con la incidencia de un proceso de modernización económica excluyente durante las décadas anteriores —a diferencia de Costa Rica y Panamá, que en este ejercicio pueden tomarse como parte de un grupo de control, no sujeto a una emigración masiva—, y la creciente demanda de mano de obra de bajo costo por parte de los Estados Unidos, parecieran explicar el flujo sostenido de migraciones a este país —y de los demás centroamericanos— en esa época (Blanchard y otros, 2011).

En síntesis, la información disponible sugiere que los estragos de las guerras internas favorecieron la expulsión de personas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua durante la década de 1980 y principios de la de 1990. A su vez, el conflicto en Nicaragua también afectó a Honduras. A las consecuencias de los conflictos se unió el legado de una modernización económica excluyente en presencia de sistemas políticos cerrados, reforzados por la Guerra Fría. Además, la crisis económica que golpeó a América Latina en general fue exacerbada en Centroamérica por los conflictos armados.

A lo anterior se agregó la demanda de mano de obra de bajo costo¹⁷, además de condiciones de recepción en los Estados Unidos relativamente más favorables para dos países, para los nicaragüenses debido a las políticas migratorias que les aplicaron y para los salvadoreños debido a la existencia de una diáspora importante ya establecida previamente. Costa Rica y Panamá, al no estar sujetos a un proceso de modernización económica excluyente, ni a un conflicto armado interno, no experimentaron una emigración equivalente a la de los otros cuatro países centroamericanos.

Luego, a partir de la década de 1990, y con procesos de paz consolidados o en vías de concretarse en los tres países donde habían existido conflictos armados, los tres países del norte de Centroamérica comenzaron a compartir trayectorias similares, con aumentos fuertes y continuos de la migración durante las décadas siguientes, como puede observarse en el gráfico II.2. Simultáneamente, Nicaragua siguió una trayectoria *sui generis*: el menor dinamismo de la migración nicaragüense a los Estados Unidos fue compensado por un aumento sustancial de migraciones de nicaragüenses a Costa Rica.

Gráfico II.2
Estados Unidos: migrantes centroamericanos, 1960-2016
(En miles de personas)



Fuente: IPM Data Hub.

b) El impacto de desastres, 1998, 2001 y 2015

Aparte de las guerras internas y de la recesión económica, tres desastres —el huracán Mitch de 1998, el terremoto de El Salvador de 2001 y los problemas de sequía e inseguridad alimentaria asociados al fenómeno del Niño en 2015— permiten ilustrar el efecto que este tipo de impactos puede tener, o no, sobre la emigración.

En primer lugar, la destrucción masiva causada por el Huracán Mitch en 1998 afectó a cinco países de la región (Belize, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala), con 3 millones de damnificados, que representaban casi el 12% de la población de los tres países

¹⁷ Amuedo-Dorantes y Puttitanun (2017) encuentran, para un período posterior, que la tasa de desempleo de los Estados Unidos es una de las variables que incide en la migración, estimada con base en niños no acompañados detenidos.

(FAO, 2001, anexo 18). De acuerdo con la FAO (2001) la mayor destrucción se dio en el sector agrícola, principalmente entre pequeños productores rurales de granos básicos (maíz, frijoles y arroz), con fuertes reducciones de rendimientos posteriores en Honduras y con una desarticulación de mercados resultantes de la destrucción de infraestructura. Las respuestas de los gobiernos centroamericanos fueron tardías e incompletas y hay quienes argumentan que la emigración fue la estrategia básica de ajuste ante la crisis (Kugler y Yuksel, 2008).

Los países más afectados por el huracán Mitch fueron Honduras y Nicaragua, pero los registros de emigración no son confiables. Kugler y Yuksel (2008) citan a la FAO. Su documento contiene un anexo (anexo 19) —que no se cita en el texto de la FAO— como evidencia de un aumento de la emigración causada por el huracán desde Honduras y Nicaragua solamente. De acuerdo con los datos del anexo la emigración registrada en el caso de Honduras casi se triplicó entre 1998 y 1999, para pasar de 277.000 migrantes en 1997 hasta alcanzar 1.070.000 en 1999, mientras que la migración de Nicaragua aumentó en aproximadamente un 40% durante el mismo período, para pasar de 330 a 452.000 entre esos años (FAO, 2001, anexo 19). Estos datos no parecen creíbles¹⁸.

Nuevamente, la ausencia de datos confiables y de estudios precisos no permite obtener conclusiones categóricas. Es posible plantear como hipótesis que la naturaleza cataclísmica del evento empujó a muchos hogares a considerar la emigración como la única opción viable, quizás aprovechando la existencia de diásporas ya entonces más consolidadas¹⁹. Sin embargo, evidencia en otros países, especialmente de Asia, no encuentra que estos eventos hayan favorecido la emigración internacional, aunque en ciertos casos promovieron la migración interna (Fratzke y Salant, 2018a).

La migración no fue la estrategia seguida por los hogares salvadoreños para enfrentar el impacto provocado por el terremoto de 2001 en El Salvador que, de acuerdo con la CEPAL (2001) afectó al 18,3% de la población. Una cuidadosa evaluación de Yang (2008b) del comportamiento de los hogares antes y después del terremoto encontró que, en las áreas más cercanas al terremoto y con mayor daño, los integrantes de los hogares no migraron, en esta ocasión debido a que en esas áreas dejaron de funcionar los mecanismos financieros formales e informales que debían asegurar recursos para cubrir el costo de la migración. Los daños indirectos del terremoto, como el menor acceso a crédito, impidieron la emigración. Este hecho estaría ilustrando la importancia de factores de contexto y la dificultad de generalizar sobre el comportamiento de los hogares en estos casos (Fratzke y Salant, 2018b).

¹⁸ Los de Honduras son especialmente dudosos. La cifra de más de un millón de migrantes en Honduras no es compatible con otros datos de migrantes de ese país.

¹⁹ La destrucción de activos y la reducción de ingresos, con la consiguiente disminución de opciones de crédito causada por el huracán Mitch, sugiere que la posibilidad de contar con recursos para financiar el viaje se redujo, por lo que el acceso a familias en el exterior (la diáspora) surge como única fuente de ingresos para cubrir sus costos. En la medida en que comunidades y hogares tienen una historia larga de migraciones, reflejada en más información y acceso a diásporas, se reducen los riesgos y el costo de emigrar. Véase Stark, Taylor y Yitzhaki (1986).

El daño y el aumento de la pobreza experimentado por los tres países del NCA a partir de 2014 como consecuencia del fenómeno de El Niño, reflejado en una sequía que se extendió hasta 2018, dio lugar en 2015 a la necesidad de atender con ayuda humanitaria a 3,5 millones de personas en los tres países (WFP y otros, 2017). Las sequías en otros países generalmente han provocado ajustes importantes de los hogares, como en el caso de la severa sequía que hubo en el Sahel, en el norte de África, en 1984. En esta ocasión los hogares sufrieron una drástica caída de sus ingresos como resultado de pérdidas de sus cosechas, con el consiguiente aumento de la pobreza (Reardon y Taylor, 1996). Buscaron compensar estos efectos con otros ingresos salariales, remesas y la venta de animales, aunque en este caso sin evidencia de migraciones masivas al exterior.

De acuerdo con encuestas realizados para el estudio del WFP y otros (2017) los hogares encuestados en los países del NCA, especialmente en el Corredor Seco, se ajustaron a los efectos de la sequía causada por el fenómeno de El Niño mediante una reducción del consumo, más endeudamiento y venta de activos, incluyendo tierra. Una proporción alta de damnificados identificó insuficientes alimentos como una razón para emigrar, como último recurso. En el estudio se hace notar que una proporción creciente de deportados desde México trabajaban en la agricultura —de 41% en 2001 a 53% en 2015—, lo que podría ser un indicador —pero no categórico— de habitantes del área rural que intentaron emigrar como consecuencia de la inseguridad alimentaria que experimentaron durante estos años²⁰.

Ante la evidencia no del todo concluyente sobre el impacto de desastres sobre la emigración, conviene destacar la conclusión de Yang (2008b) de que desastres naturales, guerras civiles u otros impactos que puedan afectar a países en desarrollo no necesariamente conducirán a un aumento de la migración, puesto que la dificultad para obtener recursos para financiar la migración puede contraponerse a los incentivos para migrar. Para hogares pobres la única opción posible puede ser migrar dentro del país, lo que es congruente con una evaluación del Banco Mundial sobre los efectos del cambio climático que concluyó que su principal efecto eran migraciones internas (WB 2018 b), que fue lo que Fratzke y Salant (2018a) también concluyeron después de hacer una revisión de la literatura especializada sobre posibles efectos migratorios de desastres. Ante una proporción alta de familias en condiciones de pobreza extrema no extraña la afirmación de Yang (2008) y de otros autores (Adams y Page, 2003), de que el crecimiento económico de países en desarrollo puede aumentar la emigración en la medida que este proceso esté acompañado por más ingresos o por la expansión de instrumentos de crédito que financien la emigración.

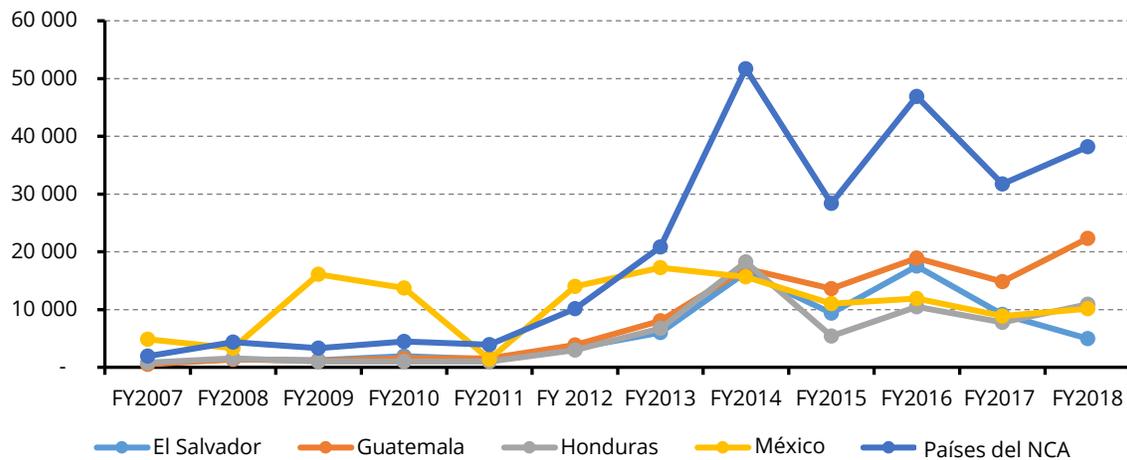
²⁰ Sin embargo, no queda clara cuán importante fue la sequía como causa de la emigración. El texto del estudio del WFP y otros (2017, pág. 9) señala textualmente lo siguiente: “Studies by IFAD and the Washington based Inter-American Dialogue found that in Guatemala food insecurity is linked to drought. However, it was noted that natural disasters do not determine migration in the short-term but are factors that contribute to more long-term and gradual migration patterns.” Evidencia de los efectos de desastres asociados al cambio climático estimados por el Banco Mundial sugieren que la migración que estimulan es principalmente de carácter interno. Véase World Bank, 2018b.

c) El impacto de la violencia criminal, 2011-2016

A partir de 2008 hubo un aumento importante de niños no acompañados detenidos en la frontera sur de los Estados Unidos (véase el gráfico II.3). Inicialmente predominaban los niños mexicanos, pero a partir de 2012 el número de niños procedentes de los países del NCA fue claramente superior; en este momento este evento recibió gran atención mediática y política en los Estados Unidos. El aumento de la violencia en los países del NCA, irónicamente desencadenada en El Salvador por los jóvenes deportados desde los Estados Unidos en la década de 1990, incidió en un aumento de las extorsiones a negocios y familias, y en el reclutamiento forzoso de jóvenes, lo que ha obligado a familias en barrios dominados por maras a emigrar con sus hijos (Leutert, 2018). Este fenómeno se extendió luego a Honduras y Guatemala, lo que generó presiones similares para emigrar.

Gráfico II.3

Niños no acompañados detenidos en la frontera sur de los Estados Unidos, 2007-2018



Fuente: U.S. Department Homeland Security, sobre la base de U.S. Customs and Border Protection [en línea] <https://www.cbp.gov/>.

Nota: FY = Estos datos se refieren al año fiscal.

Algunos atribuyeron esta dinámica migratoria a la aprobación de la Ley Williams Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act (WWTVPRA), aprobada en 2008 durante la presidencia de George Bush. La legislación WWTVPRA estableció que niños no acompañados²¹ debían ser entregados a familiares o custodios de los niños mientras se llevaban a cabo audiencias judiciales, permitiendo mientras tanto que los niños se quedaran en los Estados Unidos, lo que podía tomar varios años. Mediante un ejercicio econométrico Amuedo-Dorantes y Puttitanun (2017) demostraron que esta ley, y el aumento de la violencia en los países del norte de Centroamérica, medido por la tasa de homicidios²² de cada país, así como factores económicos en Centroamérica y en los

²¹ No aplicable a los países contiguos, Canadá y México.

²² Homicidios por cada 100.000 habitantes.

Estados Unidos, explican buena parte del aumento de niños no acompañados que intentaron entrar por la frontera sur de los Estados Unidos.

Orozco y Yansura (2015) encontraron una relación positiva entre las remesas recibidas por cada municipio de los tres países del norte de Centroamérica y dos variables: la violencia, medida por la tasa de homicidios en cada municipio, y la proporción de población total que se encontraba en esos municipios. Aunque el flujo de remesas puede no depender exclusivamente del número de migrantes²³, constituye un *proxy* que sugiere que puede existir una relación positiva entre migración y violencia, y que los municipios más violentos y poblados —posiblemente más urbanos— estarían expulsando población al exterior.

A su vez, con información de niños detenidos en los Estados Unidos entre 2011 y 2016, combinados con datos estadísticos de los municipios de donde procedían, Clemens (2017) también encontró clara evidencia de que aumentos de las tasas de homicidios²⁴ dieron lugar a incrementos de la tasa de emigración de niños procedentes de los países del norte de Centroamérica. Demostró que esta relación no era lineal, sino que la emigración de niños aumentaba de manera más que proporcional cuando las tasas de homicidio (por cada 100.000 habitantes) eran muy altas, por encima de 100. También encontró que la difusión de información sobre la violencia por la vía de redes —asociados a las diásporas— tenía un efecto acumulativo, de “bola de nieve”, que magnificaba el efecto de homicidios pasados sobre migraciones posteriores.

Una parte más polémica de la investigación de Clemens (2017) se refiere a su evaluación de cómo la relación entre los efectos de la violencia y de variables económicas afectaban la migración de niños. Con base en regresiones que identifican los determinantes de las migraciones de los niños centroamericanos Clemens confirmó —como en otros países—, que más pobreza no generaba más migraciones, hecho que se explicaría como consecuencia de que familias con menos recursos no podían financiar los costos del traslado que implica la migración. También encontró que la mayor pobreza, en la medida en que reducía las migraciones²⁵, disminuía el efecto de la tasa de homicidios sobre las migraciones.

La complejidad de las relaciones entre las decisiones de los hogares de enviar un niño a vivir en los Estados Unidos queda en evidencia al notar que si bien la violencia, el desempleo (sostenido) y el analfabetismo provocan más migración de niños no acompañados, la pobreza tenía el efecto contrario. Una implicación de lo anterior sería que niveles menores de pobreza permitía que las familias acudieran a la migración para poner a salvo a sus hijos, pero que las familias en condición de miseria no tenían esta opción.

²³ El flujo de remesas refleja la existencia de un acervo o *stock* de migrantes que puede haber llegado antes del incremento de la violencia. Más remesas pueden ser el resultado del interés de familias por asegurar más protección de sus familiares ante un aumento de la violencia y no el resultado de más migrantes.

²⁴ Que Clemens demuestra que está correlacionado con otros crímenes, como la extorsión.

²⁵ De acuerdo con estas estimaciones la mayor pobreza reduce la migración, como lo hace también el mayor ingreso por habitante. El efecto del ingreso per cápita no resulta estadísticamente significativo cuando se evalúa su efecto independientemente, pero adquiere cierta significación (95% de efectividad) cuando se le asocia con la tasa de homicidios.

Clemens (2017) estimó el grado de importancia relativa de la violencia (tasa de homicidios), un efecto de corto plazo, en contraste con los factores económicos (especialmente desempleo persistente), de largo plazo, como causa de la migración de niños desde cada municipio de los tres países del NCA. Ello le permitió determinar que en la mayoría de los municipios hondureños la violencia había sido más importante que los factores económicos como causa de la migración de niños, a diferencia de Guatemala, donde la persistencia del desempleo tenía más impacto²⁶. El Salvador se ubicó en una posición intermedia.

A partir de allí Clemens identificó el efecto que la reducción de la tasa de homicidios podría tener sobre la reducción de migraciones de niños. Lo ilustró en un mapa, con todos los municipios de los países del norte de Centroamérica, que mostraba cómo podría darse una reducción drástica de migraciones en la mayor parte de municipios de El Salvador, seguido de Honduras. En el caso de Guatemala la reducción prevista sería menor, puesto que la tasa de homicidios no resultaba ser un determinante tan importante de las migraciones de niños en la mayoría de los municipios. Clemens (2017) tiene el mérito de proporcionar una visión territorial —a nivel de municipios— de los determinantes de las migraciones, aun cuando su análisis esté limitado a la migración de niños. También tiene el mérito de haber realizado una investigación cuantitativa rigurosa que permite determinar el efecto que tienen diversas variables sobre las migraciones de niños, especialmente la violencia.

Resulta más polémica su recomendación de que se concentre la atención en la reducción de la tasa de homicidios como principal medio para reducir la migración, por tres razones. Primero, aunque ello logre una reducción de la tasa de homicidios o de la extorsión, la reducción de la incidencia de esta variable puede estar acompañada por un aumento de la importancia relativa de los factores económicos, ubicados en un segundo plano por la visibilidad tan grande de la violencia, pero no por ello inexistentes²⁷. Segundo, el caso de Guatemala ilustra cómo, aun con un menor grado de violencia en la gran mayoría de municipios, especialmente en el Occidente del país, estos municipios todavía son fuente de fuertes flujos de migrantes de niños, debido a razones económicas. Queda demostrada la importancia de características específicas del contexto —especialmente territorial— como determinante de las migraciones. Tercero, la migración de niños puede ser especialmente susceptible al efecto de la violencia, pero queda por determinar cuán importante es para el resto de migrantes.

²⁶ La medición del desempleo en el caso de Guatemala por parte de Clemens no está muy clara, pues indica que se basó en datos de la población económicamente activa para determinarla.

²⁷ Se podría decir que la violencia y las condiciones económicas desfavorables “sobredeterminan” la decisión de migrar.

3. Determinantes de largo plazo de las migraciones centroamericanas

a) Las brechas de productividad laboral, el desarrollo humano y la seguridad social

En una investigación reciente el Banco Mundial plantea que las brechas de remuneraciones —aunadas a la distancia y a las políticas en los países de destino— son la principal explicación de las migraciones internacionales duraderas, aun cuando pueden darse impactos de corto plazo —como las guerras internas, la violencia o desastres— que provoquen importantes desplazamientos humanos (WB 2018, págs. 9-15).

Amuedo-Dorantes y Puttitanun (2017) encontraron que entre los determinantes de las migraciones de niños no acompañados en El Salvador, Honduras y Guatemala estaban no solo la violencia y la ley WWTVPRA sino también factores económicos. Estos últimos incluían las remuneraciones medias y la tasa de desempleo en Estados Unidos, así como el PIB por habitante en Centroamérica, cuya incidencia es congruente con la conclusión del Banco Mundial acerca de la importancia de las diferencias entre remuneraciones o ingresos como determinante de migraciones.

Al medirse como PIB/personas ocupadas, la productividad laboral es equivalente al ingreso por persona ocupada. En el cuadro II.1 se observa la brecha entre la productividad laboral de Estados Unidos y el Canadá, por un lado, y los países centroamericano y México, por otro. La productividad laboral es más de diez veces mayor en los Estados Unidos que en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua y alrededor de cinco veces mayor que en el caso de Costa Rica y Panamá. A su vez, la productividad de Costa Rica es cinco veces mayor a la de Nicaragua, mientras que la de México es entre dos y tres veces mayor a la de los países del NCA y similar a la de Costa Rica.

Cuadro II.1
Productividad anual

(Producto/trabajo en dólares de 2010 constantes)

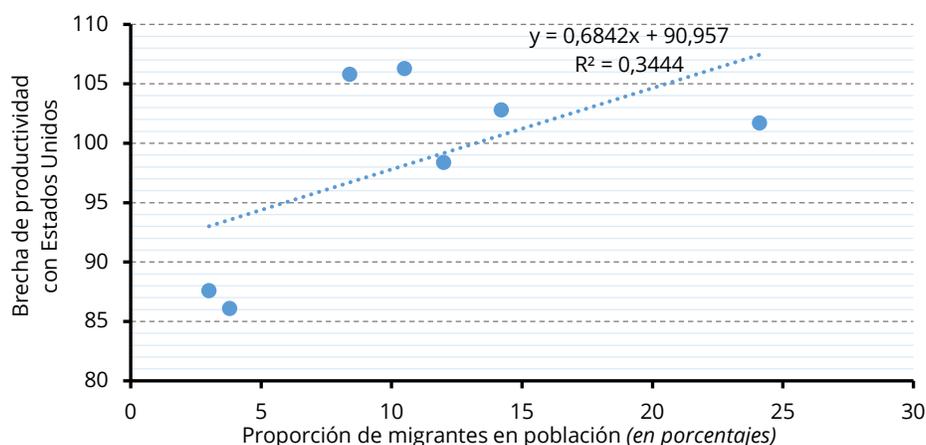
	Productividad	Múltiplo Estados Unidos
Costa Rica	23 233	4,8
El Salvador	9 129	12,1
Guatemala	8 051	13,8
Honduras	5 006	22,1
Nicaragua	4 490	24,7
Panamá	24 680	4,5
Estados Unidos	110 800	1,0
Canadá	99 581	1,1
México	22 705	4,9

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de ILOSTAT, Productivity [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/ilostat/> [fecha de consulta: 20 de octubre 2018].

Productividades laborales bajas, como las de los países del NCA y Nicaragua, se reflejan en remuneraciones bajas. Cuando la productividad laboral es superior, como en Estados Unidos, las remuneraciones tienden a ser superiores. En otras palabras, la brecha en remuneraciones entre dos países puede explicarse con base en las brechas de

productividad entre esos países y mientras mayores sean estas brechas, mayor sería la propensión para emigrar. En el gráfico II.4 se contrastan los logaritmos de la propensión a migrar (medida como la proporción de la población que ha migrado), con los logaritmos de la diferencia (absoluta, medida en dólares constantes) de la productividad de cada país centroamericano con la de los Estados Unidos.

Gráfico II.4
Centroamérica: brecha de productividad laboral y proporción de población migrante



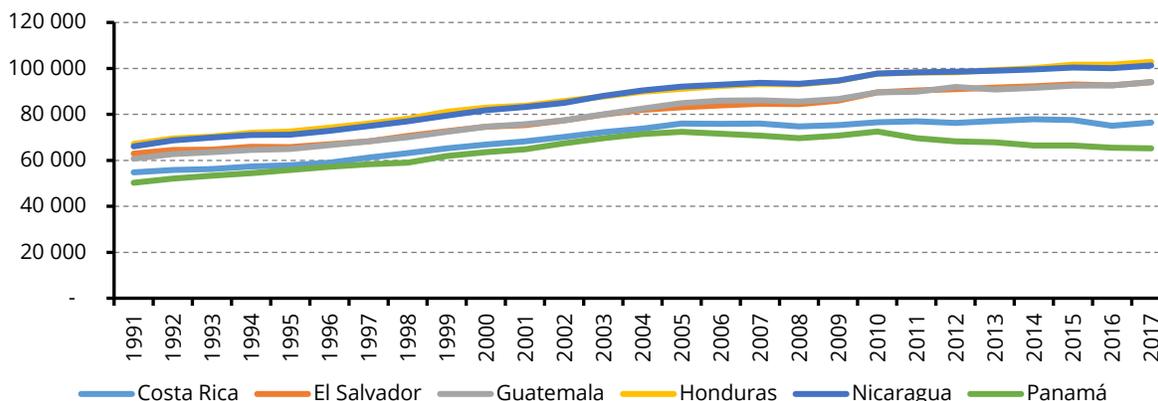
Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de ILOSTAT [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/ilostat/>; Population Division de las Naciones Unidas; Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Los países centroamericanos con mayor productividad laboral, como Costa Rica y Panamá, con una brecha menor, tienen una propensión a migrar más baja a migrar. Contrastan con El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con una proporción de la población emigrada cercana o superior al 10% y con significativas brechas de productividad con los Estados Unidos. Sugiere que la propensión a migrar tendería a ser menor si la brecha de productividad fuera menor. Por otra parte, la brecha entre la productividad de los países centroamericanos y los Estados Unidos ha tendido a aumentar. En el gráfico II.5 se observa la evolución de la brecha de productividad entre 1991 y 2017; destaca la existencia de tres grupos de países:

- i) Nicaragua y Honduras con la mayor brecha de productividad, que aumenta a lo largo del tiempo.
- ii) El Salvador y Guatemala con una brecha algo menor pero que también aumenta a lo largo del tiempo.
- iii) Panamá y Costa Rica, que tenían una (menor) brecha de productividad, que aumentó entre 1991 y 2004, pero que luego dejó de aumentar (Costa Rica) o que incluso se redujo (Panamá) posteriormente.

Este panorama estaría confirmando los mayores y crecientes incentivos para emigrar en Honduras y Nicaragua, seguidos de El Salvador y Guatemala, en contraste con Costa Rica y Panamá, donde esos incentivos no han crecido²⁸.

Gráfico II.5
Brecha de productividad laboral entre los Estados Unidos y Centroamérica
(Medido como diferencia absoluta entre PIB/ocupado, PPP\$ constante 2011)



Fuente: World Bank, sobre la base de World Development Indicators [base de datos en línea] <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>; Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de ILOSTAT [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/ilostat/>.

Aunque el desempleo puede favorecer la emigración, como sugiere Clemens (2017) en el caso de niños no acompañados, la existencia de un empleo no es necesariamente suficiente para impedir la emigración. Un estudio de la OCDE (2017) encontró que la tasa de empleo era mayor entre los emigrantes de diez países donde se originaba la emigración, que de los que permanecían en estos países. En este sentido, resulta reveladora una encuesta de migrantes “exitosos”, entrevistados en los principales aeropuertos de El Salvador, Guatemala y Honduras al momento de volver a su residencia permanente, después de pasar las vacaciones de fin de año (2016) en alguno de los tres países centroamericanos (Cervantes, 2017; Cervantes y Uribe, 2017; Maldonado, 2016).

De acuerdo con la encuesta correspondiente a estudios del CEMLA/BID/FOMIN sobre migrantes y remesas, el 51,5% de las personas migrantes hondureñas²⁹, el 43,4% de las guatemaltecas³⁰ y el 44,7% de las salvadoreñas³¹ señalaron que tenían empleo cuando decidieron emigrar. Estos resultados ponen de manifiesto que su interés no era buscar

²⁸ La globalización se ha reflejado en que incluso aquellos países con menores flujos migratorios, como Costa Rica y Panamá, experimentaron una emigración que representó una magnitud no desdeñable, equivalente a entre el 3% y el 4% de su población. Ello es congruente con la proporción de la población mundial que corresponde a migrantes que, de acuerdo con el Banco Mundial, ha estado en torno al 3% durante las últimas décadas, con cierta tendencia al alza durante la primera década y media del siglo XXI (WB 2018).

²⁹ Véase [en línea] <http://cemla.org/PDF/remesaseinclusion/2017-04-migracion-remesas-inclusion-honduras.pdf>.

³⁰ Véase [en línea] <http://www.cemla.org/PDF/remesaseinclusion/2017-10-migracion-remesas-inclusion-guatemala.pdf>.

³¹ Véase [en línea] <http://www.findevgateway.org/es/library/migraci%C3%B3n-internacional-remesas-e-inclusi%C3%B3n-financiera-0>.

empleo sino conseguir una ocupación de mayor productividad laboral que permitiera generar ingresos más altos. Asimismo, los resultados refuerzan la importancia de contemplar la brecha de productividad laboral como un determinante fundamental de las migraciones y sugieren que una forma de aminorar la propensión a migrar sería aumentar significativamente el empleo con productividad laboral creciente en los países del norte de Centroamérica.

Lo anterior tiene que ver con los determinantes de la productividad, que en parte refleja la calidad del capital humano de cada país. Para evaluar la relación entre la propensión a emigrar (definida como proporción de la población que ha emigrado) y el desarrollo humano, específicamente la educación, se estimó una regresión simple entre la propensión a emigrar, por un lado, y el índice de desarrollo humano y el índice de educación (ajustado por la desigualdad) —calculados por el PNUD para los países del istmo centroamericano— por otro, todos expresados como logaritmos. Los datos se presentan en el cuadro II.2. El número limitado de observaciones no permite realizar un análisis estadístico más amplio, pero los coeficientes correspondientes al desarrollo humano y a la educación, —además de la brecha de productividad— así como el alto valor del R², ponen de manifiesto la importancia de la educación y del desarrollo humano como variables que están negativamente relacionadas con la propensión a emigrar.

Cuadro II.2
Correlación de la propensión a emigrar con productividad, desarrollo humano, educación y seguridad social

	Constante	Coefficiente	R ²
Brecha de productividad con Estados Unidos	0,4822	0,5847	0,4051
Índice de desarrollo humano	-0,0651	-0,1016	0,5718
Índice de educación ajustado por desigualdad	-0,0882	-0,2797	0,7360
Coefficiente de inversión 2010-2017	2,7382	-1,3561	0,3554
Cobertura de seguridad social	2,1044	0,7107	0,4537

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Naciones Unidas, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la base de ILOSTAT [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/ilostat/> de seis países del istmo.

Por otra parte, la población que para Centroamérica en su conjunto creció en más de 10 millones durante la primera década y media de este siglo, al pasar de 37,5 millones en 2000 a 48,3 millones en 2015, significó un aumento significativo de la oferta de mano de obra. La mitad de ese aumento se debió a la expansión demográfica de Guatemala, que durante este período creció en casi 5 millones de personas, al tiempo que la población de Honduras crecía en 2,5 millones. En cambio, en los demás países —Costa Rica, Panamá y Nicaragua— la población creció en torno a un millón, mientras que en El Salvador creció en menos de 200.000 personas durante el mismo período, en parte porque una alta proporción de la población emigró.

En presencia de esta dinámica demográfica, especialmente en Guatemala y Honduras³², se vuelve esencial generar una demanda de mano de obra equivalente, ya que solamente mejorar la educación o el microcrédito, sin generar oportunidades reales de empleo decente de mayor productividad, estimulará en vez de desalentar la emigración (Fratzke y Salant, 2018). Sin embargo, la inversión, principal fuente de la demanda de empleo, ha sido insuficiente en varios países centroamericanos³³, con coeficientes especialmente bajos en Guatemala y El Salvador, en torno al 15% del PIB en ambos casos (CEPAL, 2018). Es congruente con esta situación la correlación negativa entre el coeficiente de inversión y la migración (véase el cuadro II.2, en el que se muestra la correlación entre el coeficiente promedio de inversión total entre 2000 y 2017 y la propensión a migrar).

Un estudio de El Colegio de México (Guiorguli-Saucedo y otros, 2016) ha destacado la importancia de la dimensión demográfica del flujo de migraciones entre el Canadá, los Estados Unidos, México y los países del NCA. Una de las tendencias que hace notar es cierta convergencia demográfica que conduce a concluir que es probable que los flujos migratorios procedentes de México y de Centroamérica ya hayan alcanzado su máximo nivel en el pasado reciente³⁴.

A pesar de la atención que ha recibido la inseguridad física de las personas como posible determinante de la emigración, especialmente de los niños no acompañados, los riesgos y la inseguridad social no han recibido la misma atención en un sentido más amplio. Sin embargo, entre los determinantes más importantes de la emigración que han encontrado estudios recientes está la falta de contratos y de seguridad social (OECD, 2017). En particular, la emigración puede contemplarse como una estrategia de diversificación de las fuentes de ingresos de los hogares, dirigida a reducir riesgos. Estrategias de diversificación, aun cuando pueden significar menor eficiencia, resultan equivalentes a un seguro y son especialmente importantes para los hogares más pobres (Reardon y otros, 2000). La seguridad social, al reducir estos riesgos, podría disminuir la propensión a migrar, que aumenta cuando coinciden condiciones estructurales de exclusión con impactos de diverso tipo³⁵.

³² El lento crecimiento de la población en El Salvador probablemente explique el menor número de niños no acompañados detenidos en la frontera y de aprehensiones de salvadoreños en 2018, en comparación con Guatemala y Honduras, pero ello requiere una evaluación más detenida.

³³ Correspondería también evaluar su eficiencia, lo que supera el propósito de este trabajo.

³⁴ Aparte de significar su moderación en el futuro, también apunta a una creciente importancia de la población de mayor edad, con la consiguiente necesidad de más servicios de cuidado, que podrían ser una fuente importante de demanda de empleo de migrantes en el futuro. Este reconocimiento es una de las bases de la estrategia de inmigración de países como Alemania, que contempla un programa de atracción de enfermeras extranjeras para atender la industria del cuidado.

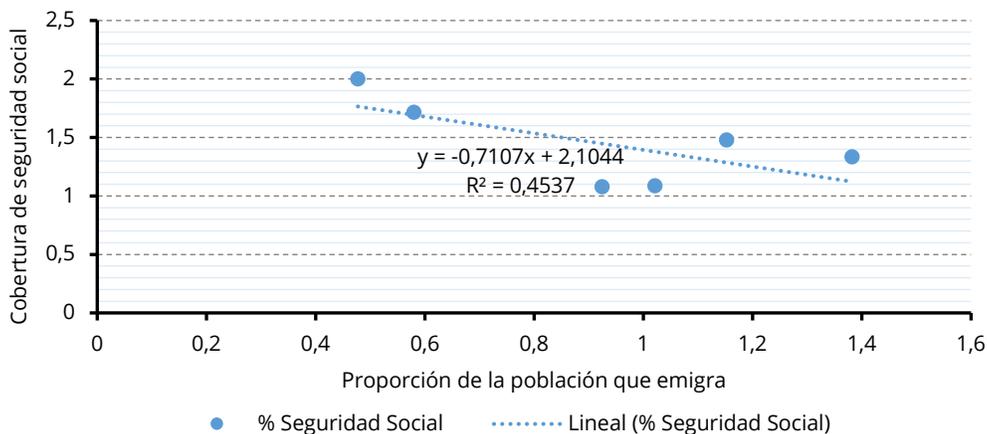
³⁵ Sin que la seguridad social de Costa Rica pueda ser considerado como un imán de la migración nicaragüense, que no acude a los servicios de salud en mayor medida que la población costarricense, el hecho de que la mayor parte de los migrantes nicaragüenses están inscritos en el sistema de seguridad social puede significar un atractivo adicional, menos importante que los ingresos obtenidos mediante su trabajo, pero probablemente no marginal. Para una crítica de los servicios de salud como imán de las migraciones nicaragüenses, véase Voorend, 2016.

Para el conjunto de países centroamericanos la correlación negativa entre los logaritmos de la cobertura de la seguridad social y la proporción de población que emigra es alta (coeficiente de 0,7107), como puede observarse en el gráfico II.6. De nuevo, Costa Rica y Panamá pueden ser considerados como grupo de control con baja migración. Ambos tienen altas coberturas de seguridad social, del 100% (2009) y 51,8% (2008) de su población total, respectivamente, en comparación con la fuerte migración y baja cobertura social de Guatemala (30% en 2005), El Salvador (21,6% en 2009), Nicaragua (12,2% en 2005) y Honduras (12% en 2006), según datos de la OIT (base de datos ILOSTAT).

En síntesis, el conjunto de variables identificadas que están correlacionados con la propensión a emigrar sugiere que en los países del norte de Centroamérica existe un patrón de desarrollo con limitada inversión física y en las personas, sin seguridad personal ni social. Una consecuencia es que se encuentran restringidas las posibilidades de aumentar la productividad laboral y obtener mayores salarios para reducir la brecha de ingresos que existe con países como los Estados Unidos. Esta ha sido la principal razón por la que han aumentado las migraciones. Ello se ha visto agravado por impactos que han deteriorado aún más el desempeño de este patrón de desarrollo, contribuyendo directa o indirectamente a aumentar las migraciones. Como se describirá a continuación, a lo anterior se ha unido la incidencia de otras variables como la distancia y la existencia de diásporas, además de una demanda internacional —poco o mal regulada— de mano de obra no calificada, lo que ha resultado en migraciones que en su mayoría han sido desordenadas, desprotegidas e irregulares.

Gráfico II.6

Relación entre la propensión a migrar y la cobertura de la seguridad social



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Naciones Unidas, Population Division, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/ilostat/.ILOSTAT>.

b) Distancia, diásporas y contigüidad

En la teoría sobre migraciones internacionales se plantea la distancia como un concepto que engloba costos y riesgos que desestimulan la emigración, aun cuando existan importantes diferencias de productividad y remuneración (Wickramasinghe y Wimalaratana, 2016). En esta teoría se considera que la diáspora, constituida por migrantes previos que acumulan capital social, es un mecanismo que puede reducir los costos y riesgos de desplazamiento

de las personas (Massey y otros, 2009). Tres conclusiones pueden deducirse en materia de distancia y diásporas en el caso de Centroamérica.

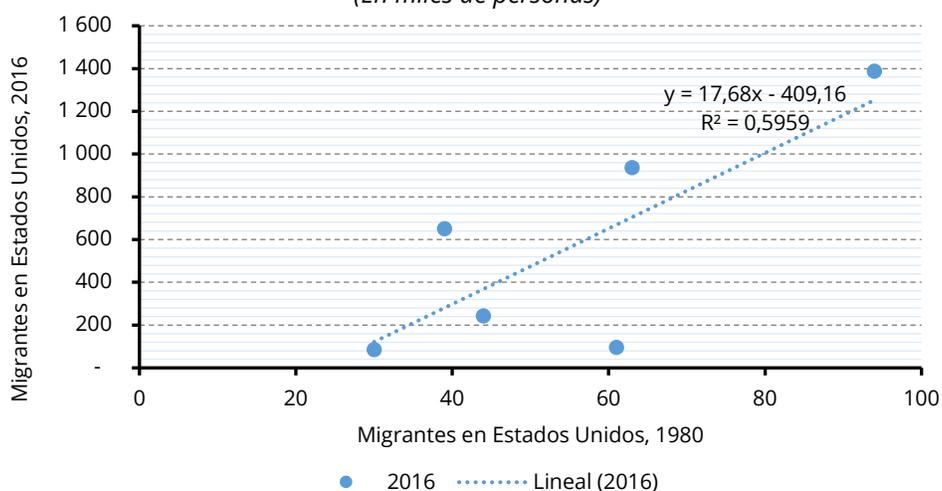
La primera conclusión es que las diásporas contribuyen no solo a reducir los costos de desplazamiento y adaptación, sino también a reducir la probabilidad de deportación. Ello es congruente con su proximidad geográfica y con los sólidos lazos históricos, culturales y sociales que mantienen (Guiorguli-Saucedo y otros, 2016). Diversos datos o encuestas de deportados centroamericanos coinciden en señalar a las familias en el exterior como fuente principal de asesoría y de recursos para cubrir sus gastos de viaje (pago a “coyotes”), aparte de préstamos o ventas de activos (USCRI y Universidad Tecnológica de El Salvador, 2013, págs. 38-39).

La fuerza de las diásporas es que también pueden ser mecanismos de defensa ante las deportaciones, como parece haber quedado en evidencia por la mayor proporción de migrantes hondureños deportados durante la década de 1990, que tenían una diáspora menos consolidada y más dispersa que las de otros países centroamericanos (Blanchard y otros, 2011). Al tomar como un indicador de la diáspora de cada país el número de migrantes que había en los Estados Unidos en 1980 y compararlo con el número de migrantes correspondientes a 2016 se comprueba una fuerte correlación entre ambas (logaritmos), como puede observarse en el gráfico II.7. Esta correlación es indicativa del efecto acumulativo de la red o diáspora de cada país como determinante de flujos futuros de migrantes.

Gráfico II.7

Estados Unidos: relación entre migrantes, 1980 (diáspora original) y 2016

(En miles de personas)



Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), División de Población, 1980 y 2016.

La segunda conclusión es que el costo de superar la distancia que separa a las personas migrantes centroamericanas de los Estados Unidos no es solo económico. Es más amplio, especialmente si se toma en cuenta que las personas migrantes están sujetas a violaciones extremas de sus derechos desde la salida de sus países de origen, durante el tránsito por México y a la entrada a los Estados Unidos. Particularmente precaria es la

situación de niñas (39% del total de niños no acompañados detenidos entre 2011 y 2016) y de mujeres migrantes centroamericanas en general, sujetas a violencia sexual durante su trayectoria en México en particular (Leutert, 2018).

Existen estimaciones de que 6 de cada 10 mujeres migrantes han sido violadas durante su tránsito por México y en el trayecto se han reportado abusos de las autoridades guatemaltecas y mexicanas, secuestros y extorsiones realizadas por bandas que operan en Guatemala y México, abusos sexuales, verbales y físicos, y trata de personas y muertes (CEG, 2016)³⁶. Entre 2009 y 2014 se reportaron en torno a 20.000 víctimas de secuestro en territorio mexicano y la desaparición de cerca de 28.000 niños (CEG, 2016). Esta situación de abuso e inseguridad, además del costo económico de acudir a coyotes, probablemente explique las caravanas de migrantes de 2018 que, mediante una acción colectiva, cubren estos costos y reducen la inseguridad.

La tercera conclusión es que, ante la barrera que significa transitar por México e ingresar a los Estados Unidos, los países contiguos se convierten en una potencial fuente de destino, accesible, debido a que en estos casos el costo de la distancia es bajo. Básicamente las diferencias de productividad/ingresos explicarían la propensión a emigrar dentro de Centroamérica y a México. Esta vecindad y las diferencias de productividad explican la emigración de Nicaragua a Costa Rica y de Guatemala a México, en particular, así como el destino de los refugiados o exilados que resultaron de las guerras civiles en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, que privilegiaron a Costa Rica y México como refugio temporal en su momento. También explican las migraciones temporales más recientes de Nicaragua a El Salvador y Honduras (OIM, 2013).

c) La demanda de mano de obra en el exterior: los Estados Unidos

A los factores de expulsión de mano de obra o de fricción ante su traslado, identificados por la literatura especializada como determinantes claves de migraciones, deben agregarse los factores de demanda, especialmente de la surgida de los mercados de trabajo de los países de destino. Aunque condicionada por las políticas, también existen dinámicas endógenas que condicionan el tipo de mano de obra extranjera que se contrata. Piore (1979) destacó que en los países de destino de las migraciones —como Europa y los Estados Unidos— había que tomar en cuenta dos hechos: la estructura de oportunidades de trabajo y las motivaciones de los trabajadores inmigrantes.

Así, argumentó que, por un lado, existía en los países de destino un mercado de trabajo dual: uno intensivo en capital y conocimientos en que predominaban el empleo de trabajadores nacionales, y uno intensivo en mano de obra poco calificado, con estatus social bajo, inestabilidad y salarios bajos. Originalmente eran empleados en este segundo sector principalmente aquellos trabajadores que tenían mayor flexibilidad y un compromiso laboral menor, como estudiantes, jubilados, amas de casa y campesinos o granjeros. Sin embargo, debido a que estos grupos ya no estaban cumpliendo con esta función debido al

³⁶ El costo del tránsito dentro de Centroamérica, aunque no exento de abusos, es relativamente menor debido a distancias geográficas menores y a la existencia del acuerdo CA-4, que permite la libre movilidad (sin la autorización para trabajar) entre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

creciente empleo formal de mujeres, a familias más pequeñas y a procesos intensivos de urbanización, se buscó acudir a trabajadores extranjeros para atender esta demanda.

Por otra parte, a esta demanda de mano de obra poco calificada se agregó la motivación de los trabajadores extranjeros: primero, al ser personas migrantes temporales, aceptaban trabajos inestables y de menor estatus social, ya que derivaban su estatus de vida de su país de origen; y, segundo, ante salarios precarios en el país de donde venían, aceptaban salarios bajos pero que eran superiores a los que recibían previamente.

Lo anterior se refleja en que los trabajadores inmigrantes aceptan trabajos repudiados por los trabajadores nacionales y en condiciones en que podían ser despedidos fácilmente por los empleadores, sin que sus salarios amenacen con dar lugar a aumentos salariales del resto de trabajadores. Esta explicación coincide con la situación de la mayor parte de las personas migrantes —incluyendo las centroamericanas— que trabajan predominantemente en sectores intensivos en mano de obra poco calificada, especialmente servicios, construcción y agricultura (Gelatt y otros, 2006).

A su vez, ello refleja la evolución de la economía de los Estados Unidos. Jonas y Rodríguez (2014) vinculan las diversas etapas por las que ha pasado la emigración guatemalteca con la forma en que ha evolucionado la contratación de mano de obra en ese país de destino, y especialmente la contratación de mano de obra poco calificada y con salarios bajos. A partir de la década de 1980³⁷ Jonas y Rodríguez (2014) identifican tres tendencias que marcan la contratación de mano de obra extranjera: a) la continuación del fortalecimiento del sector de servicios dentro de la economía de los Estados Unidos; b) la flexibilización de los mercados de trabajo, con un debilitamiento de los sindicatos acompañado de reducciones salariales y concesiones laborales; y c) una reestructuración económica que combinó el florecimiento de nuevas actividades profesionales muy calificadas en áreas como las legales, de finanzas y procesamiento de datos con una demanda de trabajadores poco calificados y con bajos salarios, especialmente mujeres, en las industrias de servicios personales. Lo planteado por Jonas y Rodríguez está en línea con las tendencias ya observadas por Piore (1979). En efecto, hubo un aumento de la demanda de migrantes en las áreas de empleo no calificado y de bajo salarios, en servicios en particular, especialmente vulnerables y con menores salarios y prestaciones laborales cuando eran indocumentados (Jonas y Rodríguez, 2014).

Esta dinámica laboral de origen primordialmente urbano —y reflejado en el empleo creciente de inmigrantes en ciudades como Los Angeles, Chicago, Washington, D.C. y Houston— se combinó con la continuación de una demanda de mano de obra en áreas rurales, principalmente en California, en el oeste, y la Florida, en el este. En este ámbito se observa cierta complementariedad entre México como principal proveedor de mano de obra extranjera agrícola a los Estados Unidos y Guatemala como principal proveedor externo de mano de obra agrícola a México (Martin y Taylor, 2013). De acuerdo con Martin y Taylor (2013) existen indicios de que la oferta de mano de obra agrícola mexicana estaría

³⁷ Antes de 1986, cuando se introdujo la IRCA (Immigration Reform and Control Act, descrita más adelante), la legislación norteamericana permitía la contratación de trabajadores indocumentados en ese país.

disminuyendo debido a la reducción de la fecundidad y al aumento de la clase media en ese país. Este hecho implicaría ciertos espacios para un mayor empleo agrícola de trabajadores centroamericanos en los Estados Unidos, además de otras opciones como la mecanización u otras transformaciones tecnológicas, que probablemente irían acompañadas de una mayor tecnificación de la mano de obra (Martin y Taylor, 2013; Martin, 2017).

4. Las políticas de inmigración en los principales destinos de migrantes de los países del norte de Centroamérica

a) La política de migración de los Estados Unidos y la migración centroamericana

i) IRCA y TPS

La política migratoria de los Estados Unidos ha estado marcada por varios hitos, incluyendo el IRCA de 1986, que legalizó a 3 millones de inmigrantes indocumentados, pero que también significó reforzar el control de migración y desincentivó la migración temporal o circular y favoreció, sin proponérselo, la migración indocumentada y permanente (Massey y Pren, 2012). Como parte de esta historia, el criterio para otorgar protección a las personas migrantes por parte del gobierno de los Estados Unidos no ha sido necesariamente facilitar la emigración causada por choques, como desastres, sino también ponerle una fecha límite a la entrada de migrantes que se beneficiaban de esta protección y evitar que la deportación de migrantes agudizara problemas provocados por un evento como el huracán Mitch en 1998.

Así, inmediatamente después del huracán, la primera acción del gobierno norteamericano en noviembre de 1998 fue detener transitoriamente la deportación de migrantes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. En enero de 1999 le asignó a Honduras y Nicaragua un estatus especial (el TPS, estatus de protección transitorio³⁸) que le dio un mayor grado de amplitud y permanencia a las personas migrantes que ya habían llegado. Posteriormente, en 2001, le extendió este mismo tratamiento de TPS a El Salvador, después de los dos terremotos que sacudieron a este país.

La terminación de este estatus en 2019 o 2020 podría significar la deportación de un número importante de migrantes, como puede observarse en el cuadro II.3. Ello podría tener implicaciones no solo para los países que son origen de las personas migrantes sino también para el Canadá y México, en la medida en que estos migrantes podrían seleccionar a estos países como destino en vez de volver a su país de origen (Giorguli-Saucedo y otros, 2016). Esta posibilidad apunta a la conveniencia de contar con un enfoque regional que incluya a los seis países, es decir, tanto a los países del NCA como al Canadá, los Estados Unidos y México.

³⁸ Establecido en la Ley de Inmigración de 1990, el TPS otorgaba por cierto tiempo (entre 6 y 18 meses) residencia y permiso de trabajo para los ciudadanos de un país que hubiera sido designado como sujeto a este tratamiento. Aunque el TPS se podía prorrogar, como ocurrió en varias ocasiones, no significaba conceder el derecho a residencia permanente.

Cuadro II.3
Países centroamericanos que se beneficiaron del TPS
(Fechas y en número de beneficiarios)

País	Aplicado a migrantes que llegaron antes de:	Fecha de terminación de estatus de protección	Número estimado de migrantes beneficiados
El Salvador	13 de febrero de 2001	9 de septiembre de 2019	262 526
Honduras	30 de diciembre de 1998	5 de enero de 2020	86 031
Nicaragua	30 de diciembre de 1998	5 de enero de 2019	5 305

Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro 1, Jill H. Wilson, 2018.

La ausencia de un TPS para los inmigrantes guatemaltecos posiblemente explique la mayor proporción de migrantes indocumentados procedentes de Guatemala, así como las brechas entre los datos de las Naciones Unidas sobre migrantes, que en 2016 establecían que las personas migrantes guatemaltecas alcanzaban 1,1 millones, y las estimaciones de la OIM, que señalaba que alcanzaban 2,3 millones. Estos datos convierten a este país —y no a El Salvador— en la principal fuente de migración centroamericana.

ii) El control de indocumentados

El año de 1996 marca otro hito en la historia de la historia migratoria norteamericana. Ese año³⁹ los Estados Unidos buscaron fortalecer el control de la migración: se aprobaron medidas para acelerar deportaciones, se asignaron más recursos al control de las fronteras y se limitaron los derechos de las personas migrantes no documentadas. Después del ataque a las torres gemelas en Nueva York en 2001 la política de migración adquirió una dimensión antiterrorista que condujo a aumentar los recursos para la vigilancia y deportación de extranjeros, que se fortaleció entre 2004 y 2010⁴⁰. Con ello se reforzó la tendencia a inducir a migrantes circulares a convertirse en migrantes permanentes y a aumentar el número de inmigrantes en condición irregular. El número de deportaciones aumentó fuertemente después de 1996 y de 2001, como lo demostraron Massey y Pren (2012).

Aunque la información sobre inmigrantes indocumentados no es precisa, existe evidencia de que hubo un aumento significativo de inmigrantes no autorizados entre 1990 y 2007, período en el que el número de migrantes pasó de aproximadamente 3,5 millones de personas en 1990 a 12,2 millones en 2007 (Krogstad y otros, 2017). Posteriormente la cifra se redujo levemente y se mantuvo en alrededor de 11 millones, en buena parte por una reducción de la proporción de migrantes mexicanos no documentados.

Hubo un aumento especialmente fuerte de indocumentados entre 2000 y 2003, según el Instituto de Política Migratoria, cuando el número de inmigrantes procedentes de los

³⁹ Ese año se aprobaron tres leyes que contenían disposiciones para asegurar mayores controles migratorios: i) Antiterrorism and Effective Death Penalty Act, ii) Illegal Immigrant Reform and Immigrant Responsibility Act, y iii) Personal Responsibility and Work Opportunity Act (véase Massey y Pren, 2012).

⁴⁰ En 2001 se aprobó el USA Patriot Act, que creó el Departamento de Seguridad de la Patria (Department of Homeland Security), en 2004 el National Intelligence Reform and Terrorism Protection Act, que aprobó más recursos para control de límites externos, en 2005 el Real ID Act, con más requisitos de información para obtener licencias de manejar, en 2006 el Secure Fence Act para financiar equipo de control fronterizo y en 2010 el Border Security Act para financiar más guardias de control fronterizo (Massey y Pren, 2012).

países del NCA en condición irregular aumentó de 493.000 en 1990 a 525.000 en 2000, para luego saltar a 1.535.000 en 2013 (Rosenblum y Soto, 2015). Parte de este aumento puede atribuirse a que se redujo fuertemente la salida de inmigrantes indocumentados, puesto que las nuevas medidas restrictivas condujeron a migrantes temporales a volverse permanentes. Pone de manifiesto el resultado no deliberado de las políticas migratorias que, de acuerdo con Massey y Pren (2012), ha sido una característica de la política migratoria norteamericana.

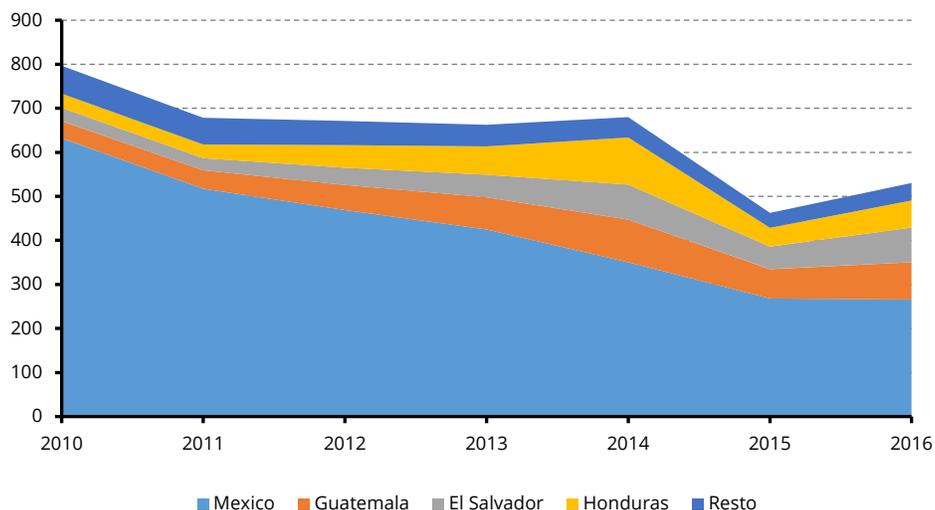
En síntesis, hubo un aumento de un millón de migrantes indocumentados en tres años (2000 a 2003), de los que más de 0,5 millón provenía de Guatemala, cerca de 300.000 de El Salvador y casi 200.000 de Honduras (Rosenblum y Soto, 2015). Este fue un aumento similar al de las personas migrantes procedentes de Asia, que también aumentaron de 500.000 a 1,5 millones de migrantes no documentados entre 2000 y 2003 (Rosenblum y Soto, 2015), lo que sugiere causas vinculadas con la demanda de mano de obra migrante en los Estados Unidos, que generó auges migratorios similares para Centroamérica, Asia y Europa en esos años. Este aumento pone de manifiesto la responsabilidad compartida de países de origen y de destino en materia de flujos migratorios internacionales.

La evidencia disponible señala flujos registrados de aproximadamente 50.000 migrantes centroamericanos por año posteriormente, mientras que las migraciones desde México se ralentizaron, con una tendencia que ha combinado menor inmigración irregular con mayor uso de visas de trabajo para inmigrantes mexicanos temporales (Giorguli-Saucedo y otros, 2016). Ello se ha reflejado en que, mientras la proporción de indocumentados de México en los Estados Unidos se redujo de 59% a 55% del total de migrantes indocumentados entre 2007 y 2014, aumentó de 5% a 6% del total en el caso de los salvadoreños, de 4% a 5% en el de los guatemaltecos, y de 2% a 3% en el de los hondureños (Baker, 2017).

iii) Aprehensiones y deportaciones de migrantes centroamericanos

Tanto el número de aprehensiones como de deportaciones aplicables a ciudadanos de El Salvador, Guatemala y Honduras aumentaron después de 2010. En el gráfico II.8 se observa la creciente presencia de migrantes procedentes de los países del NCA aprehendidos entre el 2010 y el 2016, mientras que en el caso de México se observa una clara tendencia descendente. De acuerdo con Capp y otros (2018), el total de aprehensiones habrían continuado aumentando en 2017, en concordancia con la política de migraciones mucho más restrictiva del gobierno del presidente Trump.

Gráfico II.8
Estados Unidos: total de aprehensiones, 2010-2016
(En miles, en frontera e interior)



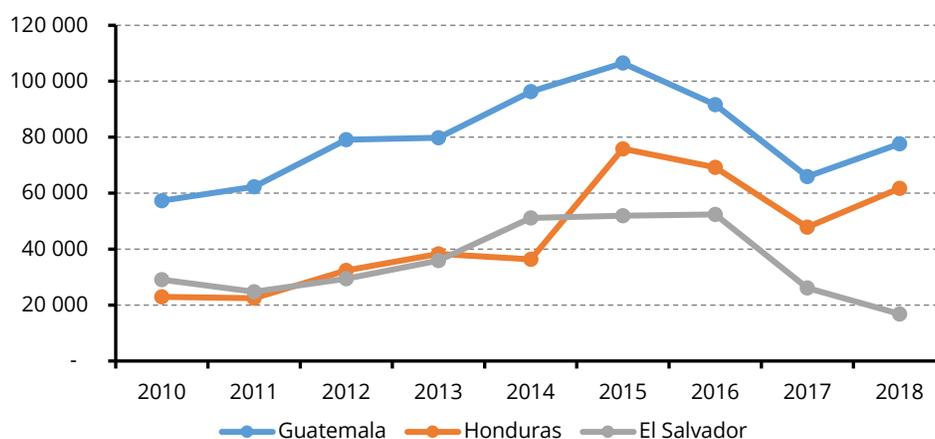
Fuente: US Homeland Security.

En el gráfico II.9 se muestra la tendencia creciente de deportaciones de migrantes procedentes de los países del NCA, interrumpida por la crisis de 2008-2009 (no presentada en el gráfico II.9), parcialmente detenida el último año del gobierno de Obama (2016), y luego reiniciada en 2018 como consecuencia de la intensificación de las medidas restrictivas adoptadas por el gobierno de Trump⁴¹. Resulta notable el aumento de deportaciones a Guatemala⁴² y Honduras, y que coincide con el incremento del número de niños no acompañados detenidos (véase el gráfico II.3).

⁴¹ Orozco y Yasuna (2015) estiman que el número de ingresos legales e ilegales de migrantes centroamericanos que entran por la frontera de Estados Unidos entre 2010 y 2013 representa en torno al 70% de los inmigrantes totales. Con esos datos y los de deportaciones se puede estimar la migración “neta” anual promedio. Se pueden sumar ambas cantidades para los 4 años, ajustando los que entran por la frontera para agregarles el 30% que no entra por la frontera y restando de los inmigrantes que entraron el número de deportados. Así se obtiene una cifra “neta” de inmigrantes que permanecieron en Estados Unidos que equivaldría a un promedio de 76.000 inmigrantes que se suman al acervo total de inmigrantes cada año. Se observan fluctuaciones importantes en el número de deportados y de ingresos de migrantes, por lo que este es un promedio con alta variabilidad anual.

⁴² La mayor parte (53,3%) de los deportados guatemaltecos procedentes de México y Estados Unidos durante los primeros dos meses de 2017 eran indígenas mayas, y hombres (83%), que venían principalmente del occidente del país (DGE, 2017).

Gráfico II.9
Deportaciones totales a El Salvador, Guatemala y Honduras, 2010-2018
 (En número de personas)



Fuente: FOSDEH-ASIES-Fundaungo-KAS (2017b), Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para 2016 y 2017 y Observatorio Consular y Migratorio de Honduras para 2018 (dato de deportados hasta el 6 de noviembre de 2018). Estimaciones de El Salvador y Guatemala para 2018 están basadas en datos de la OIM. Incluye deportaciones aéreas (procedentes de los Estados Unidos) y terrestres (procedentes de México).

iv) DACA

Las crecientes apprehensiones y deportaciones se combinaron con algunos esfuerzos por moderar sus efectos durante el segundo período del gobierno de Obama. Una manifestación de esta intención, evidente ante el fracaso de la iniciativa de reformar la ley de migración y motivada por la importancia del voto latino en los Estados Unidos, fue el establecimiento del Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA) en 2012 (Amuedo-Doranes y Puttitanum, 2015). Fue una orden ejecutiva mediante la que se otorgaba el permiso para permanecer en el país durante dos años, renovables, a jóvenes que habían sido ingresados ilegalmente a los Estados Unidos antes de 2012, cuando eran menores, sin que tuvieran récord criminal y que se estaban educando, eran recién graduados o habían estado en las fuerzas armadas.

De acuerdo con el servicio de inmigración de los Estados Unidos, hacia fines de 2017 se encontraban 25.900 jóvenes de Guatemala, 17.700 de El Salvador y 16.100 de Honduras en esta condición, en contraste con más de medio millón de mexicanos, que representaban la gran mayoría (casi el 80%)⁴³. El Instituto de Política Migratoria estimaba que estaban registrados como parte de DACA 700.000 jóvenes en octubre de 2018, aunque de acuerdo con los criterios establecidos los beneficiarios potenciales alcanzaban 1,3 millones. Esto daba lugar a una tasa de participación del 54% del total de jóvenes elegibles. Esta tasa era de 63% para los hondureños, solo superado por un 68% en el caso de los mexicanos, y con tasas de 52% para los salvadoreños y 47% para los guatemaltecos, que eran los que menos lo estaban aprovechando para evitar su deportación (MPI, 2018).

⁴³ Fuente: US Citizenship and Immigration Services, Approximate Active DACA Recipients: Country of Birth, as of September 4, 2017.

En 2017 el Presidente Trump, con base en el argumento de que había sido una acción inconstitucional del Presidente Obama, dio la orden de terminar con este programa, con lo que los jóvenes que se beneficiaban de él podrían ser deportados. Sin embargo, en agosto de 2018 un juez federal de Texas permitió que se extendiera su vigencia, por lo que se canceló la posibilidad de deportarlos. También hizo un llamado al Congreso de los Estados Unidos para que pudiera resolver el problema de manera durable⁴⁴.

v) La importancia de la aplicación de la política migratoria a nivel local en los Estados Unidos

En contraste con la década de los noventa, cuando la gran mayoría de las deportaciones ocurría en la frontera, en años posteriores una proporción creciente de deportaciones ha ocurrido con base en aprehensiones ocurridas dentro de los Estados Unidos, pero con altibajos y diferencias dependiendo de la ciudad o estado norteamericano del que se trate. Capps y otros (2018) muestran cómo al principio del gobierno del presidente Obama aumentaron las deportaciones debido a que se habían dejado de exigir condiciones estrictas para expulsar a las personas migrantes del país: la policía responsable del control de migrantes, la ICE (Immigration and Customs Enforcement), contaba con cierto poder discrecional para detener a migrantes con el fin de deportarlos. Otras autoridades, generalmente locales, estaban obligadas a cooperar con la ICE para detener migrantes.

Hacia el final del gobierno de Obama comenzaron a aplicarse condiciones más estrictas para poder deportar a las personas migrantes y la ICE perdió parte de su poder discrecional. Como consecuencia, aunque las deportaciones habían sido altas durante varios años, se redujeron durante el último año del gobierno de Obama y, de acuerdo con el estudio mencionado, las restricciones impuestas por el gobierno de Obama protegían de la deportación a cerca del 90% de las personas migrantes indocumentadas al final de su período.

El Presidente Trump revirtió estas restricciones que impedían la deportación masiva. De nuevo aumentó el poder discrecional de la ICE para expulsar a las personas migrantes que habían ingresado de manera irregular a los Estados Unidos. Sin embargo, en numerosos casos ha habido oposición de comunidades y autoridades locales a estas medidas, pero esta oposición ha sido dispar (Capps y otros, 2018).

En California, Nueva York y Chicago ha habido medidas que han ido desde crear nueva legislación estatal hasta resoluciones de jueces que han impedido que la ICE proceda a realizar las detenciones con el objetivo de deportar migrantes. Autoridades locales, como *sheriffs* y jefes de la policía, han evitado colaborar con la ICE. En algunas comunidades se han descriminalizado acciones que antes involucraban delitos, como manejar sin licencia u otros delitos menores, o se ha permitido el uso de documentos de identificación que no delatan el estatus migratorio de las personas cuando se les involucra en algún delito menor.

⁴⁴ Véase [en línea] <https://www.nytimes.com/2018/08/31/us/politics/texas-judge-daca.html>.

De esta manera se ha evitado que estos migrantes puedan ser identificados y detenidos por la ICE.

Estas medidas han contrastado con las de otros estados, como Texas, Ohio y Georgia donde, al contrario, se ha modificado la legislación estatal para asegurar mayor cooperación de las autoridades locales con la ICE para detener y luego deportar migrantes. De esta manera, en estos estados se han creado islas o espacios en los que la probabilidad de detención es mayor y ha crecido el número de deportaciones.

Capps y otros (2018) señalan que también ha aumentado el apoyo legal de algunos consulados de países de donde provienen las personas migrantes, especialmente mexicanas, y que es mayor el monitoreo de las actividades de la ICE por parte de organizaciones comunitarias o humanitarias para prevenir detenciones. A menudo se ha reducido la cooperación de las comunidades con las autoridades, por lo que se observan menores denuncias de crímenes, así como menor presencia de migrantes en espacios públicos y abiertos. Una conclusión importante del estudio citado es que, a pesar del apoyo con el que cuentan las personas migrantes, ha aumentado su grado de angustia en comunidades o estados donde ha habido menor cooperación de las autoridades locales con la ICE, porque la ICE ha buscado compensar esta falta de cooperación —reflejada en el acceso a cárceles para identificar a migrantes, por ejemplo— con acciones en otros ámbitos públicos, incluyendo arrestos en domicilios u otros lugares concurridos.

En síntesis, un panorama realmente complejo de oposición local ha evitado, hasta ahora, que se pudiera implementar un programa realmente masivo de deportaciones. Además, se han ajustado las estrategias de llegada a los Estados Unidos, así como las prácticas cotidianas de las personas migrantes que allí residen, lo que también ha dificultado deportaciones masivas. Sin embargo, la voluntad de avanzar con esta política está siendo impulsada de manera decisiva por el poder ejecutivo norteamericano, como lo reflejó su acción inicial de aceptar la separación de familias de migrantes, posteriormente revertida por la presión nacional e internacional.

vi) Políticas sobre trabajo temporal

El Programa de Braceros, convenido entre los gobiernos de México y los Estados Unidos en 1943, es un importante antecedente histórico en materia de migración temporal regulada por el gobierno de los Estados Unidos⁴⁵. Fue un momento en que las necesidades tanto de combatir como de atender la producción militar en los Estados Unidos hacía insuficiente la mano de obra disponible para atender la agricultura norteamericana. Ante ello el gobierno de los Estados Unidos acudió al de México para que se pudiera suplir esa demanda con trabajadores mexicanos. México, que acababa de declarar la guerra a los países del eje, estuvo de acuerdo con la propuesta: la concibió como un aporte de México al esfuerzo de los aliados en la guerra y como una fuente de beneficios económicos.

⁴⁵ La migración temporal no se limita a la que depende de un plazo fijo definidos por los gobiernos del país de destino. La duración de las migraciones puede también ser definida por los propios migrantes, lo que dependerá de diversas circunstancias que están comenzando a ser analizadas en la literatura especializada. Véase Dustmann and Görlach (2016).

Lo convenido incluía facilidades de alojamiento, servicios sanitarios, tratamiento médico, transporte y salarios equivalentes a los de los trabajadores norteamericanos en el campo, así como su formalización mediante un contrato de trabajo escrito en español. Dio lugar a una movilización masiva de trabajadores mexicanos que llegaron a sumar 4,5 millones durante toda su duración. El convenio se extendió por 22 años, hasta terminar en 1964, generó empleo e ingresos y contribuyó a una expansión y modernización de la agricultura en California.

Sin embargo, a menudo este acuerdo también incluyó abusos, discriminación y condiciones lamentables de trabajo y de alojamiento que no reflejaban lo convenido. También estuvo acompañado por otros flujos migratorios irregulares, que se ampliaron cuando el programa terminó, como ya se anotó. La oferta tan grande de mano de obra mexicana, especialmente los mecanismos inadecuados de regulación y supervisión del proceso de reclutamiento de trabajadores, provocó que muchos trabajadores acudieran a sobornos para ser parte del programa, contraviniendo su espíritu inicial. Sin embargo, el programa también permitió establecer un patrón de migración temporal y legal que alternaba épocas de trabajo con el retorno de los trabajadores a sus comunidades, replicado posteriormente en otros países europeos y del Medio Oriente.

La eliminación del Programa de Braceros provocó un auge de inmigrantes irregulares (y permanentes), como ya se indicó, y fue hasta entrado el siglo XXI que comenzó a reducirse, o estabilizarse, el número de indocumentados. Además, junto con el estancamiento del número de trabajadores indocumentados (en torno a los 11 millones en 2017), comenzó a aumentar, más allá de la agricultura, la importancia del trabajo temporal de migrantes en los Estados Unidos. Esta tendencia sería todavía incipiente pero contraria a la observada a partir del abandono del Programa de Braceros en 1965.

En 2017 existían varios regímenes de trabajo temporal, identificados en el cuadro II.4. Según Costa y Rosenbaum (2017) estos trabajadores representaban alrededor de 1% de la fuerza de trabajo de los Estados Unidos en 2013, aunque la medición estadística, el monitoreo y el seguimiento de estos trabajadores, a diferencia de lo que se ha hecho en el Canadá, ha sido superficial y sujeto a serias críticas.

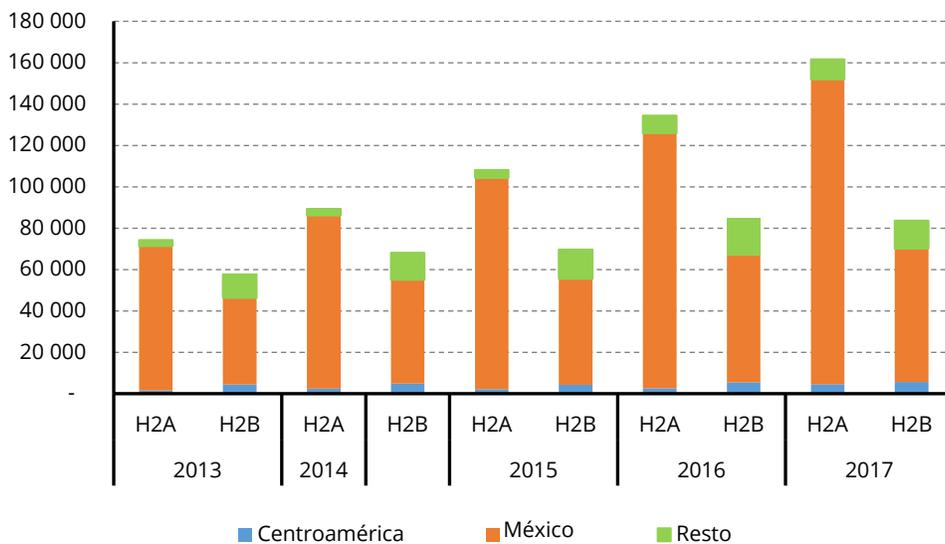
Cuadro II.4
Trabajadores temporales en los Estados Unidos, 2013

Visa	Clasificación del trabajo	Número de trabajadores
H2A	Trabajo temporal agrícola	74 859
H2B	Trabajo temporal no agrícola	94 919
H1B	Trabajo especializado	460 749
J1	Intercambio	215 866
J2	Esposo(a)s de visitas de intercambio	8 243
L1	Transferencias dentro de empresas	311 257
L2	Esposo(a)s de transferencias	38 952
O1/O2	Con habilidades extraordinarias	29 894
F1	Estudiantes	139 155
TN	NAFTA	50 000
Total		1 423 894

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Cuadro 14 [en línea] <https://www.epi.org/publication/temporary-foreign-workers-by-the-numbers-new-estimates-by-visa-classification/>.

El número de empleados correspondientes a los regímenes H2A y H2B, de trabajadores temporales poco calificados, especialmente en el sector agrícola (visa tipo H2A), aumentó entre 2013 y 2017, como puede observarse en el gráfico II.10. Los trabajadores mexicanos representaron la mayoría del total de trabajadores extranjeros temporales empleados en ambas categorías, y sumaban un total de 212.000 trabajadores en 2017. No hubo una tendencia a que se redujera la participación de trabajadores mexicanos en esta categoría, lo que puede atribuirse a una creciente participación de trabajadores agrícolas inmigrantes agrícolas en el 2HA, que tuvo lugar con la simultánea reducción de aquellos con un estatus migratorio y laboral irregular (Martin, 2017).

Gráfico II.10
Estados Unidos: total de trabajadores en los regímenes temporales poco calificados agrícolas (2HA) y no agrícolas (2HB)

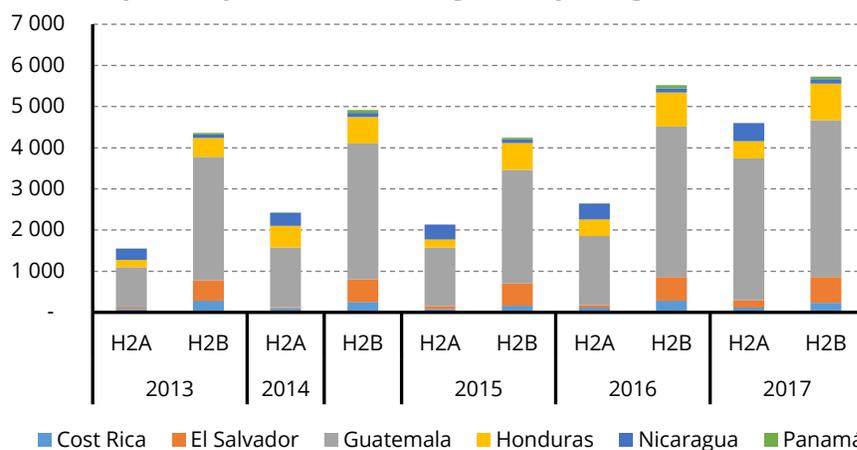


Fuente: Elaboración propia con base en datos de US Visas, US Department of State.

Los trabajadores centroamericanos, especialmente guatemaltecos, aumentaron entre 2013 y 2017 su participación en ambos regímenes, pero más en la categoría H2B, correspondiente principalmente a servicios (véase el gráfico II.11). Sin embargo, entre 2016 y 2017 la participación de trabajadores guatemaltecos se duplicó en la categoría H2A, de labores agrícolas, lo que sugiere la posibilidad de futuros aumentos de empleados contratados en esta categoría. Puede ser un primer indicio de una relativa escasez de mano de obra agrícola procedente de México, como advirtieron Martin y Taylor (2013). Los trabajadores guatemaltecos llegaron a ser más de 7.000 al sumar tanto los que estaban registrados en H2A como H2B en el 2017, de un total de algo más de 10.000 centroamericanos ese año.

Gráfico II.11

Estados Unidos: trabajadores centroamericanos en los regímenes temporales poco calificados, agrícolas y no agrícolas



Fuente: Elaboración propia sobre la base US Visas, US Department of State.

La dimensión de género adquiere especial importancia con relación a la migración temporal. Por un lado, tiene especial importancia la agricultura, en la que predomina la presencia de hombres. Por otra, la participación de las mujeres es mayor en el área de trabajo temporal en servicios, pero este no es necesariamente su principal destino. En el caso de la legislación de los Estados Unidos se combinan dos factores que afectan negativamente a las personas migrantes, especialmente a las mujeres.

Primero, la vía legal para emplear a trabajadores no calificados es limitada, como lo demuestra la cobertura restringida de los regímenes 2HA y 2HB, si bien la agrícola (2HA) está aumentando. Sin una ampliación importante de estos regímenes —o de alguno similar—, una proporción alta de migrantes, especialmente los menos calificados, continuarán siendo empleados como indocumentados, en condiciones violatorias de sus derechos, lo que aumenta su vulnerabilidad y limita sus márgenes para luchar por ellos. Las ocupaciones que tienen mayores proporciones de migrantes no autorizados antes de 2016 eran las que correspondían a actividades estacionales: las de trabajadores agrícolas (26% del total de indocumentados) y trabajadores de la construcción (15%), según Pew (Passel y otros, 2016). Estos datos demuestran lo insuficiente que han sido estos regímenes para asegurar una contratación legal de trabajadores estacionales.

Segundo, la fuerte presencia de mujeres en trabajos que no eran de naturaleza estacional y que no estaban sujetos al régimen 2HB, como el cuidado de niños y adultos mayores y el trabajo doméstico, sesga su ocupación aún más hacia actividades de trabajadores no calificados que no cuentan con documentación. Ello aumenta su vulnerabilidad y facilita la violación de sus derechos (Newland and Riester, 2018).

Aunque al principio del período considerado parecía que los servicios serían una fuente más importante de trabajo temporal centroamericano, el crecimiento del trabajo temporal agrícola entre 2016 y 2017, predominantemente de guatemaltecos, indica que los dos regímenes pueden ser susceptibles de emplear a más centroamericanos en el futuro.

Según Giorguli-Saucedo y otros (2016), la evolución creciente de visas H2A y H2B sugiere una estrategia silenciosa de los Estados Unidos de aumentar las opciones legales para los trabajadores temporales.

b) La política mexicana de migración y las personas migrantes centroamericanas

Desde fines del siglo XIX hubo trabajadores guatemaltecos que trabajaron en la agricultura de Chiapas y Soconusco, así como trabajadores guatemaltecos transfronterizos. Se trataba de flujos de migrantes indocumentados, aunque tolerados por las autoridades mexicanas y aceptados por la población local (Castillo y Toussaint, 2015). Esta es una de las primeras experiencias de México con migrantes temporales.

Aunque hubo un flujo continuo de trabajadores temporales guatemaltecos a México durante la mayor parte del siglo XX, a principios de la década de 1980 el conflicto armado interno de Guatemala generó un flujo de decenas de miles de desplazados que emigraron a México, de los que en torno a 46.000 se ubicaron en campos de refugiados en ese país (Castillo y Toussaint, 2015). Ello estimuló a México a adoptar un papel más activo en relación con este tema, por lo que en 1990 se aprobó una ley de asilo que reguló la categoría de refugiado. Como resultado de los acuerdos entre representantes de los refugiados y el gobierno de Guatemala, retornaron voluntariamente a Guatemala aproximadamente 43.000 refugiados —una experiencia de retorno con numerosas lecciones, como se verá más adelante—, y de manera gradual alrededor de 24.000 guatemaltecos asumieron una residencia permanente en México (Castillo y Torussaint, 2015). Luego, en el marco de la suscripción del NAFTA, México creó el Instituto Nacional de Migración en 1993, que comenzó a ocuparse de temas migratorios, y en 2011 se aprobó la Ley de Migración.

A partir de 1997 México impulsó un proceso de documentación de las personas migrantes guatemaltecas y permitió su ingreso con un formulario de trabajadores agrícolas visitantes, que fue transformado en un formulario de trabajadores transfronterizos en 2008. Este formulario fue sustituido en 2012 por una tarjeta de trabajador transfronterizo visitante (TVTF) con la que se autorizó a los guatemaltecos que la portaban a trabajar durante un año en los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco, sin poder viajar a otros estados del país. Asimismo, se acordó suministrar la Tarjeta de Visitante Local (TVL), que permite visitar sin trabajar, pero que ha sido utilizada para amparar a trabajadores guatemaltecos en la frontera mexicana (Castillo y Nájera, 2014). México también comenzó a otorgar permisos (Tarjeta de Visita Regional, TVR) de 72 horas, cuyo plazo extendió posteriormente, básicamente para realizar compras en los estados del sur de México. Los trabajadores de El Salvador y Honduras no fueron incluidos en estas iniciativas.

Sin embargo, el origen de las personas migrantes centroamericanas en México se diversificó a partir del 2001. Migrantes salvadoreños y hondureños comenzaron a llegar a partir de ese año, cuando se fortaleció el control de la frontera de los Estados Unidos como consecuencia de los ataques terroristas en ese año. En 2005, el Canadá, los Estados Unidos y México acordaron la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), que marca el inicio de un enfoque mexicano de control de los flujos migratorios que iban a los Estados Unidos con base en un criterio de seguridad.

En 2014, ante la crisis generada por el fuerte de aumento de niños no acompañados detenidos en la frontera sur de los Estados Unidos, México comenzó a ejecutar el Programa Frontera Sur con el fin de asegurar mayor protección pero también mayor control de las personas migrantes dirigidas al norte, que sumaban entre aproximadamente 100.000 migrantes de los tres países (Giorguli-Saucedo y otros, 2016) y 130.000 (Orozco y Yansura, 2015). Ello ha estado asociado a un creciente número de deportaciones (terrestres) de migrantes guatemaltecos, salvadoreños y hondureños, que llegaron a superar las deportaciones (aéreas) procedentes de los Estados Unidos (ASIES y otros, 2016). Estas cifras apuntan a una función adicional de la política migratoria mexicana de reducir el flujo de migrantes indocumentados con posibilidades de ingresar a los Estados Unidos.

Datos de la División de Población de las Naciones Unidas permiten concluir que Guatemala se mantuvo como la principal fuente de inmigración en México —después de los Estados Unidos— con aproximadamente 545.000 migrantes en 2017, pero ese año ya había cerca de 154.000 hondureños y 103.000 salvadoreños. La mayor parte de las personas migrantes guatemaltecas han sido trabajadoras temporales. De acuerdo con datos de una encuesta⁴⁶ procesados por Meza González (2015), cerca de 16.000 trabajadores guatemaltecos tenían la tarjeta de trabajador fronterizo visitante (TVTF) para trabajar en Chiapas en 2013, equivalente a casi la mitad de los trabajadores temporales, con una proporción levemente mayor con la tarjeta regional de visita rápida.

Según Meza González (2015) la mayor parte de los trabajadores guatemaltecos reportaron ser trabajadores agrícolas, con porcentajes que habían aumentado del 35 % del total de trabajadores migrantes guatemaltecos en México en 2004 al 60% del total en 2013. Esta evolución podría ser un indicador de la relativa escasez de mano de obra agrícola en México anunciada por Taylor y Martin (2013). De acuerdo con Meza González los trabajadores agrícolas guatemaltecos ganaban algo menos de dos salarios mínimos, similar a lo ganado por la población económicamente activa de Chiapas. A su vez, los salarios mensuales medios obtenidos por los guatemaltecos en el sur de México equivalía a menos del 10% de lo que ganaban los mexicanos en los Estados Unidos en 2011 (Castillo y Nájera, 2014).

Meza González (2015) también encontró que el predominio de actividades agrícolas de los migrantes guatemaltecos masculinos y del servicio doméstico entre las mujeres, así como su concentración en Chiapas, estaba asociado a un nivel menor de educación en comparación con los salvadoreños, quienes vivían en áreas lejanas a la frontera y cercanas a la Ciudad de México, donde trabajaban como comerciantes, artesanos, técnicos y profesionales. Los hondureños, en una situación intermedia, estaban menos concentrados que los guatemaltecos en Chiapas y con ocupaciones más diversificadas, menos dependientes de la agricultura, aunque con un grado importante de precariedad laboral. Asimismo, las mujeres salvadoreñas y hondureñas tendían a estar ocupadas mayoritariamente en actividades comerciales y menos en el servicio doméstico, a diferencia de las guatemaltecas.

⁴⁶ Emif Sur, 2004-2013, México, El Colegio de la Frontera Norte, Conapo, STPS, SRE e INM.

Con el nuevo gobierno de México establecido en 2018 se definió una nueva política migratoria, enmarcada en el Pacto Mundial sobre Migración, y con dos ejes orientadores: el del respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y el de impulsar la cooperación internacional para favorecer un desarrollo integral para atender las razones sociales y económicas que dan lugar a la emigración forzada. Entre lo más pertinente para los países del NCA están las decisiones de incorporar al mercado laboral en el que participan Guatemala y Belice a El Salvador y Honduras y extenderles a los trabajadores de estos países permisos como los que se otorgaban a los guatemaltecos. Ello refuerza el papel de la migración temporal regulada como una de las bases de la política migratoria mexicana.

c) La política migratoria del Canadá y las personas migrantes centroamericanas

En 1967 el Canadá cambió su política de migración para sustituirla por un sistema de selección de inmigrantes basados en sus capacidades, experiencia de trabajo y características demográficas, reflejado en un sistema de puntajes. Pocos años después, en 1971, aprobó una política de multiculturalidad, que luego se ratificó y codificó mediante una ley en 1988, que puso de manifiesto su vocación plural y abierta a la diversidad en materia migratoria.

Entre 1983 y 1986 los consulados canadienses dieron visas a refugiados centroamericanos deportados por los Estados Unidos, lo que significó el ingreso de 21.000 centroamericanos, la mayoría de ellos salvadoreños (García, 2006). Ello ilustra el efecto de una decisión política —aceptar refugiados/migrantes deportados por los Estados Unidos—, que se reflejó en el predominio de salvadoreños en el total de migrantes centroamericanos posteriormente, reforzado por la atracción de una diáspora que creció gradualmente. De acuerdo con la División de Población de las Naciones Unidas los inmigrantes salvadoreños en el Canadá alcanzaron en 2017 cerca de 508.000 personas, superando con creces los 178.000 guatemaltecos y 67.000 hondureños⁴⁷, a pesar de la importancia de los guatemaltecos en un programa de trabajadores extranjeros temporales, como se verá a continuación.

Actualmente el Canadá tiene dos programas de migración temporal: el programa internacional de movilidad (IPM) y el programa de trabajo temporal para extranjeros. El primero está dirigido principalmente a recibir migrantes con alta capacitación e ingresos, originados en países desarrollados, y el segundo está dirigido a personas de menor nivel de educación, dispuestos a aceptar salarios menores y procedentes de países en desarrollo; cubre principalmente a trabajadores agrícolas y condiciona la contratación de trabajadores extranjeros a que se demuestre que no desplazan a trabajadores canadienses, a diferencia del IPM.

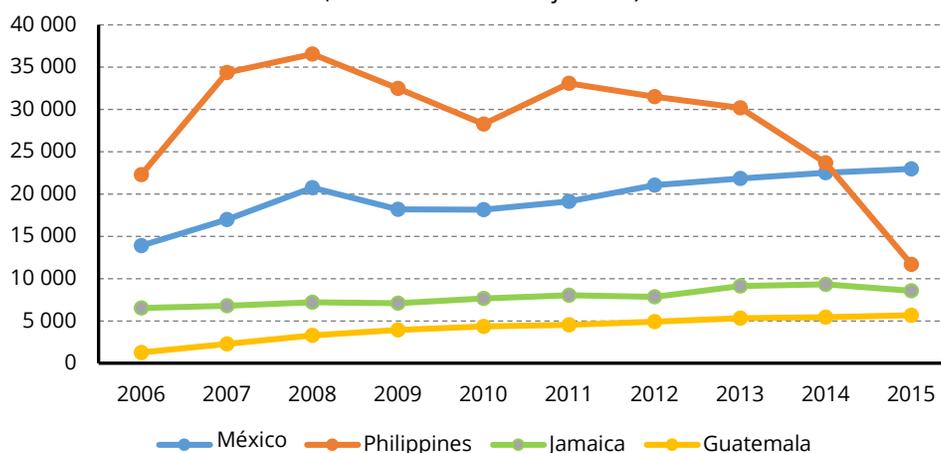
El Canadá estableció el programa de trabajadores temporales en 1973, aunque desde 1966 convino con Jamaica un acuerdo de empleo temporal en la agricultura, que se extendió a otros países, incluyendo a México en 1974 y a Guatemala en 2003. Con los acuerdos

⁴⁷ Significativamente, había más inmigrantes costarricenses (95.000) que hondureños, probablemente como reflejo del mayor nivel educativo de Costa Rica y la política migratoria del Canadá de favorecer el ingreso de migrantes con mayores niveles técnicos o profesionales.

multilaterales de comercio de servicios, negociados como parte de la Ronda Uruguay durante la década de 1990, dejó de justificarse un tratamiento preferencial con relación al trabajo temporal en otro país, que constituye una exportación de servicios. Sin embargo, en su negociación sobre este tema el Canadá se reservó el derecho a continuar aplicando un procedimiento de tramitación rápida a los países (México y países caribeños⁴⁸) con los que había llegado a un acuerdo sobre el trabajo temporal agrícola previamente (GATS, 1994)⁴⁹.

Como resultado de lo convenido entre Guatemala y el Canadá en 2003, y después de un proceso gradual, casi 6.000 trabajadores guatemaltecos empleados en granjas agrícolas o avícolas viajan al Canadá cada año, generalmente por siete meses. Como puede verse en el gráfico II.12, Guatemala es el cuarto país en importancia del total de trabajadores que se encuentran en el programa de trabajadores extranjeros temporales, que a su vez consiste de subprogramas para el sector agrícola (donde se concentran los guatemaltecos) y otros (incluyendo cuidado). La reducción del número de trabajadores filipinos que se observa en el gráfico se explica por la decisión del gobierno canadiense de darle preferencia al empleo de trabajadores canadienses frente a los extranjeros en el sector de cuidado.

Gráfico II.12
Canadá: cuatro principales países del Programa de Trabajadores Extranjeros Temporales, 2006-2015
(En número de trabajadores)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Government of Canada [en línea] <https://open.canada.ca/data/en/dataset/052642bb-3fd9-4828-b608-c81dff7e539c>.

En cuanto al proceso de contratación del programa de trabajadores agrícolas temporales, los empleadores hacen la selección de trabajadores en el Canadá, con base en diversos criterios que incluyen las recomendaciones de los trabajadores que ya han estado allá. Hay una preferencia por la continuación de trabajadores en las mismas empresas porque se reducen los costos de aprendizaje. Los empleadores también pagan los pasajes de

⁴⁸ Angila, Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Jamaica, Monserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Trinidad y Tabago.

⁴⁹ Esto puede ser una desventaja para la contratación de trabajadores centroamericanos ante procesos engorrosos que pueden aplicárseles en sus respectivos países o en Canadá.

los trabajadores, con lo que aumenta la probabilidad de que estratos en situación de pobreza extrema puedan emigrar temporalmente, al no tener que cubrir sus costos de viaje, además de hacerlo de manera segura.

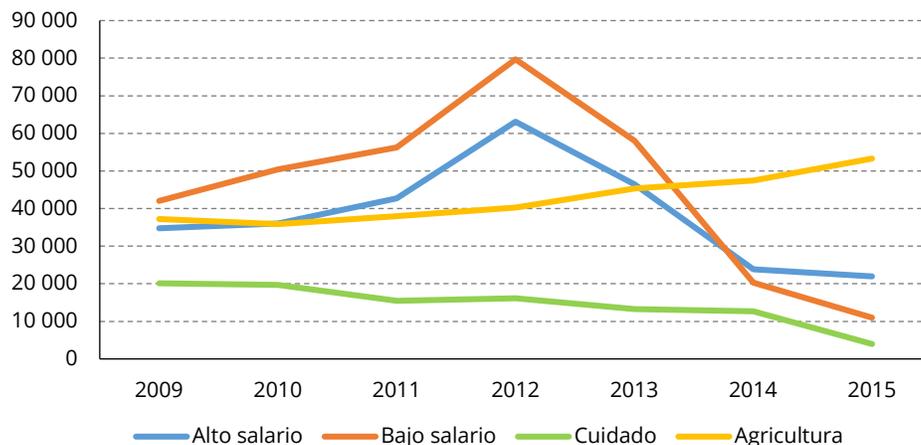
Todos los trabajadores firman un contrato y se garantiza el acceso a la salud pública, del que se benefician los trabajadores canadienses en general, así como el derecho a descansos y días libres. También tienen la obligación de pagar el impuesto sobre la renta y se les hacen deducciones para cubrir el costo de la vivienda y alimentación. El salario pagado es equivalente o superior al salario mínimo del Canadá. Casi todos tienen experiencia en trabajar en la agricultura, aun cuando participan en las cosechas con herramientas y métodos diferentes a los utilizados en Guatemala (OIM, 2008).

Se destacan tres objetivos del gobierno canadiense con relación a este programa temporal: asegurar que los trabajadores extranjeros solamente desempeñen trabajo para el que no hay mano de obra canadiense disponible, garantizar el retorno de los trabajadores extranjeros a su país de origen y proteger los derechos de los trabajadores.

En relación con estos temas, una auditoría en 2017 de la Oficina del Auditor General del Canadá encontró que, aunque se había hecho un esfuerzo importante por reducir el número de trabajadores extranjeros temporales para asegurar empleo para trabajadores canadienses —se redujo drásticamente de un total de 199.000 en 2013 a 90.000 en 2015— debía continuarse haciendo esfuerzos en este sentido (Office of the Auditor General of Canada, 2017). De acuerdo con esta oficina, existían empresas que habían acudido a la contratación de trabajadores extranjeros como parte de un modelo de negocios que buscaba reducir costos y no como una medida de última instancia provocada por no contar con trabajadores canadienses disponibles.

Esta reducción no afectó mayormente al sector agrícola, donde estaban concentrados los trabajadores guatemaltecos, puesto que es un sector donde la disponibilidad de trabajadores canadienses es muy limitada, pero afectó severamente a los demás sectores, como puede observarse en el gráfico II.13. Asimismo, esta situación pone de manifiesto el peligro de inestabilidad del empleo de trabajadores extranjeros temporales.

Gráfico II.13
Canadá: Programa de Trabajadores Extranjeros Temporales, 2009-2015
 (En número de trabajadores)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Office of the Auditor General of Canada [en línea] http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201705_05_e_42227.htm.

En cuanto al retorno de trabajadores a su lugar de origen, evaluaciones rigurosas demuestran que el régimen canadiense ha tenido éxito en asegurar el retorno de la gran mayoría de trabajadores a su país de origen como Guatemala (Propopenko y Hou, 2018), sin permanecer en el Canadá. Las críticas a esta situación han conducido a sugerencias para flexibilizar este criterio por parte del gobierno canadiense (Employment and Social Development Canada, 2017).

El otro señalamiento de la Oficina del Auditor General fue acerca de la inadecuada supervisión del cumplimiento de obligaciones que debían cumplir las empresas contratantes de trabajadores extranjeros temporales. Esto incluía insuficientes o tardías inspecciones y pocas entrevistas de trabajadores y empleadores en sectores más vulnerables, como el agrícola, y especialmente en relación con ciertos derechos laborales.

Finalmente, existe una limitación más amplia que es inherente a todos —o la gran mayoría— de los programas de trabajo temporal de extranjeros: excluyen ciertos derechos como el de la libre movilidad entre ocupaciones y el derecho a la unión familiar, y no contribuye a tener la opción de convertirse en un residente permanente con todos los derechos que le son inherentes. Estos costos deben compararse con los ingresos que benefician al trabajador y a su hogar, y que se generan en condiciones decorosas y sin violaciones de sus derechos laborales básicos, además del derecho a la protección social que un programa como el canadiense ofrece.

B. Propuestas

1. Hacia un relato matizado: hay que evitar que la brecha entre capacidades y oportunidades aumente la emigración

De acuerdo con Fratzke y Salant (2018b), actualmente compiten dos interpretaciones o narrativas acerca de la relación entre desarrollo y migraciones. La primera es que el desarrollo, al fracasar, genera más migraciones, mientras que la segunda plantea que el desarrollo, por su propia naturaleza y en un mundo globalizado, genera más migraciones. La primera plantea que las migraciones son el resultado de la pobreza, de la inseguridad y de la desigualdad, y que para reducirla o aminorarla deben reducirse. La segunda argumenta que la migración genera beneficios, que incluyen las remesas y conocimientos, aunque también genera costos. La propuesta de la primera es reducir la pobreza, la seguridad y la desigualdad para que disminuyan las migraciones, mientras que la segunda argumenta que el desafío es asegurar que los beneficios de la migración sean mayores que sus costos.

La evidencia para Centroamérica apunta a que la primera interpretación se acerca más a la realidad, especialmente cuando se compara a los países del NCA, junto con Nicaragua, a Costa Rica y Panamá. Ha existido una asociación entre mayores migraciones y estructuras socioeconómicas desiguales que han sido incapaces de generar suficiente empleo de alta productividad y que tampoco han podido garantizar la seguridad individual y social de sus ciudadanos. Esta situación ha sido exacerbada por eventos que han incluido guerras internas, desastres ambientales y altos niveles de delincuencia⁵⁰. A ello se ha unido una demanda de mano de obra no calificada de bajo costo, principalmente en los servicios y en la agricultura de los Estados Unidos y otros países, pero con una legislación que, sin proponérselo, ha favorecido flujos migratorios irregulares, desordenados y en condiciones inseguras. Claramente existe una responsabilidad compartida, de actores en los países de origen y de destino de la migración.

Las versiones más simplistas del relato que se centra en las causas estructurales de la migración han sido cuestionadas porque las decisiones de los hogares de migrar o no migrar han sido bastante más complejas que lo que podría derivarse de estas visiones. Las propias carencias o restricciones de los hogares, junto con incentivos cambiantes, oportunidades inciertas e información incompleta han conducido a que sus reacciones dependan mucho de su contexto específico, donde la dimensión territorial se vuelve central. Por una parte, condiciones estructurales como las descritas o impactos ambientales o sociales como los vividos en Centroamérica, no siempre han resultado en decisiones de emigrar. La pobreza extrema no ha favorecido la emigración y, como se explicó previamente, los hogares no siempre han reaccionado ante los eventos con la decisión de que uno de sus miembros emigre.

⁵⁰ Esta visión puede matizarse, por supuesto. Costa Rica y Panamá, con menores problemas económicos y sociales, también han generado emigraciones que alcanzan la media mundial, en torno al 3% de su población. La emigración costarricense es incluso mayor que la hondureña en el Canadá.

Por otra, las políticas dirigidas a reducir la pobreza o la desigualdad frecuentemente han contribuido a aumentar en vez de reducir las migraciones, especialmente en el corto o mediano plazo. Aunque no se han encontrado estudios que lo documenten de manera rigurosa para países centroamericanos específicos, numerosas investigaciones en otros países o más amplias han podido demostrar cómo microcréditos, subsidios agrícolas, programas de capacitación e incluso la reducción de la pobreza o el aumento del ingreso por habitante en determinadas condiciones han resultado en un aumento de la migración, principalmente porque han facilitado recursos para cubrir el costo de emigrar (OECD, 2017; Fratzke y Salant, 2018). Además, las políticas migratorias del principal destino de la migración centroamericana, los Estados Unidos, han fomentado la migración irregular y permanente al no contar con amplios programas de migración temporal adecuadamente regulados que podrían haber moderado algunas de las manifestaciones más negativas de la migración centroamericana actual.

Lo anterior obliga a matizar el primer relato en dos sentidos. Primero, atender ciertos problemas básicos del desarrollo como mejorar la educación y la salud, o reducir la pobreza extrema, puede aumentar la migración en el corto plazo. Existe el peligro de que surja una brecha muy grande entre las capacidades otorgadas a los hogares e individuos para aprovechar oportunidades económicas con el fin de generar ingresos y salir de la pobreza, por un lado, y la generación de las oportunidades para aprovechar estas nuevas capacidades, por otra.

Específicamente, los gobiernos pueden favorecer más educación, salud, subsidios y crédito, pero si no hay simultáneamente una masiva generación de inversiones y empleos, las mayores capacidades de las personas favorecidas por políticas públicas se reflejarán en que muchos de ellos emigrarán. Corresponde, por consiguiente, darle prioridad a un gran salto (*big push*) en materia de inversiones de calidad para generar empleo decente masivo. En la medida en que se genera confianza y esperanza en un futuro mejor la emigración tenderá a reducirse.

Segundo, en la medida en que no se dé este gran salto y esa brecha no se cierre —contrario a una visión optimista de confiar en que se cerrará gradualmente— corresponde asumir, como Estados y como sociedades centroamericanas, que las migraciones continuarán. Se vuelve entonces fundamental implementar una estrategia de migraciones dirigida a asegurar un balance de costos y beneficios favorable, lo que en buena parte se lograría con migraciones seguras, protegidas y ordenadas, como recomienda el Pacto Mundial sobre Migraciones. Correspondería reducir, simultáneamente, las migraciones desordenadas, inseguras, irregulares y vulnerables. Ello también implica acuerdos con los países que son destino de las migraciones. Esta visión corresponde a la reflejada en el Pacto Mundial de Migraciones, que busca compatibilizar la necesidad de acceso a los mercados de trabajo en los países de destino, planteado por los países que son origen de las migraciones, y el ejercicio de soberanía y control de sus mercados de trabajo por parte de los países que son destino de las migraciones.

Las reacciones negativas de amplios sectores de estos países, que rechazan las migraciones, basadas en percepciones maniqueas y equivocadas, ejercen influencia política

y deben tomarse en cuenta a la hora de proponer una estrategia de migraciones. También tienen que ver con un relato que no vincula el tema de la migración con el desarrollo, sino con la seguridad, y que lo asocia con riesgos de terrorismo, narcotráfico y trata de personas. Al entrar al área de recomendaciones de política migratoria, esta visión puede entrar en contradicción con cualquiera de las visiones anteriores, especialmente en la medida en que no reconoce la existencia de causas económicas y sociales de las migraciones, ni de que se debe buscar un balance favorable de costos y beneficios.

Su implicación más importante es reducir el número de migrantes sin necesariamente reconocer sus complejas causas. Puesto que la incidencia de esta visión es importante, sobre todo en algunos de los países que son destino de las migraciones centroamericanas, y específicamente en los Estados Unidos, corresponde realizar un esfuerzo por enmarcarla dentro de una visión equilibrada. Se trataría de un balance entre el acceso al mercado de trabajo en el país de destino, por un lado, y el control de este mercado por parte de las autoridades de ese país, por el otro, sin dejar de reconocer las complejas relaciones entre la migración y el desarrollo, así como la responsabilidad compartida de países de origen y de destino que existe en relación con este tema⁵¹.

2. Hacia una nueva inserción internacional de Centroamérica, basada en servicios y agricultura no tradicional

a) Migraciones, servicios, agricultura y educación

La relación entre migraciones y desarrollo en Centroamérica tiene un punto de partida fundamental: la inserción de Centroamérica en la economía mundial, que permite concebir las migraciones como expresión de “ventajas comparativas reveladas” de los países de la región⁵². En general, las migraciones pueden considerarse como una forma de exportar servicios, donde parte de la remuneración del trabajo en el país de destino se refleja en la recepción de remesas en el país de origen. La Organización Mundial del Comercio contempla la posibilidad de considerar las migraciones temporales como una forma de exportar servicios (modo 4), sujeto a ciertas disciplinas multilaterales⁵³. Junto con el modo 2, que corresponde a turismo, y al 1, que corresponde a transacciones transfronterizas, como las hechas por la vía de los centros de llamadas, han asumido una creciente importancia dentro de la balanza de pagos de los países centroamericanos.

Mientras que el promedio (no ponderado) del peso de las exportaciones de servicios en las cinco mayores economías latinoamericanas alcanzó un 13,8% del total de exportaciones en 2015, en el caso de las economías centroamericanas alcanzó más del doble, de 31% el mismo

⁵¹ El Pacto Mundial para la Migración suministra un marco para realizar este ejercicio, aunque lamentablemente el gobierno de los Estados Unidos no lo ha aceptado.

⁵² El concepto de ventaja comparativa revelada fue originalmente propuesto por Balassa y Noland (1989), y estimado mediante una fórmula que comparaba el peso relativo de las exportaciones de cierto producto de un país con el peso de esas exportaciones en la economía mundial. Podría realizarse un análisis similar sobre el peso relativo del empleo de migrantes en diferentes regiones de los países de destino de la migración.

⁵³ Estrictamente interpretado se trataría de trabajadores en servicios.

año (Fuentes, 2016). Un indicador adicional de la importancia de la exportación de servicios en Centroamérica, en contraste con el resto de la región, es que el conjunto de países centroamericanos ha tenido un creciente superávit de la balanza de servicios, que se elevó de algo menos del 5% del PIB en 2011 a aproximadamente 5,6% del PIB en 2015, debido especialmente a un aumento del turismo. Ello contrasta con un déficit continuo de la balanza de servicios para América Latina en su conjunto, que para 2015 alcanzó en torno a 3,1% del PIB (Fuentes, 2016).

Cuadro II.5
Perfiles educativos de migrantes de El Salvador, Guatemala y Honduras
(En porcentajes)

	Menos de básica	Básica	Intermedia	Avanzada
El Salvador				
Total de empleados (2016)	30,0	32,3	31,4	6,1
Migrantes en los Estados Unidos (2016)		34,3	59,0	6,7
Deportados (2013)	6,2	52,1	35,5	3,8
Migrantes exitosos en los Estados Unidos (2016)	12,4	21,2	63,3	3,1
Migrantes en México (2015)		64,1	18,3	17,5
Guatemala				
Total de empleados (2016)	39,0	42,5	14,3	4,2
Migrantes en los Estados Unidos (2016)		42,9	49,8	7,3
Deportados (2017)	6,2	79,9	12,4	1,5
Migrantes exitosos en los Estados Unidos (2016)		24,3	61,8	13,9
Migrantes temporales Canadá (2007)	7,6	88,1	4,3	0,0
Migrantes en México (2015)		88,0	5,1	6,9
Honduras				
Total de empleados (2016)	30,1	42,4	20,4	6,5
Migrantes en los Estados Unidos (2016)		36,7	55,6	7,7
Migrantes exitosos en los Estados Unidos (2016)		26,5	50,5	23,0
Migrantes en México (2015)		77,3	12,3	10,4

Fuente: Elaboración propia⁵⁴.

Nota: Cada fila suma 100%. No se incluyeron los no especificados. En el caso de Honduras 0,6% del total de empleados eran no especificados. Del total de empleados de El Salvador, 0,2% eran no especificados y para deportados era 2,4%. Casos con educación básica incluyen a menos de básica cuando esta no se reporta.

⁵⁴ En el caso de Honduras 0,6% del total de empleados eran no especificados. Del total de empleados de El Salvador, 0,2% eran no especificados y para deportados era 2,4%. Casos con educación básica incluyen a menos de básica cuando esta no se reporta. Fuente para total de empleados: ILOSTAT; para migrantes en EUA, MPI Data Hub; DGE (2017) para deportados de Guatemala; USCRI y UTE (2013) para deportados de El Salvador; Cervantes (2017), Cervantes y Uribe (2017) y Maldonado (2016) para migrantes exitosos y OIM-MRE (2008) para migrantes temporales al Canadá. La clasificación es de la UNESCO, donde menos de básica es ausencia de educación o preprimaria, básica es primaria e inicio de secundaria, intermedia es secundaria superior y post-secundaria no terciaria, y avanzada es terciaria-universitaria. Véase [en línea] https://www.ilo.org/ilostatfiles/Documents/description_EDU_EN.pdf

En el caso de los datos del MPI Data Hub, basados en US Census Bureau 2016 American Community Service, se calificó Less than 9th grade como básica, 9th-12th, *high school diploma* y *some college or associate degree* como intermedio, y BA o *Higher* como avanzada. Los migrantes exitosos en EUA incluyen aquellos entrevistados por CEMLA/bancos centrales en los principales aeropuertos de Guatemala, El Salvador y Guatemala, cuando volvían a su hogar después de pasar las vacaciones de fin de año en alguno de los tres países. Incluye solamente a aquellos que enviaron remesas. Los problemas de clasificación pueden conducir a sobrevalorar la educación básica y subvalorar la intermedia.

Al evaluar las migraciones con una perspectiva de exportación de servicios cobra especial importancia el nivel de educación y la ocupación de las personas migrantes. El perfil educativo de las personas migrantes procedentes de los países del NCA varía según el destino y régimen de trabajo en el que estén, sobre lo que se presentan datos en el cuadro II.5. En este cuadro se incluye información sobre el perfil educativo nacional de cada país (del total de empleados), del total de personas migrantes en los Estados Unidos, de los deportados (sin datos para Honduras), de las personas migrantes llamadas exitosas porque fueron entrevistadas en los aeropuertos de los tres países cuando volvían a los Estados Unidos (principalmente) luego de pasar vacaciones, de personas migrantes en México y de personas migrantes temporales en el Canadá (guatemaltecas). Dos conclusiones básicas se derivan del análisis comparativo.

Primero, predomina un nivel bajo de educación. Los niveles “menos que básicos” (primaria incompleta) y “básicos” (secundaria incompleta) son los niveles de educación que corresponden a la mayoría de los guatemaltecos y salvadoreños deportados de los Estados Unidos, a las personas migrantes de los tres países a México y a los trabajadores guatemaltecos temporales en el Canadá. También refleja la situación de la deficiente educación de la población total de los tres países del norte de Centroamérica. Entre las personas migrantes hay diferencias, con un nivel educativo superior de los salvadoreños, seguido por los hondureños y después por los guatemaltecos, lo que refleja el ordenamiento del nivel educativo nacional de los tres países.

Segundo, el nivel de educación de las personas migrantes es mayor en aquellas que están en los Estados Unidos en comparación con los que están en México y el Canadá (restringido a guatemaltecos en el régimen temporal), pero con una proporción pequeña de migrantes con educación avanzada. Estos datos reflejan el predominio del trabajo agrícola en México y el Canadá⁵⁵ y de servicios de nivel bajo o intermedio en los Estados Unidos. Incluso entre las personas migrantes en los Estados Unidos calificados como exitosas (Cervantes, 2017; Cervantes y Uribe, 2017; Maldonado, 2016), con una condición migratoria regularizada y varios años de residencia, el nivel de educación que predomina es el de educación “intermedia”, sin educación universitaria, (entre 50 y 65%), y con proporciones importantes de migrantes con educación “básica”, sin secundaria completa (entre 20% y 30%)⁵⁶.

No existe información comparable para las ocupaciones del conjunto de personas migrantes en cada país para agruparlos como se hizo con la educación en el cuadro II.5, porque no hay categorías comunes de clasificación. Sin embargo, hay información proveniente de censos de los Estados Unidos y de encuestas hechas sobre dos grupos: las

⁵⁵ Es probable que el nivel del total de migrantes en el Canadá sea superior al de los Estados Unidos debido a la política más selectiva, que le asigna prioridad a la educación de los migrantes permanentes que acepta. El número importante de inmigrantes costarricenses en Canadá, que es superior al de los hondureños, fortalece esta hipótesis.

⁵⁶ El nivel más bajo de la educación de los migrantes agrícolas sugiere que este es un empleo con el potencial de beneficiar a los más pobres, puesto que la pobreza normalmente se identifica con niveles más bajos de educación.

personas migrantes que pueden calificarse como exitosas, entrevistadas en los aeropuertos centroamericanos, y las deportados, además de datos más generales sobre personas migrantes centroamericanas en los Estados Unidos. Al analizarlos, existen tres sectores que concentran el empleo de personas migrantes de los países del NCA: servicios (incluyendo comercio), construcción y agricultura⁵⁷.

Además, en concordancia con lo planteado anteriormente, la información disponible sugiere que existe una mayor proporción de hombres en trabajos temporales legales, por el tipo de ocupación estacional en que están (especialmente agrícola y construcción). Las ocupaciones no estacionales en las que están las mujeres no favorecen su participación en regímenes temporales legales y, por consiguiente, las hace más vulnerables a abusos y condiciones de trabajo arbitrarias.

En síntesis, lo que se observa es el predominio de trabajos en el área de servicios (limpieza, comercio, hospitalidad, cuidado y trabajo doméstico) y construcción, que en su mayor parte no están sujetos a regímenes temporales. También ha predominado el empleo en la agricultura, en parte sujeto a regímenes temporales, y en parte a otro tipo de empleo, formal o informal. Estas serían las actividades donde se puede identificar una “ventaja comparativa revelada” de los trabajadores de los tres países, principalmente de mano de obra poco calificada. Es una ventaja comparativa que estaría reflejando las habilidades y voluntad de los trabajadores centroamericanos que, en un contexto de superior capacidad empresarial, de infraestructura y de estado de derecho (los Estados Unidos, el Canadá y en alguna medida México), tienen una productividad mayor que cuando están ocupados en su país de origen.

⁵⁷ Una encuesta de los deportados guatemaltecos a principios de 2017 encontró que el 83% eran hombres y que, aunque la mayor proporción de los deportados provenía de trabajar en Guatemala en la agricultura (32,1%), seguido de un 20,8% sin ocupación previa, posteriormente la mayoría había trabajado en Estados Unidos en construcción (44,5%) y servicios (30,5%) y solamente 6,6% en agricultura (DGE 2017). El porcentaje menor en agricultura probablemente refleje el hecho que cierto número de trabajadores agrícolas estaba registrado en el régimen 2HA y por consiguiente no estaba sujeto a ser deportado. En el caso de El Salvador otra encuesta de deportados realizada en 2013 reportó que el 91,4% del total de deportados que se encuestaron eran hombres y que el 21,4% trabajó en Estados Unidos en la agricultura (hay pocos salvadoreños en el régimen 2HA), 15,2% en la construcción, 14,3% en servicios (incluyendo oficios de diverso tipo) y 4% en comercio (USCR y UTC, 2013). Aunque la encuesta de deportados salvadoreños no identificó el tiempo que habían permanecido, el informe de ASIES y otros (2016) apunta a la dificultad de obtener conclusiones sobre esta variable, puesto que en un año (2011), más del 50% de deportados eran migrantes que habían permanecido más de tres años en los Estados Unidos, pero en 2014 se había reducido a 8,5%, y la mayor parte de deportados (75,3%) correspondía a migrantes que habían permanecido en Estados Unidos menos de tres meses. No se pudo obtener datos individuales de Honduras, pero la comparación de la información disponible confirma la importancia de la construcción y de servicios, como área de concentración, así como de la agricultura, ya sea de manera informal y posiblemente irregular. Como se explicó previamente, los regímenes de trabajo temporal para extranjeros en Canadá, Estados Unidos y México han empleado principalmente a trabajadores agrícolas, aunque en el caso de los Estados Unidos también hay una proporción importante de trabajadores temporales en servicios.

b) De la ventaja comparativa revelada a políticas sectoriales estratégicas

Tomando en cuenta la relación cercana entre los servicios en que las personas migrantes centroamericanas se han vuelto competitivos (limpieza, comercio, hospitalidad, cuidado y trabajo doméstico) y el turismo, que involucra servicios similares, se justifica buscar sus características comunes y plantearlas como sectores estrechamente vinculados⁵⁸. En particular, se justifica fortalecer la oferta de este tipo de servicios dentro de un contexto más amplio, que asegure una articulación entre:

- i) El impulso del turismo en Centroamérica, aprovechando el retorno de mujeres y hombres con experiencia en servicios y que hablan inglés, aparte de la mano de obra sub o desempleada que no ha migrado.
- ii) La eventual mejora de las condiciones de trabajo de aquellos salvadoreños, guatemaltecos y hondureños que, posiblemente con alguna experiencia en servicios de turismo o similares en sus países de origen, decidan trabajar en servicios similares en el exterior. Ello es congruente con la visión de tener acceso a los mercados de trabajo en los países de destino por la vía de trayectorias flexibles de migración regular, como plantea el objetivo 5 del Pacto Mundial de Migración.

Aunque la prioridad sería impulsar el turismo en Centroamérica, mediante acciones y políticas como el crédito, la infraestructura y la capacitación para aumentar la productividad de los trabajadores en turismo en los tres países del NCA, cabría aceptar la idea de la OIM (2015) de no condenar a los trabajadores centroamericanos a una situación “sedentaria” que excluya la posibilidad de migraciones futuras en condiciones ordenadas, reguladas y seguras⁵⁹. Estas podrían entonces resultar en mejores condiciones de trabajo en el sector de servicios en los países de destino de las migraciones y generar remesas con un valor mayor, como ha recomendado el Banco Mundial⁶⁰. Podría concebirse como migración circular, y reflejarse directamente en el empleo de centroamericanos en el sector de turismo de México, por ejemplo, o en otro tipo de servicios en los Estados Unidos y el Canadá.

Lo mismo se aplica al caso de la agricultura. La ventaja comparativa revelada muestra la capacidad competitiva de los trabajadores agrícolas centroamericanos en México, los Estados Unidos y el Canadá, pero sin una base (empresarial, legal y de infraestructura) que en Centroamérica les permita llegar a los niveles de productividad existentes en los

⁵⁸ Al enfocarla como actividades competitivas tanto en los países centroamericanos como en el exterior, se vuelve central rescatar su carácter “transable” o “comerciable”, es decir, de actividades que pueden competir en el comercio internacional de bienes y servicios. Los servicios “transables” son básicamente los cuatro modos de la OMC identificados previamente, y en este caso se buscaría un mutuo fortalecimiento entre el modo 2 (turismo) y el modo 4 (migraciones temporales).

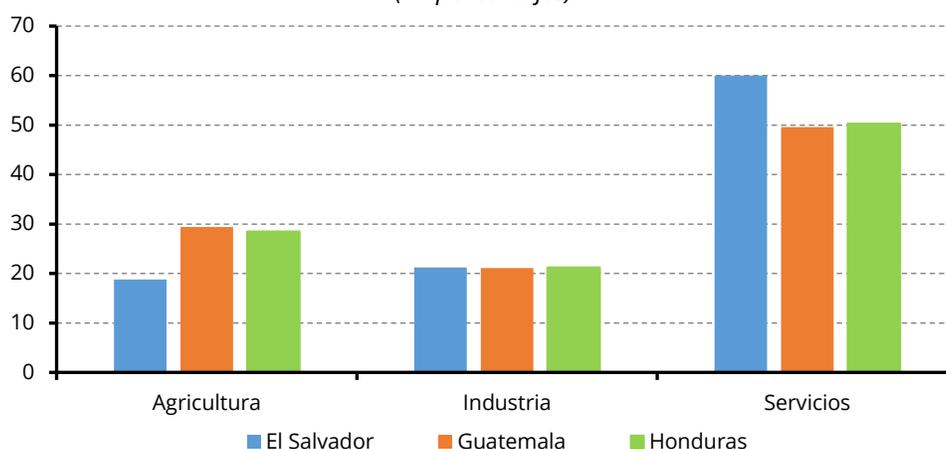
⁵⁹ El hecho de que existen externalidades importantes, en este caso beneficios para los trabajadores que salen del país, justifica una política para asegurar que se puedan aprovechar, puesto que desde una perspectiva puramente privada no se justifica la formación de trabajadores que estarían posteriormente abandonando la empresa (o el país).

⁶⁰ El Banco Mundial hace esta recomendación de manera explícita, aunque no para un sector en particular, en el caso de El Salvador. Véase World Bank, 2015, pág. 8.

países del norte. Impulsar una política estratégica de apoyo a la agricultura⁶¹ o en el área rural, tendría el efecto principal de reforzar un sector que requiere fuertes aumentos de su productividad para competir, ampliarse y generar empleo decente.

Lo revelado por las migraciones, en el sentido de darle prioridad al sector de servicios (turismo) y de la agricultura, también refleja una estructura de empleo en los tres países del NCA, donde predominan los servicios y la agricultura como los sectores de mayor empleo y menor productividad, en contraste con la industria, que en 2018 representaba en torno al 21% del empleo en los tres países (véase el gráfico II.14)

Gráfico II.14
Composición del empleo en los países del norte de Centroamérica, 2018
(En porcentajes)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de ILOSTAT [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/ilostat/>.

McMillan, Rodrik y Sepúlveda (2016) plantean como opciones para aumentar la productividad: a) trasladar recursos (mano de obra y capital) de sectores de menor productividad, como la agricultura, a aquellos en que es mayor, como la industria, para así aumentar la productividad media de la economía, o b) aumentar la inversión y la educación en general, y asegurar la existencia de una institucionalidad incluyente (Acemoglu y Robinson, 2014) que, acorde con las teorías macroeconómicas de crecimiento, aumentaría la productividad de la economía en su conjunto⁶². McMillan y otros (2016) advierten que idealmente las opciones deben ser complementarias, aunque admiten que las experiencias de diversos países han tendido a favorecer una u otra opción.

El primer proceso identificado por McMillan y otros (2016) no se ha dado en los países del NCA en la última década. Partiendo de sectores con una productividad laboral muy baja, tanto en agricultura como en servicios, el traslado que se ha dado de la agricultura

⁶¹ Probablemente la agricultura no tradicional, puesto que las tradicionales no requieren apoyo y su cultivo es secundario o inexistente en los Estados Unidos y el Canadá, y existen numerosos pequeños y medianos productores en el sector no tradicional en los países del norte de Centroamérica (PNCA).

⁶² La primera sería una opción de transformación estructural y la segunda sería una de concentrarse en los aspectos “fundamentales”, según McMillan y otros (2016).

a servicios generalmente no ha contribuido a un aumento de la productividad, situación a la que tampoco ha contribuido una productividad que ha crecido muy poco en la agricultura⁶³. No ha habido un traslado equivalente hacia el sector industrial. El traslado que se ha dado ha sido desde los sectores de baja productividad local (agricultura y servicios) a los mismos sectores en el exterior, en este caso con un claro aumento de la productividad laboral, reflejado en salarios significativamente superiores a los pagados en los países del norte de Centroamérica.

Con base en lo anterior, y sin descalificar la segunda opción identificada por McMillan y otros (2016), aquí se propone una tercera opción: implementar políticas estratégicas que conduzcan a un aumento de la productividad laboral en los sectores donde la productividad ha sido especialmente baja en Centroamérica, pero sin dejar de tomar en cuenta que cuando los trabajadores de esos sectores se ocupan en los Estados Unidos, el Canadá o México, su productividad se eleva considerablemente, es decir, tienen un potencial importante para aumentar su productividad en Centroamérica.

Ello significa privilegiar el aumento de la productividad en servicios, que se propone hacer mediante una dinamización del turismo, y de la productividad en el área rural, dinamizando la agricultura, especialmente la no tradicional. El desafío sería insertarse en una trayectoria de creciente productividad, con mayor capacidad empresarial, seguridad legal e infraestructura, junto con grados crecientes de inserción internacional, para reducir las brechas existentes con los países que son destino de la migración. Uno de los objetivos de las políticas estratégicas aplicadas a la agricultura —o, más ampliamente, el desarrollo rural— y el turismo sería buscar alcanzar el segundo objetivo del Pacto Mundial sobre Migración, que es minimizar los factores estructurales y adversos que obligan a las personas a dejar su país de origen⁶⁴.

En síntesis, y como se visualiza en el gráfico II.15, el fortalecimiento de la ventaja comparativa revelada por las características de las migraciones procedentes de los países del NCA, y que también se manifiesta en el dinamismo de las exportaciones de servicios y de productos agrícolas no tradicionales desde los tres países, debiera impulsarse en dos sentidos:

- i) Primero, cabría generar inversiones, mayor productividad, más empleo y mejores salarios en los tres países del NCA principalmente en la agricultura no tradicional —o el desarrollo rural— y el turismo. Se estaría reduciendo la brecha de productividad en los sectores que generan más migración y favoreciendo por esta vía la permanencia de los trabajadores en sus países de origen para que contribuyan al desarrollo de los países del norte de Centroamérica. Se estaría rescatando parte del aporte a la producción e ingreso nacional que se filtra al exterior por la vía de las migraciones.
- ii) Segundo, los trabajadores centroamericanos de los países del NCA también podrían trabajar en el exterior bajo nuevas condiciones, congruente con lo planteado por el

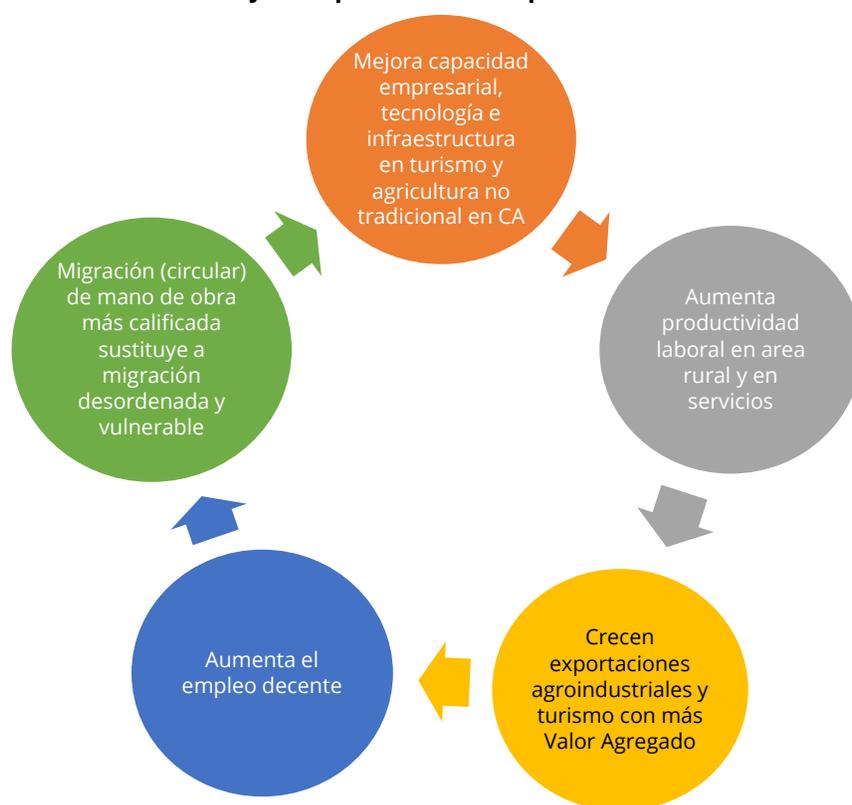
⁶³ Evidencia estadística de ello para el caso de Guatemala puede encontrarse en Fuentes y Guzmán (2018).

⁶⁴ “Minimize the adverse drivers and structural factors that compel people to leave their country of origin.”

objetivo 5 del Pacto Mundial sobre Migración. En la medida en que aumenten su aprendizaje y productividad localmente, y se conviertan posteriormente en migrantes (temporales o no), podría mejorar sus condiciones de empleo en mercados de trabajo agrícola y de servicios externos, lo que también podría significar remesas de mayor valor. Se estaría avanzando gradualmente, dentro de una perspectiva de largo plazo, desde una inserción internacional de migrantes basados en mano de obra poco calificada hacia una situación migratoria más favorable —preferiblemente circular y voluntaria— basada en un grado de calificación mayor. En la medida que fuera temporal, su reinserción en los países centroamericanos podría —en un contexto favorable— contribuir a aumentar su productividad aprovechando el crecimiento de su capital humano mientras estuvieron en el exterior.

Gráfico II.15

Fortalecimiento de la ventaja comparativa en los países del norte de Centroamérica



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sede subregional en México.

c) El apoyo al desarrollo rural como orientación estratégica

La proporción de la población rural en Centroamérica es mayor a la del resto de América Latina, y especialmente en el caso de los países del NCA, que tienen un grado de ruralidad significativamente mayor al de Costa Rica y Panamá⁶⁵. Además, uno de cada cuatro o cinco trabajadores de estos países está ocupado en la agricultura (véase el gráfico II.14).

⁶⁵ La población rural como porcentaje del total es del 45,9% en Honduras, 43,3% en Guatemala y 38,3% en El Salvador, en contraste con 31,3% en Panamá y 22,5% en Costa Rica. En Nicaragua es del 31,9%. Fuente:

A su vez, la importante emigración de trabajadores agrícolas centroamericanos es un síntoma de un conjunto de causas de la migración que tienden a magnificarse en el área rural en comparación con el área urbana, y que se agravan en el norte de Centroamérica en comparación con el resto de América Latina. Las causas incluyen un área rural con una productividad y salarios menores que en el área urbana, seguridad social más precaria, poca infraestructura local, más riesgos por desastres agroclimáticos y eventos catastróficos, y nuevas formas de inseguridad ciudadana (FAO, 2018).

Lo anterior se manifiesta en territorios rurales claramente expulsivos de personas, especialmente cuando: a) se combinan la falta de oportunidades económicas, desastres y catástrofes agroclimáticos con inseguridad⁶⁶; b) se manifiesta la imposibilidad de financiar el costo de la emigración en presencia de pobreza extrema, ante lo que se acude a la economía ilegal y al crimen organizado para cubrir ese costo, con el consiguiente sometimiento del migrante y de su familia a condiciones de vulnerabilidad y explotación; y c) se observa un acelerado proceso de envejecimiento demográfico como consecuencia de la salida masiva de jóvenes (FAO, 2018).

Se comprueba así la necesidad de una política sectorial estratégica, no solo por la ventaja comparativa revelada por las migraciones de trabajadores agrícolas. También se justifica por la reducida y estancada productividad del sector agrícola en cada uno de los países del NCA, lo que se refleja en ingresos o salarios precarios, base de la brecha de ingresos no solo con países como los Estados Unidos y el Canadá, sino también con las áreas urbanas de los propios países centroamericanos. Para aumentar la productividad agrícola, además de asegurar la inclusión y la sostenibilidad, resulta fundamental la implementación de cinco políticas recomendadas por la FAO (2018, págs. 56-61):

- i) Orientar el gasto público en el agro para que privilegie el suministro de bienes públicos. Actualmente El Salvador, Guatemala y Honduras destinan la mayor parte de su gasto público agrícola (en torno al 60%) a financiar bienes y servicios privados, como subsidios para la compra de fertilizantes y otros insumos, además de transferencias directas al productor (FAO, 2018). La evidencia identificada por la La FAO (2018) estaría demostrando que financiar bienes públicos como infraestructura, la difusión de innovaciones y la salud agrícola, —que como todo bien público no excluye de sus beneficios al conjunto de productores, sino que tiene una cobertura universal— resulta con un rendimiento económico de la agricultura significativamente mayor.

Aumentar a más de un 60% la proporción de gasto público agrícola para financiar bienes públicos podría incrementar significativamente la productividad de la agricultura en los países del norte de Centroamérica. Ello debiera reflejarse en un aumento de las exportaciones agrícolas, especialmente las no tradicionales, que

Estado de la Región 2017, "Plataforma Estadística 2017" [en línea] <https://estadonacion.or.cr/?id=593:06-12-2017-plataforma-estadisticas-de-centroamerica-2017-ofrece-los-datos-mas-actualizados-sobre-el-desarrollo-humano-sostenible-de-la-region>.

⁶⁶ Fratzke y Salant (2018a) notan que la literatura sobre el tema plantea evidencia de cómo la coincidencia de estos factores provoca la emigración.

actualmente manifiestan grados muy diferentes de avance en los tres países, como puede observarse en el cuadro II.6. Se observa cierta expansión de las exportaciones agrícolas no tradicionales de Guatemala y Honduras, en contraste con las exportaciones bastante menores de El Salvador, víctima de cierto abandono de la agricultura durante muchos años⁶⁷. En este caso el desafío sería asegurar que un aumento de las exportaciones no tradicionales fuera acompañado de un traslado o migración de trabajadores agrícolas de menor productividad a actividades exportadoras no tradicionales intensivas en trabajo y de mayor productividad. Sería una transformación productiva dentro de la agricultura.

Cuadro II.6
Exportaciones de productos agrícolas no tradicionales a los Estados Unidos

(En miles de dólares corrientes)

	1995	2000	2005	2010	2015
El Salvador	5 672	10 420	10 504	19 748	27 297
Guatemala	184 074	275 910	431 446	631 465	1 156 144
Honduras	134 945	100 165	188 777	260 523	391 916

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Internacional de Desarrollo (BID), Estadísticas Comerciales Detalladas [base de datos en línea] <http://dataintal.intradebid.org/?lang=ESP>.

Nota: Incluye la suma de los capítulos 06, 07 y 08 del sistema armonizado.

Como parte de estas exportaciones no tradicionales cabría incluir los productos llamados “nostálgicos”, que en buena parte son agroindustriales pero correspondientes a medianas y pequeñas empresas. La relación con la diáspora, como han señalado Orozco y Yansura (2015), puede ser central en este caso. Aparte de que ya se cuenta con cierta demanda externa establecida, en que el origen geográfico de los productos resulta determinante, requeriría apoyos en materia de investigación de mercados, asesoría de negocios, conocimiento de estándares de alimentos, educación financiera y acceso a servicios financieros (Orozco y Yansura, 2015). Podrían contemplarse apoyos por parte de aquellos inmigrantes ya establecidos con mayor experiencia empresarial.

ii) Garantizar un acceso seguro a la tierra.

La FAO (2018) identifica evaluaciones que apuntan a que la formalización de la propiedad de la tierra reduciría la dificultad de tener acceso a créditos, aumentaría el valor de las propiedades y fortalecería los incentivos para trabajar más la tierra y para invertir en ella —con la siembra de árboles, por ejemplo— para asegurar su sostenibilidad. Ello podría contribuir a aumentar su productividad. Se justificarían compras de tierra para pequeños productores, siguiendo el ejemplo del programa para atender a los refugiados guatemaltecos que retornaron después de más de 10 años en el exilio, como se verá más adelante.

⁶⁷ El valor de las exportaciones no tradicionales se quintuplicó en el caso de El Salvador, pero a partir de una base muy pequeña, mientras que se triplicó en el caso de Honduras y se sextuplicó en el caso de Guatemala, a partir de una base mayor, lo que claramente refleja el mayor desarrollo de las exportaciones agrícolas no tradicionales en este país.

- iii) Asegurar el suministro de servicios rurales diversos y plurales.
De acuerdo con la FAO (2018) se requieren servicios financieros que cubran el crédito para la producción y el consumo, sin la uniformidad y estandarización del pasado, y con acceso a instrumentos de ahorro y seguros. La abandonada extensión agrícola debe ahora enriquecerse con procesos abiertos y multidireccionales de aprendizajes, reproducción y perfeccionamientos de técnicas y saberes, que incluya la alfabetización digital y la asesoría empresarial, además de la clásica extensión y capacitación. Orozco y Yansura (2015) recomiendan ampliar la bancarización de los receptores de remesas, lo que permitiría que recibieran las remesas directamente en sus cuentas, aumentaría los recursos disponibles en los bancos para crédito, y podría favorecer el ahorro⁶⁸. Según la FAO (2018) corresponderá avanzar con el suministro de una canasta mínima de servicios técnicos y financieros para la agricultura familiar, asegurando que sea adaptable y plural. Queda por determinar con precisión sus características más concretas y su posible impacto.
- iv) Favorecer el acceso a más y mejor información para los productores.
Ante las desigualdades que surgen del tamaño diverso de los productores agrícolas, surge como esencial la información para la comercialización y el desarrollo de estrategias de negocios para la pequeña empresa, que en el caso de los pobres requiere cubrir una gama más amplia de información, como la que se refiere a la calidad de los suelos y los riesgos climáticos. Viene siendo como una forma de capacitación. Al mismo tiempo la FAO plantea que no deben desconocerse los obstáculos que ello enfrenta, como el deficiente acceso a servicios tecnológicos en las áreas rurales y la menor receptividad para hacer uso de nuevas tecnologías de la información por parte de generaciones mayores.
- v) Difundir el uso de instrumentos innovadores para el manejo de riesgos.
A los riesgos tradicionales asociados a la agricultura se han unido aquellos surgidos del cambio climático. La CEPAL (2015) ha propuesto la extensión de microseguros agropecuarios para atender a pequeños productores, que se sugiere que debieran estar acompañados de otros servicios financieros y de un esfuerzo amplio de capacitación e inclusión financiera, además de asegurar una nueva institucionalidad pública para promoverlos, con subsidios focalizados. Se requeriría un esfuerzo grande para poder avanzar con su efectiva implementación⁶⁹. La experiencia en los países del NCA en este ámbito es casi inexistente y aún no se cuenta con

⁶⁸ En el caso de El Salvador los que tenían cuentas bancarias alcanzaron el 38% del total de receptores, en Guatemala el 42% y en el caso de Honduras el 61% del total. Lamentablemente solo una proporción pequeña de los que tienen cuentas las utilizan para recibir las remesas. Por otra parte, la relación entre ahorro y contar con una cuenta bancaria tampoco es necesariamente estrecha, lo que apunta a la necesidad de impulsar la educación financiera en este ámbito. Sobre estos temas véase la amplia explicación de Orozco y Yansura, 2015.

⁶⁹ De acuerdo con la CEPAL (2015, pág. 36) “La práctica internacional indica que la factibilidad institucional y la probabilidad de que operen los microseguros agropecuarios aumenta cuando existe un gobierno local o nacional comprometido con dichos instrumentos financieros, una compañía pública de seguros, un ente rector del desarrollo rural y de gestión de riesgos climáticos, una compañía reaseguradora nacional o internacional, suficiente información climática y productiva a nivel local, asociaciones de productores, intermediarios microfinancieros y un ente regulador de seguros.”

evaluaciones sobre su impacto, lo que justifica implementar proyectos piloto para evaluar su efectividad.

Existe un desafío institucional para implementar y darle seguimiento a este conjunto de políticas en los países del NCA. Algunos de los ministerios de agricultura en estos países no tienen la capacidad para hacerlo y todos tendrían que sujetarse a procesos de reingeniería para ajustar su institucionalidad con el fin de cumplir estas funciones adecuadamente, anunciadas a menudo, pero pocas veces puestas en práctica. Probablemente se requiera una nueva arquitectura institucional que no solo asegure la capacidad técnica para hacer propuestas, implementarlas, evaluarlas y ajustarlas en la medida que se cometan errores, sino también para cumplir con un papel catalítico y de consulta que es indispensable para poder avanzar. Ello incluye la posibilidad de acordar coaliciones territoriales (FAO, 2018) para enfrentar desafíos comunes, con la participación de los actores más importantes del territorio correspondiente.

Las cinco políticas señaladas no agotan la agenda de desarrollo rural, pero están centradas en lograr un aumento de la productividad agrícola, que podría ser un primer paso, o parte de un conjunto de otras acciones. Estas incluyen la necesidad de avanzar con una protección social ampliada, la gestión sostenible de los recursos naturales, la expansión del empleo rural no agrícola y paquetes integrados de infraestructura (FAO, 2018). Para asegurar un aumento sostenido de la productividad agrícola, y mayor equidad, también tendrían que avanzarse en estos ejes, que la FAO considera la base de un nuevo ciclo de políticas para reducir y eliminar la pobreza rural en la región.

Implementar paquetes integrados de infraestructura para atender el sector rural sería especialmente importante en Guatemala, cuya debilidad en esta área es notable, como señala la FAO (2018). Además, tendría que realizarse un esfuerzo especial en los tres países por ejecutar proyectos de infraestructura intensivos en mano de obra, lo que podría convertirse en la principal fuente de empleo directamente generado por el Estado en cada país.

Existen experiencias de infraestructura comunitaria financiada mediante remesas canalizadas por asociaciones de migrantes en el exterior que han proporcionado recursos para la construcción y reparación de escuelas, clínicas de salud, agua potable, instalación de electricidad, telecomunicaciones, caminos asfaltados y, menos común, proyectos de irrigación (IFAD, 2008, pág. 39). La diferencia entre este tipo de envío colectivo de remesas y las remesas familiares es que privilegia la inversión, y puede ser estimulado por la vía de fondos gubernamentales de contraparte. Lo ha hecho México desde hace algún tiempo —que puede ser fuente de asesoría en este campo— y más recientemente El Salvador, mediante el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (IFAD, 2008). Los costos de transacción altos, puesto que se trata de numerosos proyectos pequeños, podrían ser superados con la cooperación de ONG, en coordinación con los gobiernos municipales o centrales.

Aparte de la infraestructura comunitaria, cabría especialmente ampliar la red de caminos rurales, para contribuir a la producción y al comercio de productos agrícolas dentro

y entre los tres países del NCA. Este es un mercado al que ya tienen acceso pequeños y medianos productores de bienes agrícolas, especialmente guatemaltecos, a quienes debieran unirse una creciente diversificación productiva —incluyendo los bienes que participan en el comercio nostálgico— y un mayor número de productores hondureños y salvadoreños. A ello también debiera contribuir la unión aduanera de El Salvador, Guatemala y Honduras, ya convenida y en vías de consolidarse.

Por último, no puede dejarse de lado la expansión del empleo rural no agrícola, incluyendo el ámbito de la agroindustria y del turismo. Los productos nostálgicos entran en esta categoría, así como otros sectores donde las barreras de ingreso (acceso a crédito, tecnología y economías de escala) pueden ser muy altas para pequeños o nuevos productores. Como explican Reardon y otros (2000), los principales determinantes del acceso desigual a actividades no agrícolas son la distribución —desigual— de la capacidad de invertir en activos no agrícolas, así como la escasez de sectores en que las barreras de ingreso son bajas. En este caso impulsar el emprendimiento local o las microempresas no basta y puede fracasar. Aparte de fortalecer la capacidad de acumular capital a nivel local, que toma tiempo e inversión pública, se justifica un esfuerzo focalizado por atraer inversión extranjera, preferiblemente grandes empresas⁷⁰. El empleo rural no agrícola ha estado creciendo más que el empleo agrícola en América Latina en general y aparte de la presencia de capitales extraterritoriales, se requiere facilitar la diversificación en áreas como la recreación y el turismo (FAO, 2018).

d) La búsqueda de un auge del turismo

i) El turismo como sector estratégico

Ante la existencia de servicios que emplean el 50% de la mano de obra en Honduras y Guatemala, y el 60% en El Salvador, resulta fundamental encontrar maneras de dinamizarlo y aumentar su productividad con base en un fuerte impulso proveniente del exterior. Se propone aquí impulsar un salto (*big push*), pero originado en la demanda externa, y dirigido a que el turismo sirva para dinamizar al sector de servicios⁷¹. Seguridad, capacitación e infraestructura serían las principales áreas de atención para adecuar la oferta de servicios turísticos a lo que debiera ser un gran esfuerzo político conjunto por atraer el turismo:

⁷⁰ El ejemplo de la empresa mexicana Lala, productora industrial de productos lácteos, y su inversión en Guatemala, es un ejemplo de ello.

⁷¹ El crecimiento y la generación de empleo en los países del norte de Centroamérica sugiere la existencia de una “trampa” de bajo crecimiento que requiere una masa crítica para poder dejarla atrás. Una masiva demanda externa (de servicios de turismo) contribuiría a resolver problemas de escala y de coordinación, que son los utilizados para justificar un gran salto (*big push*). Esta propuesta tiene analogías con el proceso acelerado de industrialización dirigido a generar empleo para ocupar la mano de obra excedentaria de origen agrícola y a satisfacer la demanda interna. Rosenstein-Rodan (1943) justificaba un aumento fuerte de inversión básicamente privada pero planificada, aun cuando estimaba que no habría suficientes recursos para emplear a toda la mano de obra disponible (en Europa del sur y del este), y que tendría que darse algo de emigración. Las exigencias institucionales en el caso del turismo son menores ya que no se requiere que el Estado establezca un complejo arreglo institucionalizado para “internalizar externalidades”, sino que tendría que apoyar con infraestructura, capacitación y seguridad, todos bienes públicos convencionales.

- a) La seguridad y la vigencia del estado de derecho tendría que mejorar en todos los países centroamericanos. Las áreas de visita de turistas requerirían atención especial, como ya se hace en algunos espacios. (El tema de seguridad, como quedó demostrado al analizar las causas de las migraciones, es un tema que requiere atención prioritaria, pero que no se desarrolla en este trabajo).
- b) La calidad de los servicios y la actualización del sector comercial y de negocios para adecuarlos tecnológicamente con el fin de facilitar el sistema de pagos requeriría esfuerzos importantes de capacitación, y como parte de los servicios de atención podrían entregarse visas directamente al entrar a cada país del istmo.
- c) Mejoras en infraestructura, en parte podría impulsarse con alianzas o inversiones extranjeras, y debieran buscar ampliar la cobertura a áreas rurales de manera que los efectos benéficos del turismo fueran ampliamente difundidos.

Lo anterior podría reflejarse en un plan de desarrollo turístico para cubrir a Mesoamérica, ejecutado con capital externo y mano de obra centroamericana. Podría involucrar acuerdos complementarios, en materia de turismo, con los Estados Unidos, el Canadá, la Unión Europea y China. Así como el CAFTA le abrió a Centroamérica un espacio para profundizar su relación económica con los Estados Unidos, y el Acuerdo de Cooperación lo hizo con la Unión Europea, corresponde ahora impulsar acuerdos centroamericanos sobre inversión y recepción de turismo, que podrían suscribirse con cada uno de estos países o grupos de países.

ii) Las oportunidades del turismo proveniente de la República Popular China

Existen circunstancias muy particulares del desarrollo económico actual de China y de la economía mundial que convendría aprovechar. A continuación se propone hacerlo con base en un aumento fuerte del turismo proveniente de China. Exige un esfuerzo político y diplomático que trasciende lo puramente económico.

Actualmente se vislumbra una segunda ola económica expansiva proveniente de China, pero ya no reflejada en una demanda creciente de materias primas o *commodities* que, en todo caso, no se extendió a los países centroamericanos. Lo que ahora aparece en el horizonte es una nueva ola de actividad económica impulsada principalmente por el turismo de origen chino. Los países centroamericanos son exportadores de servicios y generadores de turismo mucho más importantes que los de América del Sur. Tienen la posibilidad de participar en esta segunda ola y de ser parte de un auge económico que habría que administrar adecuadamente para aprovecharlo al máximo.

El turismo es un sector intensivo en la generación de empleo y no necesariamente requiere un alto grado de desarrollo tecnológico o recursos humanos muy calificados. La mano de obra de los países del NCA que ha trabajado en servicios podría ser empleada para atender el turismo de origen chino. Es decir, el auge del turismo chino proporciona oportunidades no solo para los jóvenes que cada año ingresan al mercado de trabajo en el norte de Centroamérica, sino que también puede ser vital para aquellas personas migrantes

retornadas que ya han tenido alguna experiencia en el área de servicios y que tienen conocimiento del inglés.

China se ha convertido en la principal fuente de turistas en el mundo (Ctrip y CTA, 2018). De acuerdo con datos del Banco Mundial, los turistas procedentes de China gastaron aproximadamente 261.000 millones de dólares en 2016, 100.000 millones de dólares más que los Estados Unidos⁷². Los turistas chinos ya constituyen la fuente principal de turismo en países tan diversos como Japón, Rusia, Viet Nam, el Reino Unido y Sudáfrica (Ctrip y CTA, 2018). La acelerada expansión de la clase media y un proceso de apreciación de la moneda china en relación con el dólar ha dado al turista chino un fuerte poder de compra, que amplía sus posibilidades de aprovechar sus ingresos en el exterior.

Si bien actualmente Asia es el principal destino del turismo de origen chino, Ctrip y CTA (2018) han constatado que está aumentando rápidamente en nuevos países, a tasas de crecimiento que en 2017 superaron el 100%, como ocurrió en Turquía, Alemania y España, además de Viet Nam. Además, hasta ahora solamente el 10% de la población china ha salido del país y tiene pasaporte, lo que implica que existen posibilidades de una expansión futura del turismo procedente de China aún mayor.

Costa Rica, Panamá y El Salvador ya se adelantaron al establecer relaciones diplomáticas con la República Popular China. Una de las primeras medidas del gobierno de El Salvador, una vez establecidas las relaciones diplomáticas, fue la de formular una estrategia para atraer el turismo de China. Sin embargo, la estrategia salvadoreña estaría contemplando una estrategia multidesestino que incluiría a México y al resto de países centroamericanos, y que parecería una estrategia realista. Actualmente los costos de conectividad de Centroamérica con Asia son altos, y solamente un gran flujo de turistas podrá reducir esos costos.

La historia de integración económica centroamericana, así como el interés de turistas chinos en visitar varios países de la región en un solo viaje —como ya lo hacen—, abre posibilidades de participar de manera conjunta en esta segunda ola que podría constituir un verdadero auge económico para toda Centroamérica. Todo indica que solo en conjunto los países centroamericanos podrían constituirse en una “masa crítica” suficientemente amplia y diversa para poder atraer un número verdaderamente grande de turistas procedentes de la República Popular China.

Corresponderá tratar de adaptar la oferta de servicios centroamericanos tomando en cuenta las características de la demanda de servicios de turismo por parte de los ciudadanos chinos. Por ejemplo, en comparación con turistas de otros lugares, los chinos le dan mayor prioridad al tema de la seguridad, a la facilidad con que se obtienen visas y a la actitud de amistad de los habitantes de los lugares que visitan. Los turistas chinos acuden sobre todo al internet para búsquedas y viajes, y utilizan sus celulares para hacer pagos directamente (Nielsen y Alipay, 2018).

⁷² Véase [en línea] <https://data.worldbank.org/indicator/ST.INT.XPND.CD?end=2016&start=1996>.

Dentro del área de turismo con énfasis cultural hay un particular interés por la civilización maya, que podría ser un nicho de atracción para cierto tipo de turismo desde la República Popular China. Los arqueólogos chinos han investigado la civilización maya, especialmente en Copán, con la idea de demostrar ciertos paralelismos entre las sociedades maya y china de la antigüedad. Se han encontrado algunas semejanzas entre el calendario maya y chino, en particular. Esto abre espacios no solo para el turismo sino también para una cooperación de mutuo beneficio en el ámbito académico y cultural, y para extenderla al sur de México. Se requeriría tomar en cuenta las necesidades y prioridades de las comunidades y pueblos indígenas de Centroamérica y México, lo que implica facilitar su participación en la formulación e implementación de políticas en este campo.

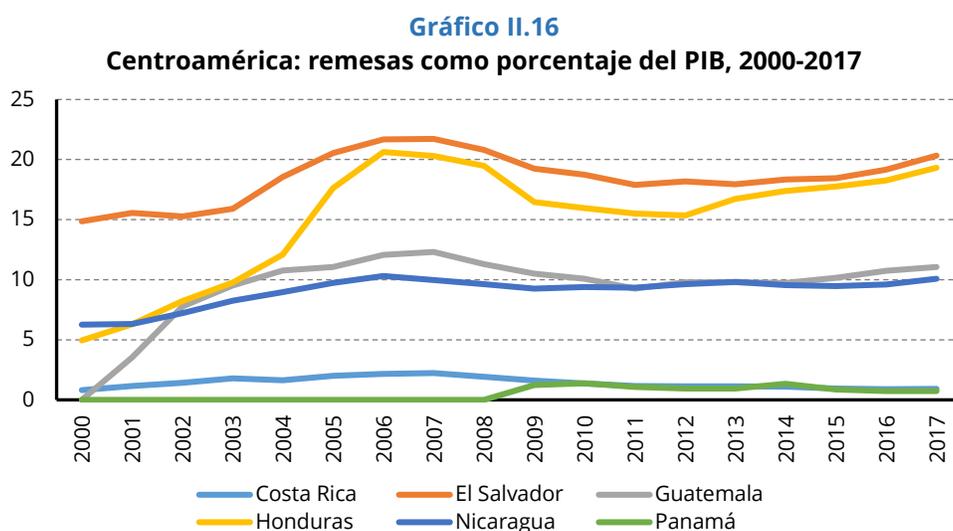
Chen y Duggan (2016) aseguran que el turismo de China responde en alguna medida a cierta orientación diplomática, de ejercicio del poder “blando”, por parte del gobierno de la República Popular China. Consistiría en una diplomacia que busca alcanzar ciertos objetivos intangibles sin acudir a la coerción o a la reciprocidad, y que más bien estaría intentando basarse en el atractivo de su cultura, ideas y políticas. Específicamente, Chen y Dugan (2016) argumentan que en África el gobierno chino buscó favorecer el turismo como una forma de buscar armonía con países donde le interesaba ser percibido como una potencia benigna, sin pretensiones coloniales o imperiales. Hubo un interés político, en alguna medida “de imagen”, que favoreció una mayor presencia del turismo de origen chino sin exigir concesiones de contraparte. El gobierno de China implementó esta orientación mediante la asignación de un “estatus de destino aprobado” a los países a los que buscaba favorecer como destino del turismo; lo contempló como un medio para crear relaciones de armonía y no de conflicto.

Este interés del gobierno de China en la armonía, y en proyectar una imagen “benévola”, podría aprovecharse. Significaría que todos los países de la región tendrían que establecer relaciones diplomáticas con la República Popular China y llegar a un acuerdo para estimular este flujo de turismo con base en intereses mutuos. Podría ser el reflejo de un interés “de imagen” de China y de un interés económico por parte de Centroamérica.

El temor a la presencia china en Centroamérica por parte de algunos actores norteamericanos podría hacer más difícil acercarse a China y aprovechar esta segunda ola de auge económico. Sin embargo, pueden existir intereses comunes en este campo. En la medida en que se diera un gran flujo de turismo chino hacia Centroamérica, habría una fuerte expansión del empleo: podría contribuir a reducir el flujo de migrantes hacia los Estados Unidos y México y favorecería la ocupación de retornados. También plantea posibilidades de complementación con México, y específicamente con el sur de México, correspondiente al espacio que ocupó la civilización maya en ese país.

3. La renovación de la política macroeconómica para aumentar la inversión y el empleo

Numerosos estudios han planteado cómo el auge de sectores exportadores, principalmente de la minería o hidrocarburos y más recientemente de migraciones y remesas, o de actividades ilícitas, han dañado la competitividad al contribuir a la apreciación (real) de sus monedas como consecuencia del fuerte ingreso de divisas que han generado. Es un proceso que fue sistematizado en términos analíticos por M. W. Corden (1984). Más recientemente, un número cada vez mayor de países —más de 30 en 2016— con una proporción alta de remesas, equivalentes al 5% del PIB o más, han estado sujetos a presiones sobre su tipo de cambio y presentan un régimen monetario y cambiario que tiene ciertas especificidades con implicaciones importantes para la política monetaria (Barajas y otros, 2016). Como puede verse en el gráfico II.16, los países del NCA, además de Nicaragua, tienen una proporción de remesas como porcentaje del PIB claramente superior al 5%.



Fuente: Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano [en línea] <http://www.secmca.org/simafir.html>.

Las remesas generan costos y beneficios. Por una parte, reducen la pobreza y en menor medida la desigualdad, operan como seguros al contribuir a moderar fluctuaciones del consumo de los hogares, especialmente ante desastres, favorecen la inversión de los hogares en educación, y alivian restricciones crediticias —pueden ser una alternativa al crédito— y de disponibilidad de divisas (Yang, 2011). Sin embargo, las remesas plantean serios desafíos macroeconómicos. Por una parte, no está claro que contribuyan al crecimiento económico, en parte porque son el reflejo de mano de obra que abandonó el país de origen y dejó de producir en él (Clemens y McKenzie, 2014), pero también porque pueden dar lugar a procesos de apreciación cambiaria que dañen el proceso de crecimiento. Más específicamente, varios estudios han señalado la existencia de la enfermedad o mal holandés en los tres países del NCA⁷³.

⁷³ El Banco Mundial ha señalado la evidencia de los efectos negativos de la enfermedad holandesa en los tres países del norte de Centroamérica: “Evidence of Dutch disease as a result of the country’s high remittances

En el caso de los países del norte de Centroamérica un dinámico sector generador de nuevos ingresos —las personas migrantes— está fuera del país o es invisible e irregular y al favorecer la apreciación de las monedas ha castigado a los sectores transables con capacidad de sustituir importaciones o de exportar —como la agricultura, la industria y el turismo—, que no han tenido suficiente dinamismo como para generar empleo masivo con una productividad creciente. En contraste, el sector no transable, constituido por la construcción, ciertos servicios y especialmente el comercio, que no exportan ni enfrentan competencia de las importaciones, ha sido beneficiado por la demanda, en cierta medida cautiva, que generan las remesas. Para evaluar una posible alternativa que contribuya a reducir la apreciación cambiaria conviene identificar algunos rasgos macroeconómicos básicos que surgen de la relación entre las remesas y la política cambiaria y monetaria. Existen tres rasgos que pueden destacarse.

El primer rasgo macroeconómico asociado a las remesas es que países como Guatemala y Honduras (además de El Salvador, que tiene como moneda el dólar de los Estados Unidos) tienen en la práctica un tipo de cambio que se aproxima a uno fijo. Aun cuando se permiten ciertas fluctuaciones (Guatemala) o depreciaciones (Honduras, aunque detenidas el último año electoral) la gran mayoría de países que reciben un monto considerable de remesas tienen tipos de cambio que en la práctica son estables, como lo demostró Singer (2010). Según este autor, acudir a tipos de cambio fijos resulta del hecho de que las remesas proporcionan fondos de reserva que estabilizan las economías pues permiten aislarlas de la volatilidad de la economía internacional. No requieren tipos de cambio flexibles para absorber impactos externos asociados a salidas o entradas de capital, o a reducciones o aumentos de precios de las materias primas que exportan. La principal fuente de estabilidad es el ingreso de remesas y no las variaciones del tipo de cambio.

El segundo rasgo macroeconómico que se deriva de la importancia de las remesas es que la tasa de interés (líder), el instrumento central de política monetaria en los regímenes de metas de inflación, resulta virtualmente inoperante. En teoría se supone que el nivel de la tasa de interés líder establecida por el banco central determina si la política monetaria es restrictiva o no. Esto supone que los bancos requieren crédito a esta tasa de interés o que opera un mercado interbancario activo en que utilizan esta tasa como referencia importante para suministrar financiamiento a sus clientes. Sin embargo, de acuerdo con Barajas y otros (2016), este mecanismo de transmisión monetaria no funciona en los países con una alta proporción de remesas. En particular, la banca comercial en estos países, como Guatemala y Honduras, con un exceso de liquidez originada principalmente en las remesas, enfrenta una demanda de crédito concentrada casi exclusivamente en grandes grupos

can be seen in the relationship between real exchange rate and remittances” señala el Banco Mundial en relación con Honduras (World Bank, 2015b, pág. 52). En cuanto a El Salvador, “remittances have also been found to lead to real exchange rate appreciation” (World Bank, 2015b, pág. 5). Para Guatemala, “while migration has brought in much-needed resources for households, there is some evidence that remittances are having a Dutch disease effect by raising reservation wages and putting pressure on the exchange rate” (World Bank 2015c, pág. 10). El tema es polémico. Economistas del FMI niegan que exista este efecto en Centroamérica (véase Beaton y otros, 2017).

corporativos, por lo que no tienen la necesidad de acudir al banco central para obtener recursos adicionales⁷⁴.

El tercer rasgo macroeconómico de países altamente dependientes de remesas es que uno de sus flujos financieros más importantes —las remesas— no dependen de la tasa de interés, a diferencia del capital financiero internacional. Al estar orientadas al consumo dependen de estrategias familiares dirigidas a atender las necesidades básicas de los beneficiarios de las remesas y no de inversiones financieras rentables. Como indica Singer (2010), las remesas —a diferencia de los flujos de capital financiero— no crean un dilema que obligue a las autoridades a escoger entre una política monetaria autónoma, que al alterar la tasa de interés provoca entradas o salidas de capital financiero, y la estabilidad cambiaria, que puede variar con ingresos o salidas de capital financiero provocados por los cambios de la tasa de interés.

La presencia importante de remesas no solo condiciona la naturaleza de los problemas que se enfrentan sino también las opciones de política para enfrentarlos. Los tres rasgos macroeconómicos de economías altamente dependientes de remesas —prevalencia de un régimen de tipo de cambio estable, inoperancia de la tasa de interés como principal instrumento de política monetaria, y ausencia de relación entre el principal flujo financiero, las remesas, y las tasas de interés— tienen implicaciones de política concretas.

Entre estas implicaciones está la existencia del espacio para devaluar las monedas nacionales⁷⁵, es decir, se puede corregir la apreciación cambiaria. La inoperancia de la tasa líder de interés como principal instrumento de política y la ausencia de una relación entre flujos de remesas y tasas de interés implica que no es necesario contar con un tipo de cambio continuamente flexible. Sería factible un tipo de cambio estable o ajustable cuando surjan desequilibrios externos, en línea con lo establecido originalmente en el régimen Bretton Woods.

A la luz de las políticas estratégicas de favorecer el turismo y la agricultura no tradicional habría cuatro efectos positivos de esta medida: a) aumentar el valor de las remesas distribuidas en cada país centroamericano; b) favorecer su inversión; c) crear un incentivo a favor del retorno de migrantes, y d) hacer más atractivo para la inversión a los sectores que sustituyen importaciones o que generan exportaciones.

Primero, la devaluación de la moneda permitiría que los hogares que recibieran las remesas pudieran contar con mayores recursos expresados en moneda nacional. Para aquellas comunidades con una historia larga de migraciones podría esperarse una reducción gradual del costo de emigrar debido a la difusión de información sobre las prácticas de emigración más convenientes (Stark y otros, 1986). Dada la historia relativamente larga de migraciones procedentes de los países del NCA, ello significaría que familias en condiciones de extrema pobreza o cercanas a ella podrían estar entre los

⁷⁴ La propuesta del FMI de que Honduras adopte una política de metas de inflación (véase FMI, 2018), pareciera contraponerse a lo encontrado por economistas del FMI (Barajas y otros, 2016).

⁷⁵ En el caso de El Salvador tendría que abandonarse el dólar como moneda nacional, lo que requiere una evaluación aparte.

beneficiarios, puesto que habrían podido cubrir el costo de emprender el viaje al país de destino y estarían recibiendo remesas. Además, la cobertura de beneficiarios parece muy amplia, como lo ilustra el número de personas que reciben remesas en Guatemala según la OIM, y que estarían alcanzando a cerca de 6,2 millones de personas en 2016 (OIM, 2017), es decir, más de la tercera parte de la población guatemalteca.

Segundo, existe evidencia en otros países de que aumentos transitorios del monto de remesas generalmente se destinan a la inversión, especialmente cuando es el resultado de modificaciones del tipo de cambio. Yang (2008a) encontró, mediante una investigación novedosa, que familias filipinas recibieron un mayor monto de remesas como resultado de apreciaciones cambiarias en los países donde estaban los inmigrantes filipinos, lo que equivalía a una devaluación de la moneda filipina. Como consecuencia de ello las familias en Filipinas dedicaron más recursos a educar a los niños, redujeron las horas de trabajo infantil, invirtieron en equipo para establecer empresas familiares en servicios o manufacturas y aumentaron el número de horas trabajadas en los hogares.

Podría esperarse un impacto similar sobre las inversiones de los hogares como resultado de una devaluación en países como Guatemala y Honduras, y eventualmente en El Salvador si cambiara su régimen monetario. Serían inversiones de emprendedores incipientes en muchos casos, pero que podrían tener un impacto importante en la medida que existieran acciones de acompañamiento para complementar estos recursos con servicios de capacitación, asesoría, información, crédito e infraestructura. Las políticas estratégicas señaladas previamente podrían aumentar la probabilidad de que los beneficiarios de los mayores montos de remesas ejecutaran proyectos de inversión.

Tercero, una razón para que los emigrantes retornen (emigración transitoria o circular) es el mayor poder adquisitivo que sus recursos tendrían en su país de origen, especialmente después de haber trabajado durante algún tiempo y habiendo acumulado ahorros (Görlach y Dustmann, 2016). Una devaluación fortalecería este incentivo y podría favorecer un retorno de migrantes exitosos, así como un aumento de inversiones con sus recursos.

Cuarto, los sectores dirigidos a sustituir importaciones, como la producción de alimentos, o a generar exportaciones de bienes y servicios, que irían desde productos agrícolas no tradicionales hasta el turismo, tendrían mayor rentabilidad como consecuencia de la devaluación. Podría esperarse un aumento de la inversión en estos sectores en particular, por parte de nuevos emprendedores o por antiguos empresarios. La producción y las exportaciones aumentarían con cierto rezago, dados los períodos de gestación del ciclo de inversión.

Habría menores inversiones en sectores no transables, pero el rezago ya existente debido a síntomas de enfermedad holandesa desde hace más de una década (Bussolo y otros, 2007) permite suponer que la inversión en los sectores transables sería mayor. Podría esperarse una combinación positiva de mercado local ampliado, recursos disponibles para nuevas inversiones y mayor rentabilidad en estos sectores para encauzar a los países del

NCA por una senda de desarrollo más prometedora que la trayectoria de las últimas décadas y que ahora sería reforzada por las políticas estratégicas mencionadas.

La devaluación, dirigida en este caso a dinamizar la producción y el empleo, más que a mantener un balance externo, tendría que estar acompañada por medidas que aseguraran un balance interno, básicamente una inflación controlada mediante la gestión de la demanda agregada⁷⁶. Si no se interviniera el mercado cambiario existiría un tipo de cambio más bajo, pero como en este caso se propone un nuevo tipo de cambio, subvaluado, existiría un superávit externo, especialmente frente a un flujo de remesas que se mantendría. Cabría evaluar con mayor detenimiento el posible destino de este superávit⁷⁷. También corresponde reconocer que esta política cambiaria no sería congruente con la política de metas de inflación, y que tanto el empleo como la inflación —y no solo esta última— serían objetivos de la política cambiaria y monetaria, además de la fiscal.

Por último, se debe realizar un esfuerzo por movilizar más recursos para financiar las actividades inherentes a la implementación de las políticas estratégicas propuestas y los programas de repatriación. Aunque el aumento de la recaudación tiene una dimensión técnica, el esfuerzo en este caso no podría realizarse sin una fuerte inversión de capital político que se justifica por lo que debiera ser un esfuerzo de cada sociedad por resolver los graves problemas que provocan —y reflejan— la emigración masiva de ciudadanos de cada país.

4. Programas de retorno y empleo

a) Esfuerzos actuales

Los anuncios del gobierno de los Estados Unidos de cancelar el TPS y DACA, además de la intensificación de aprehensiones y deportaciones, han planteado la necesidad de encontrar posibles soluciones frente a un fuerte aumento de centroamericanos repatriados, además de la probable desaceleración y reducción de emigrantes ante lo que aparece como crecientes riesgos que enfrentan los hogares a la hora de emigrar. La incertidumbre política que rodea estos temas, así como la propia oposición que estas acciones han generado a nivel local en estados como los de California y Nueva York, como se explicó, no permite contar con estimaciones precisas sobre un número aproximado de deportados o de reducción de emigrantes.

Hasta ahora se ha enfrentado este inmenso desafío principalmente con programas todavía modestos de apoyo a centroamericanos deportados, y con servicios consulares para

⁷⁶ También significa que a corto y mediano plazo sería conveniente acudir a otros instrumentos de política monetaria —y fiscal— para asegurar la estabilidad de este arreglo, al mismo tiempo que se impulsa el crecimiento. Entre estos instrumentos estarían requisitos de reservas o encaje sobre depósitos, políticas macroprudenciales e incluso controles cuantitativos. Podría complementarse con medidas compensatorias focalizadas para atender a sectores vulnerables de menores ingresos que pudieran ser golpeados por un aumento transitorio de la inflación resultante de una devaluación.

⁷⁷ Esta es una situación que ha existido en países como China o Alemania, u otros países asiáticos. Un resultado ha sido más inversión extranjera (China) o crédito a otros países para financiar la compra de sus exportaciones (Alemania), véase Temin and Vines (2014).

migrantes en el exterior. Orozco y Yansura (2015) encuentran que los programas que existen para atender a retornados en Centroamérica han sido modestos, con escasos recursos, poco personal, limitada información, escasa capacidad de tener acceso a los retornados y sin posibilidades reales de atender a retornados que, por sus muy diversas características, presentan desafíos que no pueden resolverse con soluciones simples y homogéneas.

En la práctica, el apoyo gubernamental en los países del NCA ha estado concentrado sobre todo en el recibimiento de los retornados, aunque se observan diferencias entre países, con mayor capacidad en El Salvador, comparado con Guatemala y Honduras. Un ejemplo de acciones con un enfoque de desarrollo son los proyectos implementados por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local con aportes de salvadoreños en el extranjero, en efectivo y en especie, de gobiernos municipales y del gobierno central. Samuel Hall/IOM (2017, págs. 17-18) ha concluido que los programas de reintegración o retorno deben ser integrales, con varias orientaciones:

- i) Concebir el retorno como un proceso debidamente planificado que idealmente cubra desde la situación previa a la salida del retornado hasta la situación posterior a la llegada.
- ii) Contemplar intervenciones que incluyen apoyo para iniciar negocios, educación y ubicación de empleo, recursos y gestión financiera y el acceso a servicios, además de apoyo psicosocial, incluyendo medios para integrar a retornados a redes sociales en un ambiente estable.
- iii) Asegurar la coordinación y participación de actores externos mediante alianzas público-privadas, el involucramiento de diásporas y la responsabilidad social-empresarial.
- iv) Garantizar el monitoreo y medición de los avances.

Los programas identificados por Orozco y Yansura (2015) en Centroamérica están muy lejos de contener estos ingredientes, pero además enfrentan dos serios peligros: primero, no alcanzar la masa crítica adecuada para un contexto como el de los países del NCA, con deportaciones crecientes que amenazan con ser masivas; segundo, no dar lugar a suficiente inversión y empleo para atender a los retornados, aun cuando se realicen esfuerzos importantes, públicos o privados, para fortalecer sus capacidades.

Estudios de ASIES-KAS ponen en evidencia que El Salvador ha avanzado más con la legislación y establecimiento de una institucionalidad pública para atender el tema de las migraciones que Honduras y Guatemala (ASIES y otros, 2016). El establecimiento del Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su familia (Conmigrantes) fue resultado de una ley aprobada en 2011, para formular e implementar una política integral sobre migración, favorecer la coordinación y apoyar a las familias de migrantes en El Salvador.

ASIES y otros (2016) informa que, aparte de etapa de la recepción, en El Salvador también se contempla una etapa de reinserción económica, centrado en proyectos y emprendimientos. El Ministerio de Relaciones Exteriores selecciona a los retornados que podrían ser apoyados con proyectos, que son capacitados en administración de empresas y

orientados sobre cómo formalizarse. Se les proporciona capital semilla para sus proyectos cuando concluyen el programa, pero aún no se conocen evaluaciones de este programa. Por otra parte, la propuesta de una ley integral de migraciones buscaría institucionalizar la atención a deportados y buscar la reintegración de retornados. En el caso de Honduras y Guatemala los programas para apoyar a los deportados han sido principalmente iniciativas de organizaciones de la sociedad civil y de la empresa privada.

b) EL GI BILL

Existen dos ejemplos de programas de reintegración —radicalmente diferentes— que pueden servir para identificar algunos de los desafíos que un programa de este tipo enfrentaría en Centroamérica: uno extrarregional y de hace muchas décadas para ilustrar la magnitud y ambición que debiera tener un programa serio y efectivo para retornados, y otro para ilustrar algunos de los problemas concretos que ya se han enfrentado en Centroamérica en el pasado.

El primero se refiere al que posiblemente haya sido el programa más exitoso de repatriación en la historia mundial, el que implementó el Gobierno de los Estados Unidos para apoyar la reincorporación de los miembros del ejército que volvieron a ese país cuando terminó la Segunda Guerra Mundial. Un indicador del tamaño del programa es que estuvo dirigido a atender a casi 16 millones de veteranos que volvieron de la guerra, con un costo en miles de millones de dólares. Más de 8,3 millones recibieron beneficios de desempleo, 7,8 millones fueron beneficiados con educación universitaria, vocacional o de otro tipo, y 4 millones recibieron préstamos garantizados para comprar viviendas o desarrollar sus negocios o granjas (Altschuler y Blumin, 2009).

Hubo un factor clave que facilitó la implementación del programa: hubo una reconversión de la economía de orientación militar hacia una civil, lo que generó un auge que dio lugar a que el 70% de los excombatientes retornados ya tenían empleo a los seis meses de haber dejado el servicio militar. Ello significó que el beneficio o subsidio de desempleo otorgado mediante el GI Bill no generó tantas necesidades de recursos como originalmente se había temido, pero sí sirvió para facilitar la búsqueda de empleo durante un período razonable de tiempo. También significó que la ampliación de la educación y la capacitación que se reflejó en una oferta de mano de obra más calificada tuvo una contraparte en una demanda dinámica de empleo: era el resultado de un amplio proceso de reconversión industrial y del inicio de la expansión de una oferta diversificada de servicios.

La proporción de veteranos de guerra que quiso aprovechar las oportunidades de estudio que ofrecía la GI Bill superó las expectativas. El programa cubría hasta cuatro años de estudios en centros públicos o privados, además de costos de alojamiento y alimentación. Solamente un 25% de los excombatientes había completado la educación secundaria, pero ello no impidió que 5,6 millones de veteranos aprovecharan oportunidades de capacitación o de formación vocacional. A su vez, 2,2 millones ingresaron a las universidades. El esfuerzo en su conjunto dio lugar a un verdadero salto de la competitividad en los Estados Unidos.

De acuerdo con Altschuler y Blumini, el GI Bill parece haber tenido un mayor impacto en el área de la educación universitaria que en la educación técnica o vocacional,

aunque sin que esta fuera insignificante. Hubo algunos centros educativos que surgieron solamente para atender la nueva demanda técnica o vocacional, sin todas las capacidades requeridas para hacerlo, y con un grado de descentralización que no favoreció su monitoreo y control. A su vez, la capacitación técnica se orientó al desarrollo de capacidades de mantenimiento, reparación, servicios y construcción, más que al conocimiento de las tecnologías que entonces eran la base de la reconversión industrial de los Estados Unidos. En cierta manera ya respondían a lo que sería la expansión futura de la economía de servicios.

Hubo varias evaluaciones del GI Bill y parte de su éxito es que logró modificarse para superar ciertas limitaciones, aunque algunos problemas nunca pudieron resolverse. Hubo críticas de la capacitación en la agricultura, ya sea porque algunos de los beneficiarios eran demasiado marginales como para desarrollarse exitosamente, o porque ya eran exitosos y no necesitaban la capacitación para mejorar su condición. El impacto de la mayor educación o capacitación fue menor en las áreas tradicionalmente pobres, como en el sur. Las mujeres y los afroamericanos se beneficiaron en menor proporción que los blancos y fueron objeto de distintas formas de discriminación, muy fuertes en esa época, previo a las conquistas de los derechos civiles en la década de 1960. Sin embargo, la nueva demanda de servicios de capacitación también abrió espacios para que surgieran y se desarrollaran centros de excelencia en áreas tan diferentes como las artes y los servicios culinarios (Altschuler y Blumin, 2009).

Desde entonces ha habido numerosas lecciones que se han aprendido de experiencias de capacitación y educación de diversos programas de retornados, como lo ha documentado la OIM. Sin embargo, lo que más llama la atención es el tamaño del esfuerzo realizado en los Estados Unidos, así como la capacidad de la economía norteamericana para absorber mano de obra mejor calificada.

Otros componentes del GI Bill, además de las experiencias reseñadas por la OIM, pueden dar algunas luces de lo que se requeriría para generar mayor actividad económica en beneficio de los retornados. Una conclusión importante de esta iniciativa es que los préstamos para pequeños negocios o granjas no fueron especialmente exitosos, principalmente debido a que banqueros y autoridades no creían que otorgar préstamos a jóvenes veteranos sin experiencia pudiera tener éxito. Otra conclusión más positiva e importante es que los préstamos para vivienda, en cambio, tuvieron resultados muy positivos⁷⁸.

⁷⁸ Montos bajos de préstamos y un plazo muy corto para pagarla, así como el hecho de que los préstamos solo podían cubrir la mitad del costo de la casa, limitó las perspectivas iniciales de la primera propuesta para favorecer la compra de casas por parte de los veteranos norteamericanos. Pero un aumento posterior de los montos y proporciones y una extensión del plazo de pago —de hasta 30 años—, además de otras políticas complementarias de fomento de la vivienda, dio lugar a que 4 millones de jóvenes veteranos pudieran comprar sus casas a los pocos años de haber vuelto de la guerra.

c) El retorno de guatemaltecos refugiados

El segundo programa de repatriación que puede ser fuente de lecciones es el programa de reinserción de refugiados guatemaltecos en México. Decenas de miles de personas, principalmente del occidente del país y pertenecientes en su mayoría a los pueblos mayas Mam, Q'anjob'al, K'ichee', Q'eqchi', Jakalteko y Chuj, salieron como consecuencia de las campañas de contrainsurgencia del Ejército de Guatemala entre 1982 y 1983 (Muralles, 1995). La mayor parte, probablemente en torno a 46.000 (Castillo y Toussaint, 2015), fue instalada en campamentos de refugiados, bajo el auspicio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y el Gobierno de México, en Chiapas, Campeche y Quintana Roo.

El programa de retorno se pudo impulsar después de haber alcanzado acuerdos políticos que involucraron al gobierno de Guatemala, al ACNUR, a los representantes de los refugiados (las CCPP, comisiones permanentes), otros gobiernos y ONG. Este programa se enmarcó en un acuerdo formal —que posteriormente fue parte del conjunto de acuerdos de paz— suscrito entre las CCPP y el gobierno de Guatemala sobre el retorno de los refugiados en 1992⁷⁹. Se dio en un contexto complejo, debido a que la guerra interna no había terminado —aunque su intensidad se había reducido notablemente— y existían temas básicos que generaban tensiones, como los referidos a la tierra y a las patrullas de autodefensa civil.

El acuerdo incluyó compromisos en materia de libre asociación, acompañamiento, libre locomoción y derecho a la vida, en su mayor parte ya incluidos en la legislación guatemalteca, pero desde la perspectiva de la reintegración lo más importante, novedoso y extenso fue la garantía de acceso a la tierra para los retornados. Muchos refugiados habían tenido que abandonar sus tierras, posteriormente ocupadas por otros campesinos. En el acuerdo se establecieron diferentes categorías, según los tipos de derechos de propiedad a la tierra (escrituras públicas, cooperativistas, terrenos municipales u otros títulos) que pudieran tener los refugiados, pero incluso a los retornados mayores de edad sin tierra se les garantizaba su acceso a la tierra por la vía de créditos blandos⁸⁰.

Congruente con lo anterior, el programa de reinserción incluyó la formulación y ejecución de proyectos agrícolas, la entrega de tierras y en ocasiones apoyo técnico para organizar el espacio urbano donde se ubicarían los retornados. Como explica Muralles (1995), involucró primero la compra de tierras, con la participación de otros actores como las pastorales sociales de la iglesia católica, que facilitaron el contacto con propietarios de fincas. El programa incluyó proyectos aprobados por una comisión en que participaban los dos organismos creados por el gobierno para atender el tema de retornados y refugiados (la Comisión Nacional para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados, CEAR y

⁷⁹ Acuerdo suscrito entre las comisiones permanentes de representantes de los refugiados guatemaltecos en México y el Gobierno de Guatemala, Guatemala, 8 de octubre de 1992, véase URL-MINUGUA (1997).

⁸⁰ Resulta significativo el punto A-4-c sobre la parte de Acceso a la Tierra: “en caso de que al retornado le fuera demasiado gravoso accionar legalmente la reivindicación de su derecho a propiedad, lo que calificará la Instancia Verificadora, el adjudicatario renunciará a su derecho y el Gobierno le suministrará otra tierra financiada a través de FONAPAZ o FONATIERRA”. Este inciso, o variaciones, resultan aplicables a todos los retornados cubiertos por el acuerdo. Véase URL-MINUGUA (1996), págs. 176-180.

FONAPAZ, un fondo para cubrir, especialmente con recursos externos, la administración y ejecución de proyectos de infraestructura, servicios y compra de tierras), las CCPP y ciertas ONG.

El primer retorno, ampliamente divulgado, involucró a 450 familias que, en enero de 1993, recorrieron con sus enseres domésticos y de labranza más de 700 kilómetros hasta llegar a un área con tierra de propiedad estatal que fue entregada a un primer grupo de 200 familias, mientras se buscaba tierra para las restantes (Muralles, 1995). Le siguieron otros retornos, en ocasiones de cooperativistas que habían perdido sus tierras pero que lograron luego tener acceso a tierra en otros lugares, o algunos sin tierra que ahora buscaban tenerla, a la luz de los compromisos gubernamentales de dársela. Si bien la organización de los retornados facilitó su reintegración, lamentablemente las compras de tierra demostraron ser sumamente engorrosas y no hubo un seguimiento para asegurar que los proyectos fueran exitosos.

Aunque se logró que la mayor parte de refugiados retornaran a Guatemala, en ocasiones con proyectos exitosos de reinserción, no existe una evaluación de su resultado final en términos de reinserción productiva, con datos sobre inversión, empleo e ingresos generados. Además, el imperativo político de avanzar con el proceso de retorno, y de crear condiciones que facilitarían la firma de los acuerdos de paz, impidió que se pudieran dedicar suficientes recursos a un monitoreo y evaluación de la ejecución de los proyectos para ajustarlos o corregirlos, tomando en cuenta los problemas específicos que se enfrentaron en cada lugar de retorno. La verificación del acuerdo se conformó con valorar positivamente, desde una perspectiva política, el esfuerzo excepcional de haber invertido 185 millones de quetzales para la adquisición de tierras⁸¹.

d) Elementos de un programa de retorno y empleo

La evaluación de ambas experiencias, y las propuestas hechas por la OIM a la luz de su análisis comparativo de diversos programas de reintegración, sugieren la clasificación de los diferentes componentes que debiera tener un programa de reintegración, como se observa en el cuadro II.7. Se han contemplado tres componentes adicionales: la forma en que se formuló la propuesta, tomando en cuenta la necesidad de un programa ambicioso como el GI Bill; la organización de los beneficiarios, que resultó fundamental en las dos experiencias identificadas, y el sector económico de reinserción, tomando en cuenta el peligro de subestimar la dificultad de la reinserción económica y de favorecer una reemigración inmediata ante la brecha entre capacidades y oportunidades de los retornados.

En el cuadro II.7 se incluye una comparación del GI Bill y del programa de reinserción de retornados de Guatemala, así como posibles componentes de una propuesta que pudiera contemplarse para enfrentar el desafío del retorno en los países del norte de Centroamérica actualmente. Queda claro en los dos primeros casos el alto perfil político de

⁸¹ “A fines de 1999 concluyó el proceso de retorno de refugiados. Durante los últimos 15 años, cerca de 43.000 personas regresaron al país. En el marco del Acuerdo del 8 de octubre de 1992, el Gobierno invirtió en torno a 185 millones de quetzales de fondos nacionales para la adquisición de tierras para los retornados. Esto representa un esfuerzo excepcional que la Misión valora positivamente” (MINUGUA, 2000, pág. 15).

los programas, así como la necesidad de que lo mismo ocurra con el nuevo programa centroamericano de reintegración, que podría reforzarse con una campaña publicitaria fuerte. La debilidad institucional de los acuerdos de paz en Guatemala también sugiere la conveniencia de aprobar una ley, por parte del poder legislativo de cada país centroamericano que, entre otros temas, identifique claramente los componentes del programa y asegure su financiamiento.

Como base de la propuesta (véase el cuadro II.7) que aquí se hace se destaca la importancia de un retorno planificado, idealmente antes de la partida del retornado, como recomienda la OIM, para así contar con información sobre el perfil de la persona o familia que vuelve y facilitar acciones que puedan adecuarse a ellos al reintegrarse. A ello podrían contribuir las organizaciones de migrantes en el exterior, así como ONG que en parte han llenado el vacío que resulta de políticas de migración aún incipientes, y que ya desempeñan un papel importante en este campo (Orozco y Yansura, 2015).

Cuadro II.7
Componentes de un programa de reintegración de migrantes
en los países del norte de Centroamérica

	Retorno de refugiados guatemaltecos	GI Bill de los Estados Unidos	Propuesta para retornados
Formulación de propuesta	Retorno fue parte de un acuerdo político e institucional (1992) con actores nacionales (gobierno y sociedad civil) e internacionales (ACNUR), que buscaba crear condiciones favorables para la firma de los Acuerdos de Paz.	El poder ejecutivo diseñó propuesta de legislación, inicialmente hecha por la Liga Americana (organismo que representaba a los veteranos de guerra), que fue ampliamente discutida, revisada y aprobado por el Congreso de EUA en 1944. La Liga Americana financió una masiva campaña publicitaria a favor de la propuesta.	Propuesta debe ser consultada con organizaciones representativas de las personas migrantes y retornadas, presentada por el poder ejecutivo y aprobada por el poder legislativo. Convendría una campaña masiva para dar a conocer los desafíos y ventajas de contar con un ambicioso programa para atender a retornados.
Retorno planificado	Se planificaron numerosos retornos desde los campos de refugiados a fincas adquiridas para transferirle tierras a los retornados (organizados en cooperativas). Las comisiones permanentes (CCPP), que representaban a los refugiados, presentaron un plan de retorno.	Al ser parte del Ejército estaban muy claras las fechas de retorno de los repatriados, aunque su incorporación al programa se iniciaba una vez en los Estados Unidos.	Debiera contemplarse posibilidad de entrar en contacto con migrante/retornado antes de iniciar viaje de retorno. Requiere acuerdo con país de destino inicial de migración.

	Retorno de refugiados guatemaltecos	GI Bill de los Estados Unidos	Propuesta para retornados
Organización	Refugiados se encontraban fuertemente organizados: salieron y volvieron organizados. Gobierno creó nuevo organismo para gestión política de migrantes (CEAR) y brazo financiero (FONAPAZ).	La Liga Americana, representante de los veteranos, participó activamente en la formulación y difusión de la propuesta. Se creó una organización gubernamental (Veteran Administration) para ejecutar ley.	Grado de organización de migrantes es dispersa (Martínez Rodas, 2016). Requiere fortalecimiento. Puede favorecerse la constitución de cooperativas, con apoyo de la diáspora (ya hay ejemplos). Se requiere organismo gubernamental central responsable de asegurar reintegración de retornados, así como una entidad financiera (pública o mixta) de apoyo.
Intervenciones: 1. Apoyo para iniciar negocios	Anteproyectos agrícolas fueron formulados, para cooperativas, aunque más con la idea de justificar la entrega de tierras que como proyectos viables. Compra de tierras como base de los proyectos agrícolas.	Se concedió crédito para pequeños negocios y granjas, no particularmente exitosos, por desconfianza de bancos y funcionarios gubernamentales	Contratación de empresas privadas y de entidades públicas para apoyar o acompañar iniciativas empresariales en agricultura y servicios, individuales o colectivas. Movilizar apoyo de diásporas para ejecución de proyectos, y comprar tierras para generar oportunidades de reintegración en la agricultura.
Intervenciones: 2. Educación y capacitación	No hubo capacitación o programas de educación, aunque retornados, después de más de 10 años en México, volvían con nivel educativo superior al promedio guatemalteco.	Masivo programa de educación vocacional y universitaria, durante varios años, con gastos de alojamiento y de matrícula cubiertos. Inicialmente contemplado para mitigar efectos de recesión de postguerra. Éxito central del programa.	Masivo programa de educación vocacional, de capacitación y de educación universitaria, adecuada en cada caso a perfil de retornados. Contemplar como medio transitorio para mitigar insuficientes empleos.
Intervenciones: 3. Ubicación de empleo	No incluido. Orientado a autogeneración de empleo en el área rural.	Programa incluyó seguro de desempleo y servicios de asesoría para encontrar empleo.	Contratación de empresas privadas para ubicar empleos, dentro o fuera del país (articular con estrategia de migraciones externas)
Intervención: 4. Servicios	En comunidades se implementaron planes de ordenamiento territorial urbano, y se establecieron escuelas para los niños de los retornados.	El programa de financiamiento de la vivienda fue el que, además de la educación, tuvo mayor éxito.	Acceso a servicios públicos y de calidad de educación y salud para comunidades donde se insertan retornados, y acompañamiento para familias de retornados, incluyendo apoyo psicosocial. Correspondería impulsar un programa de vivienda con financiamiento concesional y que favorezca el empleo de los retornados. Se justifican políticas estratégicas, sectoriales, especialmente en turismo y posiblemente en agricultura no tradicional.
Recursos	Originados principalmente en la cooperación internacional	Provenientes del presupuesto nacional	Presupuesto nacional, complementado por cooperación internacional. Requiere una movilización de recursos nacionales adicionales.

	Retorno de refugiados guatemaltecos	GI Bill de los Estados Unidos	Propuesta para retornados
Coordinación	Coordinación inicial del gobierno con ACNUR, CCPP (Comisiones permanentes de los refugiados) y fuentes de la cooperación internacional. Para ejecución de proyectos: CEAR, FONAPAZ, OIM y CECI (ONG del Canadá), con CCPP.	La Administración de Veteranos, entidad pública federal, en coordinación con autoridades estatales para ciertos temas, ejecutó el programa.	Necesidad de una autoridad central con la autoridad para coordinar el programa, en consulta con organizaciones representativas de los retornados, migrantes en el exterior (diáspora) y con empresarios privados para organizar programas conjuntos de apoyo y alianzas público-privadas.
Sector económico de reinserción	Principalmente en la agricultura, con algunas actividades comerciales — eventualmente de turismo— en el área rural.	Dinamismo de la economía norteamericana, al transformarse de una economía de guerra en una economía civil, generó amplia demanda de empleo industrial, que luego se extendió a servicios.	Dado el perfil predominante de las personas migrantes y retornadas, convendría centrarse en la agricultura y los servicios (con especial atención al turismo). No habría que excluir reinserción en el exterior (programas de trabajo temporal)
Monitoreo y evaluación	No existió. Se creó una Instancia de Verificación, más centrada en el cumplimiento del acuerdo entre el gobierno y las CCPP que en la evaluación y revisión de sus propuestas.	Periódica, para diversos componentes, que facilitó reformas del programa para mejorarlo.	Monitoreo, con indicadores estadísticos claros, y evaluaciones periódicas realizadas por entidades independientes con recomendaciones para asegurar el cumplimiento de los objetivos del programa. Comienza por un adecuado registro de los retornados. Conviene distinguir entre verificación y monitoreo y evaluación.

Fuente: Elaboración propia.

Lamentablemente una debilidad de posibles programas de reintegración en Centroamérica es la fragilidad organizativa de los inmigrantes en el exterior⁸², especialmente de los deportados, sujetos a una extrema vulnerabilidad. Esto contrasta con la fuerte organización de los refugiados guatemaltecos y con la poderosa Liga Americana que impulsó el GI Bill. La debilidad organizativa de los inmigrantes centroamericanos dificulta un proceso de movilización o acción conjunta para facilitar la puesta en práctica de un programa como el que se propone. Una posibilidad sería incentivar, mediante programas de apoyo técnico y financiero en los países del NCA, el apoyo a cooperativas y a proyectos comunitarios por parte de las diásporas (ya hay experiencias de ello), asegurando una articulación sostenible entre las diásporas, las cooperativas, las comunidades y la entidad pública responsable de implementar el programa de retorno.

⁸² Lo reporta Martínez Rodas (2016) en el caso de los inmigrantes guatemaltecos en los Estados Unidos. Aunque la muestra que utiliza no es representativa, ilustra con suficiente claridad que el grado de organización de los inmigrantes, en términos de organizaciones de amplia cobertura y legitimidad, es muy limitada.

Por otra parte, los programas sugeridos por la OIM incluyen la promoción de nuevos negocios y servicios de asesoría e información laboral, y el programa descrito en el caso de El Salvador ha avanzado en este sentido, pero ello no es suficiente para asegurar empleo para retornados que estarían alcanzando entre 100.000 y 200.000 personas por año (véase el gráfico II.9), además del flujo anual de cerca 300.000 jóvenes que integran por primera vez la fuerza de trabajo cada año en los tres países del norte de Centroamérica⁸³. Se requerirían al menos tres acciones decisivas, con enfoque de género y sensibilidad especial con relación a los niños:

- i) Un programa masivo de educación en los países del NCA como medio no solo para aumentar la futura productividad y sentido de ciudadanía de los trabajadores retornados y de sus familias sino también como medio para mitigar lo que puede ser un insuficiente dinamismo económico inicial para generar toda la inversión y el empleo que se requiere, y para sacar temporalmente del mercado de trabajo a una porción de los retornados que estarían buscando empleo.
- ii) Un programa de vivienda, con crédito en condiciones concesionales para los sectores de menores ingresos, que pudiera simultáneamente atender una necesidad básica y servir para generar empleo y que, en la medida que atienda la demanda de distintos estratos sociales, también puede ser el destino de inversiones de remesas. La experiencia de numerosos migrantes en el sector de la construcción en el exterior podría facilitar su empleo en esta iniciativa. Al no ser un sector transable o comerciable —que entra al comercio internacional—, el sector de la construcción no estaría sujeto a una política estratégica como el turismo o la agricultura, pero tendría un papel preponderante en el caso del programa de retorno. Sin embargo, debido a la mayor presencia de hombres en este sector, también debieran contemplarse otras actividades, vinculadas a servicios, que pudieran asegurar que el programa no discrimina en contra de las mujeres.
- iii) Una política sectorial de apoyo (financiero y técnico) a empresarios, trabajadores, Estado y organizaciones de la sociedad civil dirigido a hacer del turismo y de la agricultura no tradicional dos sectores estratégicos capaces de generar inversiones y empleo de forma masiva. Se buscaría que las condiciones macroeconómicas y sectoriales, y no solo el apoyo a la elaboración y ejecución de proyectos o el fomento de microempresas, favorecieran una expansión importante de inversiones y empleo, con creciente productividad.

Resulta fundamental identificar con claridad la base de la dinamización del empleo. Aparte del turismo y de la agricultura no tradicional, así como de la construcción de vivienda, también podría incluir la participación de retornados en programas de trabajo temporal en el exterior, tanto en la agricultura (en el Canadá, los Estados Unidos y México) como en ciertos servicios (el Canadá y los Estados Unidos) o el turismo (México), como se explica en otra sección del presente trabajo. Esto podría ser parte de los acuerdos externos —como el de asegurar un contacto con migrantes apprehendidos antes de ser deportados— con los

⁸³ No son cifras independientes. Los retornados son integrantes de la fuerza de trabajo.

gobiernos de los tres principales destinos de las migraciones: los Estados Unidos, México y el Canadá. También implicaría que los programas de educación y capacitación incluyera a posibles emigrantes futuros de carácter temporal, como se explicó anteriormente, y a lo que también podrían aportar los países de destino.

El alto nivel político que debiera tener esta iniciativa justifica una movilización adicional de recursos para financiarla, lo que debiera facilitarse en la medida en que fuera impulsada de manera conjunta con varios actores: sector privado, diáspora, organizaciones sociales y ONG, además del papel complementario de la cooperación internacional. Requeriría la inversión de capital político no solo para que la propuesta fuera atractiva sino también para articular a diversos sectores en torno a la propuesta, en su formulación e implementación.

Para lograr una articulación en la implementación del programa de retorno convendría contar con una agencia financiera pública o mixta, y una autoridad pública centralizada con la capacidad técnica y gerencial para responsabilizarse del programa en cada país, y jugar a la vez un papel catalítico que le daría sostenibilidad. El GI Bill fue un ejemplo de política bipartidista, exitoso y duradero, e incluso el programa de retorno de refugiados de Guatemala, a pesar de haberse dado en un contexto de conflicto armado interno, fue implementado, logró que casi 45.000 refugiados volvieran al país, e incluso contribuyó a crear condiciones favorables para la firma de los acuerdos de paz.

Por último, resulta fundamental asegurar desde el principio, con una clara línea de base, un monitoreo y una evaluación periódica del programa por parte de entidades independientes. Más que un desafío de verificación de lo establecido se trata de asegurar que los objetivos convenidos se alcancen, lo que normalmente requiere correcciones y ajustes del programa original. También es base de una rendición de cuentas, que puede contribuir a la sostenibilidad del programa en la medida que va logrando alcanzar, de manera comprobable, los objetivos establecidos.

5. Una estrategia de migración convergente

a) Promoción, regulación o *laissez-faire*

Los tres países del norte de Centroamérica enfrentan problemas migratorios comunes, algunos internos y varios externos. Independientemente de las ventajas inherentes a la cooperación entre los tres países, otros países que son el destino de las personas migrantes centroamericanas, y especialmente los Estados Unidos y México, tienden a percibir a los países del NCA como la fuente de un problema migratorio común que requiere soluciones compartidas. Si a ello se agrega una larga tradición de cooperación, reflejado en un proceso de integración económica exitoso, ahora con una unión aduanera en vías de consolidarse, parece obvio que se justifica buscar soluciones definidas desde los países centroamericanos y que exploren áreas de cooperación con otros países con base en una posición común. Además, el Pacto Mundial sobre Migración proporciona un marco que puede ajustarse a la realidad de los países centroamericanos para implementar políticas y acciones en materia de migraciones, como decidió hacerlo México.

De acuerdo con Kausch (2011), para definir una estrategia de migraciones conviene comenzar por definir lo que sería la principal orientación acerca de la migración, que puede ser de tres tipos: a) promover la migración, b) regular la migración o c) permitir la migración, con un enfoque de *laissez-faire*. Hasta ahora los países centroamericanos han seguido la tercera orientación, regulando en alguna medida la inmigración, pero permitiendo la emigración sin mayores restricciones. El Pacto Mundial sobre Migración aprobado en el seno de las Naciones Unidas, al declarar que se busca una migración segura, ordenada y regular, estaría implícitamente negando la validez del enfoque de *laissez faire*, puesto que, al predominar actualmente, ha conducido a una migración centroamericana que en su mayor parte ha sido insegura, desordenada e irregular.

La política de promoción de la migración ha sido implementada por Filipinas y otros países asiáticos, que han sido países de emigración. Con relación a los países de emigrantes lo que se busca es reducir el desempleo local, asegurar condiciones adecuadas de empleo en mercados de trabajo externos y obtener remesas, generalmente como parte de migración de carácter circular.

La política de regulación ha sido una política asociada principalmente con países que han estado sujetos a procesos fuertes de inmigración, como ha ocurrido en la mayor parte de países europeos, los Estados Unidos y el Canadá. En estos se busca cubrir la relativa ausencia de trabajadores calificados o no calificados para determinado sector, especialmente en aquellos de actividad estacional como el de servicios asociados al turismo, la construcción y la agricultura, aunque también han abierto espacios para empleo más permanente en áreas como las de la enfermería.

Un determinante importante y no siempre explícito de la estrategia de migración de un país que es el origen de la migración es la política del país de destino donde se concentran las personas migrantes. Schmelz (2012) argumenta, por ejemplo, que en el caso de países del este europeo sus estrategias de migración están condicionadas por la estrategia de la Unión Europea de destacar los temas de seguridad, la protección de las fronteras y el combate a la migración irregular, con lo que las políticas de migración amigables con el desarrollo generalmente no han recibido suficiente atención. Sin embargo, Schmelz (2012) hace notar que, a cambio de entrar a una etapa de colaboración en relación con la gestión de fronteras y acuerdos de admisión, la Unión Europea se ha abierto a la posibilidad de ejecutar proyectos y programas de migración amigables con el desarrollo⁸⁴.

En el caso de los países del NCA podría considerarse como equivalente la política migratoria de los Estados Unidos, que condiciona en buena parte los flujos migratorios centroamericanos, pero que no debiera conducir únicamente a destacar temas de seguridad, protección de fronteras y combate a la migración irregular como parte de una estrategia de los países del norte de Centroamérica. Un punto de partida es definir el marco de la estrategia de migración que, de acuerdo con Kausch (2011), debiera incluir al menos cuatro componentes: a) remesas, b) desarrollo del sector privado, c) diáspora, y d) la gestión de la

⁸⁴ El acuerdo entre México y los Estados Unidos sobre la posibilidad de impulsar acciones conjuntas para tratar el tema de las migraciones de origen centroamericano pareciera ser un proceso similar.

migración laboral, aunque cumpliendo con ciertas precondiciones para poder implementar lo que se propone y que incluye: información, coordinación de políticas, definición de las instituciones responsables y atención a la dimensión legal de las migraciones. La ausencia de estrategias que sean sentidas como propias, estructuras de gobernanza débiles sin el establecimiento claro de las instituciones con responsabilidades de implementación y administración de la estrategia, e insuficientes recursos, han sido las principales causas de fracasos de estrategias de migración (Schmelz, 2012).

A lo anterior se agrega la falta de información (Schmelz, 2012), especialmente estadística, que en el caso de los países del NCA se refleja en insuficiente información sobre los flujos de migración centroamericanos, los perfiles de las personas migrantes, su ocupación en países de destino, los regímenes que se les aplican en el exterior y su evolución a través del tiempo. Resulta fundamental un fuerte desarrollo de las estadísticas correspondientes para monitorear y evaluar, con líneas de base claras, el impacto de diversas acciones o políticas que se implementen y así permitir su revisión con el objeto de corregir errores.

Ello es congruente con el primer objetivo del Pacto Mundial de Migración, que plantea la necesidad de recolectar y utilizar información precisa y desagregada como base para políticas fundamentadas en evidencia⁸⁵. Un sistema u observatorio permanente de monitoreo de migrantes, apoyado por los seis países centroamericanos, contribuiría no solo a generar la información necesaria para monitorear, evaluar y planificar políticas, sino también podría favorecer el intercambio de información entre países y el desarrollo de sus capacidades⁸⁶.

b) Remesas

El principal desafío es lograr que parte de las remesas contribuyan a financiar inversiones importantes, en la medida en que ya cubran las necesidades básicas de consumo. El envío colectivo de remesas, por la vía de asociaciones de emigrantes (diáspora), puede favorecer la ejecución de proyectos comunitarios, como se mencionó. Promover estas inversiones mediante contrapartes financieras del Estado o de otros agentes privados, lucrativos o no, podría aumentar su impacto. La experiencia de México puede ser útil en este campo, pero la existencia de instituciones públicas sólidas para impulsarlo desde los países centroamericanos sería un prerrequisito fundamental.

Con relación a las remesas familiares existe cierto potencial para favorecer inversiones en vivienda. Orozco y Yansura (2015) reportan, con base en una muestra de inmigrantes en los Estados Unidos, que una proporción modesta de migrantes las envía para invertir en negocios o para pagar hipotecas (véase el cuadro II.9). El hecho de que una proporción alta de emigrantes “exitosos” de El Salvador, Guatemala y Honduras encuestados por el CEMLA (Cervantes, 2017, Cervantes y Uribe 2017, Maldonado, 2016)

⁸⁵ “Collect and utilize accurate and disaggregated data as a basis for evidence-based policies”.

⁸⁶ Este es el caso del *Système d’observation permanente des migrations SOPEMI* para Europa Occidental (Schmelz, 2012).

expresara interés en adquirir crédito para la compra de vivienda en su país de origen o en aportar para tener derecho a una pensión, es significativo (véase el cuadro II.8).

Cuadro II.8
Interés en invertir y posesión de viviendas
(En porcentajes de migrantes y de receptores de remesas)

	El Salvador	Guatemala	Honduras
	58,5	85,6	79,1
Receptores de remesas que tiene vivienda	18,3	42,2	37,6
Emigrantes dispuestos a invertir en vivienda	44,9	52,4	56,6
Emigrantes dispuestos a invertir en pensión	32,2	41,7	n.d.

Fuente: Cervantes, 2017; Cervantes y Uribe, 2017; Maldonado, 2016.

Lo anterior pone de manifiesto que existe un margen para que las remesas o los ingresos de las personas migrantes en el exterior puedan financiar este tipo de inversión física o financiera, aunque también apunta a que estaría limitado a estratos de ingresos relativamente altos. Apunta a la existencia de una estratificación social y económica de las personas migrantes y de los beneficiarios de las remesas. El hecho de que una proporción importante de las personas migrantes o de los que reciben las remesas ya son propietarios de viviendas (véase el cuadro II.8), sugiere que existirían garantías que podrían simplificar los procedimientos de evaluación del cliente, que tienden a ser relativamente complejas, pero no insuperables, cuando se trata de migrantes en el exterior. También refleja que las remesas ya han servido para financiar inversiones en vivienda en el pasado en los países centroamericanos⁸⁷.

Crear programas selectivos de educación financiera para migrantes y receptores de remesas, especialmente de mujeres como principales receptoras, podría justificarse para aprovechar mejor las remesas, aparte de tomar acciones dirigidas a aumentar la bancarización de ambos y de reducir los costos del envío de remesas, aun cuando en Centroamérica no son tan altos (Orozco y Yansura, 2015). Reducir el costo del envío de remesas es congruente con el objetivo 20 del Pacto Mundial sobre Migración, que plantea la necesidad de asegurar una transferencia de remesas que sea rápida, segura y de bajo costo⁸⁸.

c) La diáspora y el desarrollo del sector privado

Resulta clave involucrar al sector privado centroamericano en las dos áreas estratégicas mencionadas previamente: desarrollo rural o agricultura no tradicional y turismo. La participación de los sectores privados centroamericanos, y de empresarios de México, los Estados Unidos y el Canadá también —sin excluir empresarios de otros países interesados—

⁸⁷ Bancolombia ha establecido un servicio de atención a migrantes colombianos en el exterior para financiar la adquisición de vivienda e incluso algunos negocios, pero ha sido principalmente para financiar estas adquisiciones en el exterior, lo que puede ser conveniente para migrantes permanentes pero que ante la necesidad de generar empleo en los países centroamericanos no parecería prioritario. Véase Jaramillo (2016).

⁸⁸ “Promote faster, safer and cheaper transfer of remittances and foster financial inclusion of migrants”.

en el esfuerzo de identificar oportunidades y obstáculos con vistas a generar expectativas favorables de inversión sería fundamental. Cabría contar con el apoyo político de los sectores privados en los países centroamericanos a la estrategia de migración, así como su participación en inversiones o coinversiones en los sectores estratégicos seleccionados.

La elaboración participativa de un plan de desarrollo turístico de Mesoamérica, como se indicó antes, podría ser el marco para impulsar un conjunto de proyectos de inversión privada y de inversión pública en infraestructura. Podría contemplarse algo similar en el caso de la agricultura no tradicional y de sectores no agrícolas en el área rural. Un ingrediente básico para poder avanzar sería contar con una institución pública responsable de este proceso en cada país, con autoridad y capacidad de jugar un papel catalítico a nivel nacional, de coordinar las actividades del sector público y de llegar a acuerdos con actores externos.

La diáspora centroamericana debiera acompañar este proceso también. El Pacto Mundial de Migración proporciona un amplio abanico de temas en los que se puede involucrar a las diásporas para que contribuyan a fortalecer el vínculo entre desarrollo y migraciones y establece como objetivo 19 crear las condiciones para que migrantes y diásporas contribuyan plenamente al desarrollo en todos los países⁸⁹. Los vínculos económicos que mantiene la diáspora centroamericana con sus países de origen son considerables y cabría ampliarlos (Orozco y Yansura, 2015). En el cuadro II.9 se muestran algunos indicadores de esta relación, basada en una encuesta de migrantes centroamericanos en los Estados Unidos, y que abre espacios para cooperación en turismo, telecomunicaciones, comercio nostálgico y remesas, como explican Orozco y Yansura (2015).

Cuadro II.9
Relación de la diáspora con su país de origen
(En porcentajes)

Tipo de relación	Respuesta
Viaja a su casa al menos una vez al año	32,0
Gasta más de 1.000 dólares durante su visita a casa	55,9
Llama a su casa una vez a la semana	61,0
Dura al menos 20 minutos por llamada a casa	63,0
Compra productos de su país (comercio nostálgico)	68,4
Envía al menos 300 dólares como remesa	31,0
Envía remesas para negocios	8,0
Envía remesas para pago de hipoteca	12,0

Fuente: Orozco y Yansura, 2015.

Tres ámbitos de acción, en parte ya recorridos por algunos gobiernos o actores de los tres países del norte de Centroamérica, serían los siguientes:

⁸⁹ "Create conditions for migrants and diasporas to fully contribute to sustainable development in all countries".

- i) Establecimiento de consejos asesores de gobierno del país de origen integrados por representantes de las diásporas, con atención especial a la búsqueda de políticas fundamentadas en evidencia.
- ii) Conformación de alianzas estratégicas entre actores del sector privado y del sector político entre países de origen y de destino de las migraciones para favorecer la intensificación del flujo recíproco de comercio e inversiones entre ambos países, lo que puede favorecerse mediante la creación de fondos de inversión de la diáspora, ferias comerciales, la facilitación del registro de negocios y garantías de seguridad jurídica en el país de origen.
- iii) Involucramiento no lucrativo de migrantes y organizaciones de la diáspora en actividades que favorezcan la articulación entre desarrollo y migración, y que pueden incluir desde el financiamiento de proyectos comunitarios hasta acuerdos de intercambio con universidades o centros de enseñanza en los países de destino⁹⁰.

d) La gestión de la migración laboral

i) El punto de partida

El marco de referencia de la estrategia centroamericana conjunta de migración debiera ser contribuir a que el objetivo 5 del Pacto Mundial sobre Migración se pueda alcanzar⁹¹: aumentar la disponibilidad y la flexibilidad de trayectorias de migración regular. Como se explicó en el diagnóstico, numerosos migrantes centroamericanos, especialmente guatemaltecos, han estado sujetos a regímenes de trabajo migratorio temporal, más regulados en el Canadá, con una situación intermedia en los Estados Unidos, y con menor regulación en México. Sin embargo, este flujo migratorio no ha resultado de una política explícita de apoyo de los países de origen sino de las políticas adoptadas por los países de destino, acompañados por una orientación de *laissez-faire* por parte de los Estados centroamericanos. Además, las personas migrantes centroamericanas, al tener un grado de calificación baja, han estado sujetas a mayores abusos que las más calificadas (Newland y Riestler, 2018). Esa posición debería cambiar⁹².

Como punto de partida convendría resaltar tres temas. Primero, la gestión de la migración laboral no se refiere a refugiados sino a migrantes, y es importante establecer una clara distinción entre las dos categorías, aun cuando existan casos de refugiados convertidos en migrantes. Las personas migrantes se movilizan principalmente por aspiraciones económicas y salen voluntariamente. Los refugiados son obligados a salir por guerras, conflictos o desastres; son forzados a salir. En el caso de los refugiados existen acuerdos internacionales que obligan a protegerlos. El problema de los refugiados es un problema humanitario, mientras que el problema de las personas migrantes es socioeconómico. Requieren respuestas diferentes.

⁹⁰ Esta es una adaptación de propuestas contenidas en Kausch (2011) y de lo referido al objetivo 19 en el Pacto Mundial de Migración.

⁹¹ “Enhance availability and flexibility of pathways for regular migration”, del texto en inglés.

⁹² Honduras, mediante un acuerdo del gobierno con el principal intermediario empresarial (FERME) para emplear trabajadores temporales agrícolas en Canadá, Québec, ha tenido una posición más activa en este sentido.

Segundo, la política migratoria de los países desarrollados se ha aplicado principalmente a migrantes altamente calificados, con regímenes especiales que no tienen carácter estacional y que a menudo favorecen su integración permanente. Las personas migrantes menos calificadas, en cambio, o están sujetas a regímenes temporales de diverso tipo, o no tienen un estatus migratorio legal, con lo que su situación laboral es precaria y los sujeta a posibilidades de abuso (Newland y Riestler, 2018).

Tercero, regularizar la migración de las personas migrantes no calificados no significa que tenga que ser circular o temporal. En sectores con una producción estacional, como la construcción, el turismo o la agricultura, existen períodos de mayor demanda de mano de obra que pueden justificar su empleo e inmigración temporal. Hay otros sectores, como el de cuidado, especialmente ante poblaciones que están envejeciendo, o en el área de salud, que no tienen un carácter estacional. Aunque es difícil encontrar experiencias en que las personas migrantes poco calificadas han sido aceptados como inmigrantes permanentes (Newland y Riestler, 2018), en estos casos se pueden contemplar arreglos más duraderos, reconociendo, además, que hay una dimensión de género que debe tomarse en cuenta.

El ejemplo de otros países ya sea de promover la migración, como Filipinas, o de no impedirla, como México, puede ser aleccionador, así como el ejemplo de países que son destino de la migración, como Alemania y Nueva Zelanda, con programas más selectivos de inmigración, el primero permanente y el segundo temporal. A continuación se resumen las experiencias de Filipinas, Alemania y Nueva Zelanda en referencia a estos temas.

ii) Un ejemplo de promoción de la migración: Filipinas

Las Filipinas, con aproximadamente la mitad de sus migrantes temporales y el resto permanentes, y que en su conjunto corresponden a aproximadamente una décima parte de su población, ilustran lo que es una estrategia amplia para favorecer la emigración regular. Ha comprendido una sólida red de instituciones públicas para implementarla y para darle seguimiento a varios temas: las necesidades laborales y financieras de las personas migrantes, las relaciones con la diáspora que comprende a migrantes permanentes, y los conflictos por el maltrato de migrantes en el exterior.

Desde que se inició la implementación de esta estrategia se dio atención a la protección de los derechos laborales de las personas migrantes filipinas, reflejado en una reforma del código de trabajo. Un ingrediente básico de esta estrategia ha sido asegurar la existencia de contratos, certificados por el gobierno, de todos las personas migrantes temporales.

Con base en una institucionalidad pública sólida, la estrategia ha buscado regular a las empresas privadas responsables de reclutar migrantes y de ubicarlos en otros países, aplicar normas y procedimientos al empleo de filipinos en el exterior, incluyendo contratos estándar y acuerdos bilaterales con gobiernos de países que son el destino de las personas migrantes, establecer procedimientos judiciales con el fin de fijar compensaciones financieras para migrantes que han sido víctimas de abusos, fortalecer apoyos de diverso tipo para las familias de migrantes que permanecen en las Filipinas, empoderar a las

personas migrantes y facilitar el ejercicio de sus derechos cívicos y políticos, y ofrecer oportunidades para la reintegración.

Parte del contexto externo que ha condicionado esta estrategia es que la emigración masiva, y en buena parte temporal, despegó con contrataciones de trabajadores de las Filipinas en los países del Golfo, en el Oriente Medio, como resultado del auge en la construcción civil y de otras obras en la industria del petróleo después de 1973. Posteriormente se extendió a otros países asiáticos, primero a Japón y Corea y luego a los demás “tigres asiáticos”. Reclutamiento ilegal, contratos falsos, comisiones excesivas, largas horas de trabajo y ausencia de vacaciones (especialmente para trabajadoras domésticas) han sido parte de los problemas que el gobierno ha buscado resolver mediante diversas acciones de regulación y seguimiento.

El destino geográfico y la naturaleza temporal de la migración —las personas migrantes retornan a las Filipinas y muchas vuelven a emigrar— hace que la situación de las Filipinas sea diferente a la de los países centroamericanos, pero ilustra lo que pueden ser algunos de los desafíos de una estrategia de emigración proactiva y basada en la migración temporal. Las remesas, como en el caso de Guatemala, han llegado a representar en torno al 10% del PIB.

La experiencia filipina no está exenta de críticas. Incluyen la incapacidad de implementar una estrategia más flexible, especialmente ante coyunturas desfavorables como la crisis de 2008-2009, cuando la emigración y las remesas se desplomaron. La falta de control ha dado lugar a excesos, como el caso de decenas de miles de mujeres capacitadas en enfermería con la esperanza de emigrar, pero sin que su nivel técnico fuera el adecuado para trabajar en el exterior. También ha sido evidente la debilidad de sus políticas para facilitar la reinserción de retornados, así como la excesiva dependencia de la emigración y de los flujos de divisas que genera. Las críticas plantean que todo ello ha reforzado un proceso de inserción desigual en una economía mundial extremadamente asimétrica.

La diversificación del destino de la migración filipina la distingue de la procedente de los países del NCA, que se concentra en los Estados Unidos, seguida de lejos por México y el Canadá. Esta relación asimétrica sugiere que no puede impulsarse una estrategia de promoción equivalente a la filipina. Sin embargo, la naturaleza de las presiones que producen migración, especialmente ante la ausencia de oportunidades de trabajo decente con una productividad creciente, obligan a evaluar posibilidades de migraciones circulares o temporales, reguladas, en condiciones diferentes a las que se han dado hasta ahora.

iii) Un ejemplo de inmigración duradera, selectiva: Alemania

La política actual de Alemania para emplear a enfermeras (FGG 2018) no involucra la inmigración temporal y responde al cambio demográfico en Alemania, en particular al aumento de la proporción de adultos mayores en su población. En este caso, para ser elegible, deben cumplirse ciertas condiciones de salud y credibilidad, además de hablar alemán y contar con un certificado de enfermería aceptado en Alemania. Para estimularlo, los gobiernos de Alemania y Viet Nam han impulsado el aprendizaje del alemán y de ciertos conocimientos técnicos e interculturales para candidatas vietnamitas en su país, que luego

proceden a capacitarse en enfermería en Alemania. También existen acuerdos con otros países. Con el apoyo del gobierno y de la cooperación alemana se busca que los candidatos puedan aprender el alemán y adquirir los conocimientos requeridos. Luego están sujetos a exámenes para determinar si son elegibles o no para migrar y trabajar en el ámbito de la enfermería en Alemania⁹³.

iv) Un ejemplo de migración temporal de trabajadores menos calificados: Nueva Zelanda

Aparte del Canadá, una experiencia de trabajo migratorio temporal para trabajadores menos calificados que ha recibido atención como fuente de buenas prácticas ha sido la de Nueva Zelanda desde 2007. Es considerado un ejemplo internacional que ha sido evaluado rigurosamente por el Banco Mundial (Gibson y McKenzie, 2010). Inicialmente permitía que 5.000 trabajadores temporales de las Islas del Pacífico trabajaran durante siete meses en la horticultura y viticultura. Tenía dos objetivos, contribuir al crecimiento de estas industrias y favorecer el desarrollo de las islas, como parte de la estrategia de cooperación para el desarrollo de Nueva Zelanda.

En este programa se ha buscado mitigar el riesgo de que las personas migrantes se vuelvan permanentes —una de las principales preocupaciones en los países de destino, como Nueva Zelanda— favoreciendo el empleo de los trabajadores temporales con el mismo empleador, aun cuando vuelvan a su país de origen cada año. Los empleadores también deben pagar los costos de deportar a trabajadores que permanecen irregularmente en Nueva Zelanda, con lo que seleccionan cuidadosamente a los que consideran que retornarán a su país de origen al terminar los siete meses de trabajo.

Además, la competencia entre comunidades por lograr estos empleos ha dado lugar a presión social para que no se exceda el tiempo legal, pues tiene un efecto de reputación negativo, que reduce las posibilidades de que otros trabajadores del lugar puedan ser seleccionados para participar en el programa más adelante. Los procesos de reclutamiento pueden involucrar a las comunidades, pero con supervisión del Ministerio de Trabajo del país de origen, y con una decisión final del empleador acerca de los trabajadores que se contratarán.

A su vez, el Ministerio de Desarrollo Social de Nueva Zelanda previamente debe dar a conocer a la población neozelandesa las oportunidades de trabajo que se ofrecerán a las personas migrantes, antes de que se les ofrezcan a estos. Así se evita que ocurra un desplazamiento de empleos nacionales por trabajadores migrantes. Regulaciones laborales estrictamente aplicadas también impiden que se les cobre a los trabajadores comisiones de reclutamiento, que se les pague menos del salario mínimo o que no se respeten sus derechos laborales.

Gibson y McKenzie (2010) concluyen que, como consecuencia de estas medidas, no ha habido desplazamiento de trabajadores neozelandeses, casi todas las personas migrantes han regresado a su lugar de origen y los abusos de los trabajadores han sido escasos. La

⁹³ Alemania selecciona países donde no hay peligro de que ocurra una fuga de cerebros.

participación de trabajadores en este esquema temporal ha permitido a sus hogares aumentar sus ingresos y sus inversiones, mejorar sus condiciones subjetivas de vida, aumentar la matriculación de niños y contribuir a ciertas mejoras en las comunidades de origen por el gasto adicional de estos hogares.

v) Una propuesta para impulsar una migración centroamericana segura, ordenada y regular

Avanzar con la legalización de migrantes, especialmente de aquellos menos calificados, debiera ser una reivindicación importante de los gobiernos y sociedades de los países del NCA. Ello puede aplicarse tanto a procesos de migración duradera como a la migración temporal. De acuerdo con Newland y Riester (2018) la regularización del estatus de migrantes encuentra apoyo en tres tipos de argumentos: contribuye a ordenar un proceso caótico y poco planificado que puede significar la migración; puede concebirse como una respuesta humanitaria ante migrantes que sufren abusos antes de llegar al país de destino; y resulta en mejores condiciones de trabajo que contribuyen a salarios más altos y más capacitación.

Una manera de evitar esta migración desordenada, irregular y vulnerable sería ampliar y reformar los programas que tienen los Estados Unidos, el Canadá y México para migrantes temporales menos calificados. Podría ser parte de un acuerdo entre los países del NCA y estos tres países de destino de migraciones, probablemente de manera bilateral, reconociendo las diferencias que actualmente existen en materia de trabajo migratorio temporal en cada uno de ellos. Cabría contemplar la posibilidad de reforzarlo con planes de desarrollo sectorial amplios, como lo que podría ser un plan de desarrollo turístico compartido con México, como se indicó previamente. Como parte de estos programas de trabajo temporal se buscaría garantizar que los derechos de los trabajadores se respetaran, con base en contratos explícitos, que existieran condiciones aceptables de alojamiento y transporte, que pudiera incluir —tema más polémico— a las familias directas de los trabajadores, y que bajo ciertas condiciones pudiera derivar en una residencia permanente⁹⁴.

Las críticas a las que han estado sujetos estos arreglos en materia de derechos laborales y el hecho de no tener fácil acceso a instrumentos legales para denunciar violaciones de sus derechos laborales (Newland y Riester, 2018), obliga a ponerle atención especial a este tema. También requeriría atención la cobertura legal de mujeres migrantes quienes, al no estar ocupadas en trabajos estacionales, tienen menos posibilidades de ser contratadas por la vía de regímenes temporales, con lo que su margen para contar con un estatus migratorio regularizado es más limitado. Con base en las recomendaciones de Newland y Riester (2018) y tomando en cuenta lo convenido en el Pacto Mundial sobre Migración, convendría que cualquier acuerdo o estrategia conjunta convenida con México, los Estados Unidos —que lamentablemente no aprobó este pacto— o el Canadá contemplara lo siguiente:

⁹⁴ Esto es parte del acuerdo que existe entre Ecuador y España, que después de cuatro ciclos de trabajo temporal, que involucra para el migrante volver a su país cada año, se abre la posibilidad de que cuente con la residencia permanente (Newland y Riester, 2018). Es un tema que se levantó en el Canadá, como se mencionó en la parte del diagnóstico de este trabajo.

- a) Tomar como marco de referencia las disposiciones contenidas en el objetivo 15 Pacto Mundial sobre Migración, sobre vías más amplias para legalizar la migración, y especialmente el inciso (d)⁹⁵, que se refiere a la necesidad de desarrollar esquemas flexibles de movilidad laboral basada en derechos y con sensibilidad de género, tomando en cuenta la oferta y demanda de capacidades, e incluyendo programas temporales, estacionales, circulares y de vía rápida. Recomienda visas no discriminatorias y opciones en materia de permisos que cubran trabajo temporal y permanente, estudios con entradas múltiples, negocios, inversiones y capacidad empresarial. Aunque los Estados Unidos no aprobaron el Pacto Mundial sobre Migración, la existencia de regímenes temporales o especiales para migrantes en ese país podría tomarse como un indicador de que habría espacios para adecuar estos programas para insertar a más migrantes centroamericanos en estos regímenes y reducir así el problema de migrantes indocumentados.
- b) Facilitar un proceso de reclutamiento justo y ético, así como condiciones de salvaguardia que aseguran trabajo decente, como establece el objetivo 6 del Pacto Mundial⁹⁶. Desde la perspectiva centroamericana reviste particular importancia porque el reclutamiento está poco regulado actualmente, y sería aún más importante en presencia de programas estacionales más amplios, que generarían más demanda de mano de obra, pero probablemente insuficiente, debido al exceso relativo de oferta de mano de obra centroamericana.
- c) Fortalecer la certidumbre y grado en que los procedimientos migratorios son predecibles en cuanto a filtrar, evaluar y dar referencias sobre posibles migrantes, como plantea el objetivo 12 del Pacto⁹⁷. En el acuerdo a que se pudiera llegar con cada uno de los países de destino (Canadá, México y Estados Unidos) o con dos o los tres juntos, cabría determinar con gran precisión los requisitos de admisión, las categorías de ocupaciones o tipos de trabajo que calificarían como susceptibles de ser aceptadas, las prácticas de reclutamiento, condiciones y duración de trabajo, incorporación o no de miembros de la familia, cuotas de admisión, y si trabajadores pueden cambiar de empleador o eventualmente convertirse en residentes permanentes.
- d) Nombrar un Ombudsman regional para darle seguimiento al tema de los derechos, como han recomendado Newland y Riestler (2018) para acuerdos bilaterales o más amplios sobre temas migratorios.

⁹⁵ “Develop flexible, rights-based and gender-responsive labour mobility schemes for migrants, in accordance with local and national labour market needs and skills supply at all skills levels, including temporary, seasonal, circular, and fast-track programmes in areas of labour shortages, by providing flexible, convertible and non-discriminatory visa and permit options, such as for permanent and temporary work, multiple-entry study, business, visit, investment and entrepreneurship”.

⁹⁶ “Facilitate fair and ethical recruitment and safeguard conditions that ensure decent work”.

⁹⁷ “Strengthen certainty and predictability in migration procedures for appropriate screening, assessment and referral”.

- e) Incluir procedimientos para asegurar un monitoreo continuo y evaluaciones periódicas que permitan revisar lo convenido y su ejecución, para asegurar el cumplimiento de los objetivos inicialmente establecidos.
- f) Establecer una nueva institucionalidad o agencia pública en cada país —o podría ser una agencia regional— para asegurar que efectivamente se implementara lo convenido, con adecuado seguimiento y control. Tendría que funcionar con base en criterios de desarrollo económico y social y no solo de seguridad, de manera que pudiera fomentar la migración segura y protegida.
- g) Impulsar procesos de capacitación de las personas migrantes temporales para facilitar su movilidad laboral ascendente en mercados laborales externos ante procesos crecientemente tecnificados o con espacios que permitan asumir responsabilidades gerenciales superiores, y a contribuir a aumentar su productividad laboral en los países centroamericanos al trabajar en estos. Las personas migrantes temporales que ya se benefician de este tipo de arreglo son los estudiantes centroamericanos que permanecen por cierto tiempo en los Estados Unidos, México o el Canadá, pero actividades de formación podrían ampliarse a trabajadores no calificados temporales.

Bibliografía

- Abramitzky, Ran y Leah Boustan (2017), "Immigration in American economic history", *Journal of Economic Literature*, vol. 55, N° 4, December.
- Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2012), *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business, New York.
- Adams, Richard H. y John Page (2003), "International migration, remittances, and poverty in developing countries", *Policy Research Working Paper*, 3179, Poverty Reduction Group, World Bank Group, Washington, D.C., December [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17433/wps3179.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Altschuler, Glenn C. y Stuart M. Blumin (2009), *The G.I. Bill, a New Deal for Veterans*, Oxford University Press, Oxford and New York.
- Amuedo-Dorantes, Catalina y Thitima Puttitanun (2017), "Was DACA responsible for the surge in unaccompanied minors on the southern border?", *International Migration*, vol. 55, issue 6, Wiley Online Library.
- ASIES (Asociación de Investigación y Estudios Sociales) y otros (2016a), *Una aproximación a las políticas de atención a los deportados en los países del Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala)*.
- Baker, Bryan (2017), "Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2014", *Population Estimates, Homeland Security* [en línea] https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Unauthorized%20Immigrant%20Population%20Estimates%20in%20the%20US%20January%202014_1.pdf.
- Balassa, Bela y Marcus Noland (1989), "Revealed comparative advantage in Japan and the United States", *Journal of International Economic Integration*, 2 (2) [en línea] doi:10.11130/jei.1989.4.2.8.
- Barajas, Adolfo y otros (2016), "What's different about monetary policy transmission in remittance-dependent countries?", *IMF Working Paper*, Institute for Capacity Development.

- Beaton, Kimberly y otros (2017), "Migration and remittances in Latin America and the Caribbean: engines of growth and macroeconomic stabilizers?", *IMF Working Paper*, WP/17/144, Western Hemisphere Department.
- Blanchard, Sarah y otros (2011), "Shifting trends in Central American Migration: a Demographic Examination of Increasing Honduran-US Immigration and Deportation", *The Latin Americanist*, December, Southeastern Council on Latin American Studies and Wiley Periodicals, Inc.
- Bussolo, Maurizio, Humberto Lopez y Luis Molina (2007), "Remittances and the real exchange rate", *World Bank Policy Research Working Paper*, 4213, April.
- Capps, Randy y otros (2018), "Revving Up the Deportation Machinery: Enforcement under Trump and the Pushback", *MPI Reports* [en línea] <https://www.migrationpolicy.org/research/revving-deportation-machinery-under-trump-and-pushback>.
- Castillo, Manuel Ángel y Jéssica Nájera (2014), "México como país de origen, tránsito y destino de migrantes, una revisión a partir de la EMIF NORTE y la EMIF SUR", *20 años de la Encuesta sobre migración en la frontera norte de México*, Primera edición, Consejo Nacional de Población (CONAPO)/Unidad de Política Migratoria-Secretaría de Gobernación (SEGOB), México, diciembre ISBN: 978-607-427-252-9 [en línea] http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/2460/2/images/EMIF_20.pdf.
- Castillo, Manuel Ángel y Mónica Toussaint (2015), "La frontera sur de México: orígenes y desarrollo de la migración centroamericana", *Cuadernos intercambio sobre Centroamérica y el Caribe, migraciones y exilios en Centroamérica*, Centro de Investigación en Identidad y Cultura Latinoamericanas, Universidad de Costa Rica, vol. 12, N° 2, julio-diciembre [en línea] <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/intercambio/article/view/21700>.
- CEG (Centro de Estudios de Guatemala) (2016), "La migración centroamericana", Guatemala [en línea] http://www.ceg.org.gt/images/documentos/publicaciones/INFORME_MIGRANTES_CA.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- _____(2015), *Microseguros agropecuarios y gestión integral de riesgos en Centroamérica y la República Dominicana: lineamientos estratégicos para su desarrollo y fortalecimiento* (LC/MEX/L.1194), México.
- _____(2001), *El terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador. Impacto socioeconómico y ambiental* (LC/MEX/L.457), México.
- Cervantes, Jesús A. (2017), "Migración internacional, remesas e inclusión financiera. El caso de Guatemala", *Documentos de remesas e inclusión financiera*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) [en línea] <http://www.cemla.org/PDF/remesaseinclusion/2017-10-migracion-remesas-inclusion-guatemala.pdf>.
- Cervantes, Jesús y Ana Paola Uribe (2017), "Migración internacional, remesas e inclusión financiera. El caso de Honduras", *Documentos de remesas e inclusión financiera*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) [en línea] <http://www.cemla.org/PDF/remesaseinclusion/2017-04-migracion-remesas-inclusion-honduras.pdf>.
- Chen, Yu-Wen y Niall Duggan (2016), "Soft power and tourism: A study of Chinese outbound tourism to Africa", *Journal of China and International Relations*, vol. 4, N° 1, [en línea] <https://journals.aau.dk/index.php/jcir/article/view/1514>.
- Clemens, Michael (2017), "Violence, development, and migration waves: evidence from Central American child migrant apprehensions", *Working Paper*, 459, July, Center for Global Development.
- Clemens, Michael y David McKenzie (2014), "Why don't remittances appear to affect growth?", *Working Paper*, 366, Center for Global Development.

- Cohn, D'Vera, Jeffrey S. Passel y Ana Gonzalez-Barrera (2017), "Rise in U.S. Immigrants from El Salvador, Guatemala and Honduras Outpaces Growth from Elsewhere Lawful and Unauthorized Immigrants Increase since Recession" [en línea] <http://www.pewhispanic.org/2017/12/07/rise-in-u-s-immigrants-from-el-salvador-guatemala-and-honduras-outpaces-growth-from-elsewhere/>.
- Corden, W.M. (1984), "Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation", *Oxford Economic Papers*, New Series, vol. 36, N° 3, November.
- Costa, Daniel and Jennifer Rosenbaum (2017), "Temporary foreign workers by the numbers. New estimates by visa classification", *Report, Economic Policy Institute* [en línea] <https://www.epi.org/publication/temporary-foreign-workers-by-the-numbers-new-estimates-by-visa-classification/>.
- Ctrip y CTA, China Tourism Authority (2018), "2017 China Outbound Tourism Travel Report" [en línea] <https://www.chinatravelnews.com/images/201802/fc66f776a9111201.pdf>.
- Employment and Social Development Canada (2017), "The path forward Plan for the Temporary Foreign Worker Program and the International Mobility Program", April, Government of Canada [en línea] <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/reports/plan.html>.
- Fratzke, Susan y Brian Salant (2018a), "Understanding the impact of livelihood opportunities and interventions on migration patterns", *Rapid Evidence Assessment*, January, Department for International Development (DIFID).
- _____(2018b), "Moving Beyond 'Root Causes:' The Complicated Relationship between Development and Migration", *MPI Policy Briefs* [en línea] <https://www.migrationpolicy.org/research/moving-beyond-root-causes-complicated-relationship-between-development-and-migration>.
- Federal Government of Germany (The) (2018), "Nursing professionals" [en línea] <https://www.make-it-in-germany.com/en/for-qualified-professionals/working/demanded-professions/nursing-professionals>.
- Fuentes, Juan Alberto (2016), "Después del auge: la especificidad centroamericana", trabajo preparado para Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL), Guatemala.
- Fuentes, Juan Alberto y V. Guzmán (2017), "El trabajo y las políticas de empleo en Guatemala", consultoría para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Guatemala, noviembre.
- Gammage, Sarah (2006), "El Salvador: despite end to Civil War, emigration continues", *IMP Profile*, July [en línea] <https://www.migrationpolicy.org/article/el-salvador-despite-end-civil-war-emigration-continues>.
- García, María Cristina (2006), "Canada: A Northern Refuge for Central Americans", *IMP Feature*, April [en línea] <https://www.migrationpolicy.org/article/canada-northern-refuge-central-americans>.
- GATS (General Agreement on Trade in Services) (1994), "Canadá, Lista final de exenciones del artículo II (NMF), Acuerdo General sobre el comercio de servicios", GATS/EL/16, 15 de abril de 1994.
- Gelatt, Julia, Jeanne Batalova y B. Lindsay Lowell (2006), "Immigrants and Labor Force Trends: The Future, Past, and Present", *MPI Policy Briefs*, Insight, Migration Policy Institute (MPI).
- Gibson, John y David McKenzie (2010), "The development impact of a best practice seasonal worker policy: New Zealand's Recognised Seasonal Employer (RSE) Scheme", *Working Paper in Economics*, 10/08, Hamilton, New Zealand, University of Waikato.

- Giorguli-Saucedo, Silvia E., Víctor M. García-Guerrero y Claudia Masferrer (2016), *A Migration System in the Making. Demographic Dynamics and Migration Policies*, Colegio de México, México.
- Görlach, Joseph-Simon y Christian Dustmann (2016), "The Economics of Temporary Migrations", *Journal of Economic Literature*, vol. 54, N° 1, March, American Economic Association.
- IMF (International Monetary Fund) (2018), "Honduras: 2018 Article IV Consultation – Press Release; Staff Report and Statement by the Executive Director for Honduras", *Country Report*, N° 18/206 [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/03/Honduras-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-46047>.
- Jaramillo, María (2016), *Remesas que se transforman en inversiones y ahorro. La trayectoria de Bancolombia y la inclusión financiera de las familias receptoras de remesas en Colombia*, agosto, Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)/Bancolombia [en línea] <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=40491682>.
- Jonas, Sussane (2013), "Guatemalan Migration in times of Civil War and Post-War challenges", *MPI Profile*, March [en línea] <https://www.migrationpolicy.org/article/guatemalan-migration-times-civil-war-and-post-war-challenges/>.
- _____(1996), "Transnational realities and anti-immigrant state policies: issues raised by the experiences of Central American immigrants and refugees in a trinational region", *Latin America in the World Economy*, Roberto Patricio Korzeniewicz y William C. Smith, Westport, CN, Greenwood Press.
- Jonas, Susanne y Nestor Rodríguez (2014), "Guatemala-U.S. Migration. Transforming Regions", *Paperback*, University of Texas Press, Austin.
- Kausch, I. (2016), *Migration Policy: Guidelines for Practice*, GIZ/Centre for International Migration and Development, Bonn and Eschborn, Germany, February.
- Krogstad, Jens Manuel, Jeffrey S. Passel y D'Vera Cohn (2017), "5 facts about illegal immigration in the U.S.", Pew Research Center [en línea] <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/27/5-facts-about-illegal-immigration-in-the-u-s/>.
- Kugler, Adriana y Mutlu Yuksel (2008), "Effects of Low-Skilled Immigration on U.S. Natives: Evidence from Hurricane Mitch", *NBER Working Paper*, N° 14293, August, Labor Studies.
- Leutert, Stephanie (2018), "Organized crime and Central American migration in Mexico", *Policy Research Project Report*, N° 198, June, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs.
- Maldonado, René (2016), "Migración internacional, remesas e inclusión financiera. El caso de El Salvador", *Documentos de remesas e inclusión financiera*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) [en línea] <http://www.findegateway.org/es/library/migraci%C3%B3n-internacional-remesas-e-inclusi%C3%B3n-financiera-0>.
- Martin, Philip y J. Edward Taylor (2013), "Ripe with change: Evolving farm labor markets in the United States, Mexico, and Central America", *MPI Reports*, Wilson Center/Migration Policy Institute (MPI), February.
- Martínez Rodas, Aracely (2016), "Las organizaciones guatemaltecas como actores transnacionales: resultados de la encuesta a migrantes en Estados Unidos", *Migraciones en América Central. Políticas, territorios y actores*, Carlos Sandoval García (ed.), Instituto de Investigaciones Sociales, Editorial Universidad de Costa Rica, San José.
- Massey, Douglas S. y Karen A. Pren S Massey and Karen A. Pren (2012), "Unintended Consequences of US Immigration Policy: Explaining the Post-1965 Surge from Latin America", *Popul Dev Rev.*, 38(1) [en línea] <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3407978/>.

- Massey, Douglas S., Jorge G. Durand y Nolan J. Malone (2009), Capítulo 2. “Principios de funcionamiento: teorías de la migración internacional”, *Detrás de la trama: políticas migratorias entre México y Estados Unidos*, Universidad Autónoma de Zacatecas [en línea] http://www.estudiosdeldesarrollo.mx/coleccion_america_latina/detras_de_la_trama/c2.pdf.
- Massey, Douglas S. y otros (1993), “Theories of international migration: a review and appraisal”, *Population and Development Review*, 19 (3).
- McMillan, Margaret, Dani Rodrik y Claudia Sepúlveda (eds.) (2016), “Structural Change, Fundamentals, and Growth, A Framework and Case Studies”, *NBER Working Paper Series*, N° 23378, Washington, D.C., A Peer-Reviewed Publication, International Food Policy Research Institute.
- Meza González, Liliana (2015), “Visitors and residents: Guatemalan, Salvadoran and Honduran workers in Mexico”, *Policy Briefs Series Labor*, PB #04, Central America-North America Migration Dialogue (CANAMID) [en línea] <http://www.canamid.org/descargas/policies/canamid-pb04-en.pdf>.
- MINUGUA (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala) (2000), “La situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz”, Informe de verificación, Guatemala, mayo.
- MPI (Migration Policy Institute) (2018), “Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA) Data Tools” [en línea] <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/deferred-action-childhood-arrivals-daca-profiles>.
- Newland, Kathleen y Andrea Riestler (2018), “Welcome to work? Legal migration pathways for low-skilled workers”, *Towards a Global Compact for Migration: A Development Perspective, A Series to Inform the Debate*, issue N° 3.
- Nielsen and Alpey (2017), “Outbound Chinese Tourism and Consumption Trends 2017” [en línea] <https://www.nielsen.com/content/dam/nielsen-global/cn/docs/Outbound%20Chinese%20Tourism%20and%20Consumption%20Trends.pdf>.
- Oded Stark, J. Edward Taylor y Shlomo Yitzhaki (1986), “Remittances and inequality”, *The Economic Journal*, vol. 96, N° 383, September, Royal Economic Society.
- Office of the Auditor General of Canada (2017), “Report 5. Temporary Foreign Worker Program, Employment and Social Development Canada”, *Independent Audit Report, Spring Reports of the Auditor General of Canada to the Parliament of Canada* [en línea] http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201705_05_e_42227.html.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2017), *Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas*, Guatemala.
- _____(2008), “2ª Evaluación Programa de trabajadores (ras) agrícolas temporales a Canadá”, *Cuadernos de trabajo sobre migración*, N° 25, OIM, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Guatemala.
- Orozco, Manuel (2008), “The Nicaraguan diaspora: trends and opportunities for diaspora engagement in skills transfers and development”, Paper commissioned by the Office for Economic Co-operation and Development (OECD) [en línea] http://archive.thedialogue.org/PublicationFiles/The%20Nicaragua%20case_M%20Orozco%20REV.pdf.
- Orozco, Manuel y Julia Yansura (2015), *Confronting the Challenges of Migration and Development in Central America*, *The Dialogue*, Inter-American Dialogue, Washington, D.C.
- Passel, Jeffrey S. y D’Vera Cohn (2016), “Size of U.S. Unauthorized Immigrant Workforce Stable After the Great Recession. Declines in Eight States and Increases in Seven Since 2009” [en línea]

- <http://www.pewhispanic.org/2016/11/03/size-of-u-s-unauthorized-immigrant-workforce-stable-after-the-great-recession/>.
- Prokopenko, Elena y Feng Hou (2018), "How Temporary Were Canada's Temporary Foreign Workers?", *Analytical Studies Branch Research Paper Series*, Statistics Canada [en línea] <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11f0019m/11f0019m2018402-eng.htm>.
- Reardon, Thomas y otros (2000), "Effects of non-farm employment on income inequality in developing countries: An investment perspective", *Journal of Agricultural Economics*, vol. 51, N° 2, May.
- Rosenblum, Marc R. y Ariel G. Ruiz Soto (2015), "An Analysis of Unauthorized Immigrants in the United States by Country and Region of Birth", *MPI Reports*, Migration Policy Institute (MPI) [en línea] <https://www.migrationpolicy.org/research/analysis-unauthorized-immigrants-united-states-country-and-region-birth>.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943), "Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, N° 210/211, Royal Economic Society/JSTOR.
- Samuel Hall (2017), *Setting Standards for an Integrated Approach to Reintegration*, International Organization for Migration (IOM)/Department for International Development (DFID).
- Schmelz, Andrea (2012), *Analysis of Migration Strategies in Selected Countries: Albania, Armenia, Croatia, Kosovo, Kyrgyzstan, Macedonia, Moldova, Montenegro, Serbia and Tajikistan*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (CIM).
- Singer, David Andrew (2010), "Migrant remittances and exchange rate regimes in the developing world", *American Political Science Review*, vol. 104, issue 2, May.
- Temin, Peter y David Vines (2014), *Keynes: Useful Economics for the World Economy*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts and London.
- Universidad Rafael Landívar (URL) y Misión de Verificación de las Naciones Unidas de Guatemala, MINUGUA, (1997), "Acuerdos de Paz. Firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)", *Colección IDIES*, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES), Guatemala.
- USCRI (US Committee for Refugees and Immigrants) y UTEC (Universidad Tecnológica de El Salvador) (2013), *Perfil actual de la persona migrante en El Salvador*, San Salvador, Tecnoimpresos, S.A. de C.V., diciembre.
- Vargas-Lundius, Rosemary y otros (2008), *International Migration, Remittances and Rural Development*, International Fund for Agricultural Development (IFAD)/Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
- Voorend, Koen (2016), "El sistema de salud como imán. La incidencia de la población nicaragüense en los servicios de salud costarricenses", *Migraciones en América Central. Políticas, territorios y actores*, Carlos Sandoval García (ed.), San José, Instituto de Investigaciones Sociales, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Wickramasinghe, A.A.I.N. y Wijitapure Wimalaratana (2016), "International migration and migration theories", *Social Affairs: A Journal for the Social Sciences*, vol. 1, N° 5.
- World Bank (2018), "Moving for prosperity. Global migration and labor markets international bank for reconstruction and development", *Policy Research Report*, Washington, D.C.
- _____(2015a), *El Salvador: Building on Strengths for a New Generation*, Oscar Calvo-Gonzalez and J. Humberto Lopez, Latin America and the Caribbean Region, Washington D.C.

- _____(2015b), *Honduras: Unlocking Economic Potential for Greater Opportunities. Systematic Country Diagnostic, Latin America and the Caribbean Region*, Washington D.C., October.
- _____(2015c), *Guatemala: Closing Gaps to Generate More Inclusive Growth Systematic Country Diagnostic*, Susana M. Sanchez, Kinnon Scott and J. Humberto Lopez, Latin America and the Caribbean Region, Washington.
- Yang, Dean (2011), "Migrant remittances", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, N° 3, Summer.
- _____(2008a), "International Migration, Remittances and Household Investment: Evidence from Philippines Migrants' Exchange Rate Shocks", *The Economic Journal*, N° 118, April.
- _____(2008b), "Risk, migration, and rural financial markets: Evidence from earthquakes in El Salvador", *Social Research*, vol. 75, N° 3, Fall.
- Zong, Jie y Jeanne Batalova (2015), "Central American Immigrants in the United States", *The Online Journal Spotlight*, Migration Policy Institute (MPI), September.

Capítulo III

Recomendaciones de política pública frente a las migraciones desde la perspectiva de la seguridad humana

Carmen Rosa de León Escribano

En este capítulo se presenta una propuesta para el abordaje del fenómeno de la migración en el marco del paradigma de la seguridad humana. Para ello se plantean los antecedentes del concepto de la seguridad nacional que marcó el desempeño de los Estados del norte de Centroamérica (NCA) durante los años ochenta, así como el modelo de Estado que resulta de esta visión. La aparición de una búsqueda de cambio de paradigma en materia de seguridad en el ámbito mundial coincide con los procesos de paz en Centroamérica, en los que se refleja la búsqueda de un enfoque basado en las personas.

A partir del desarrollo conceptual y operativo del nuevo paradigma, se analiza la migración desde la óptica de la seguridad humana y los cambios profundos que esta demanda, incluyendo el lenguaje y el tratamiento enfocado más en la persona, sus vulnerabilidades y necesidades de seguridad. Finalmente, con base en las realidades tanto de los movimientos de personas, el perfil de las personas migrantes y las políticas de tratamiento de los gobiernos a lo largo del desplazamiento regional, se establece una propuesta de hoja de ruta básica para sustentar las políticas de los países involucrados en el enfoque de seguridad humana.

A. Por qué surge el paradigma de la seguridad humana

El antecedente de la seguridad nacional

El concepto de la seguridad ha ido cambiando históricamente, y se ha asociado a la percepción que los Estados tienen sobre las amenazas y riesgos provenientes tanto del ámbito nacional como internacional. Lo elemental para entender los diversos aspectos que

puede contener el término de seguridad es identificar cuál es el objeto y sujeto que el Estado considera que debe protegerse desde la perspectiva institucional. De tal modo que la seguridad, en todos sus ámbitos, no es más que el reflejo de las políticas públicas emanadas desde el Estado para enfrentar lo que considera son sus riesgos y amenazas. Por ello, el concepto de seguridad está entrelazado con lo que el mismo Estado considera que es el objeto y sujeto de aquellas acciones que debe realizar para lograr garantizarles seguridad en el contexto nacional e internacional (De León-Escribano, s/f).

Durante la Guerra Fría el objetivo de las potencias era asegurarse frente al otro, es decir, el bien a proteger era el Estado y sus instituciones frente a cualquier tipo de agresión o sospecha de la existencia de una amenaza a las mismas. Este enfoque llevó a los países a establecer políticas públicas orientadas, en primer lugar, a fortalecer las capacidades de respuesta frente a las agresiones externas. En un segundo momento, la lucha ideológica que sustentó el enfrentamiento entre las superpotencias se trasladó al ámbito interno de los países, donde de las amenazas externas posibles, se pasó a las posibles amenazas internas contra la estabilidad de la nación y a la región geográfica, lo que convirtió en “enemigos internos” a aquellos ciudadanos o movimientos políticos y sociales demandantes de derechos o ideológicamente contrarios.

Hablar de seguridad nacional supone que los recursos militares y de seguridad están al servicio de los tomadores de decisiones, para combatir las amenazas con el uso de la fuerza necesaria. Es decir, que la política pública se realizará a través del destino de los recursos para cumplir con la demanda del aseguramiento del Estado mediante el uso de la fuerza, y es preferentemente la institución militar la que realiza dicha función.

Por consiguiente, la seguridad nacional consistía casi exclusivamente en la necesidad de mantenerse como Estado soberano frente a los demás por medio de la defensa militar; se reconocen como amenazas solo aquellas realidades fácilmente perceptibles, es decir, que cuenten con una base material que permita identificarlas de manera plena (Tenorio, 2009). La seguridad que se ejerció por parte de los Estados estuvo orientada a combatir o defenderse de la amenaza ideológica que se reflejaba en la dicotomía comunismo/capitalismo, diseñando estructuras de defensa y seguridad que manifestaban claramente que el objeto y sujeto de la seguridad no era más que el Estado, al que debía defenderse a cualquier costo (De León-Escribano, s/f; Gasper y Sinatti, 2016).

Este enfoque de seguridad nacional fue el que dominó internacionalmente y el que expandió hacia las regiones cercanas a las principales potencias la lógica de militarización de la seguridad interna como forma de “prevención” de posibles enemigos del sistema. En Centroamérica el empoderamiento de los ejércitos y la represión ejercida por el aparato estatal se transformó en conflictos internos que provocaron la muerte, desaparición, desplazamiento y éxodo de miles de personas, y llegó incluso al exterminio de comunidades completas, tal y como quedó plasmado en el caso de Guatemala, en el informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999).

Así pues, la doctrina de seguridad nacional conlleva una visión restrictiva de la seguridad, basada en amenazas militares e ideológicas y conduce al desarrollo de complejos

aparatos de control poblacional materializados en estructuras policiales y militares con capacidades enfocadas en la inteligencia y represión de ciudadanos considerados “enemigos internos”. Desde esta perspectiva, la seguridad ciudadana estaba inevitablemente subordinada a la visión imperante de la defensa del Estado, se privilegiaban los mecanismos propios de las fuerzas armadas que orientan su accionar al combate y aniquilación del enemigo y se distorsionaba la función policial innata de proteger a la población.

Por otra parte, las acciones y recursos del Estado se orientaban prioritariamente a la consecución de los objetivos nacionales, preservando en esa forma la preeminencia de la integridad económica, política y financiera del gobierno y sus instituciones, sobre todo las militares y civiles diseñadas para tal fin. Varias décadas de funcionamiento del Estado en el marco del modelo de seguridad nacional trajeron como resultado el fortalecimiento de los aparatos de seguridad bajo control militar, en detrimento de otras instituciones orientadas al bienestar social y a la administración de justicia.

B. De la seguridad nacional a la seguridad humana

Al finalizar la confrontación militar mundial, y con el antecedente de la reconstrucción de Europa en un clima de búsqueda de distensión y cooperación, surge el debate sobre una seguridad menos basada en lo militar y más en concordancia con las nuevas visiones de un mundo basado en la concertación y el apoyo mutuo. En ese momento habían desaparecido las amenazas directas a través de la guerra y por tanto empezaban a vislumbrarse nuevos desafíos nacionales y regionales que llevaban a pensar en la búsqueda de otras claves para la atención mundial.

En 1994, a través del Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y como adelanto a la Cumbre Mundial de Desarrollo Social que iba a tener lugar al año siguiente, se plantea que no es posible lograr la seguridad mundial si no se enfoca desde una perspectiva integral global, orientada a la consecución de un desarrollo sostenible. Este desarrollo debe ser capaz de disminuir las desigualdades y de priorizar el gasto para aliviar la pobreza extrema de muchas partes del mundo. Y por el mismo hecho de vivir en un mundo cada vez más global, ninguna nación podrá estar segura si no lo están las demás.

En consecuencia, la seguridad no puede ser concebida desde la perspectiva puramente nacional frente a otros. La seguridad adquiere una dimensión humana, y por tanto, las soluciones son globales y amplias. Y por los problemas ingentes en más de las dos terceras partes del mundo, no puede pensarse en una seguridad que no esté íntimamente ligada al proceso de un desarrollo para toda la humanidad. Es así como en esa interconexión de los conceptos de seguridad y desarrollo surge la propuesta de una seguridad basada en la persona humana.

Este enfoque de la seguridad se contrapone con la perspectiva de la seguridad nacional imperante en las décadas anteriores, con relación a cuál es el bien por proteger. La seguridad nacional tiene como objetivo la seguridad del Estado, por lo que pudiera llamarse

una seguridad estatocéntrica. En una visión más integral, la propuesta de las Naciones Unidas se centra en las personas: es antropocéntrica. Por ello un enfoque “duro”, basado en la seguridad física únicamente se queda corto; la persona es compleja y tiene múltiples necesidades desde una perspectiva de desarrollo integral.

La seguridad personal no puede conseguirse solo a través de garantías de represión de las amenazas circundantes en materia de seguridad ciudadana; se requiere asegurar a la persona en todas sus dimensiones, es decir, se le debe proveer la seguridad de alcanzar una vida digna: tener techo, salud, educación, empleo y un ambiente sano con poca vulnerabilidad, y garantizar su seguridad personal, tanto dentro del hogar como en la comunidad exterior. El concepto de seguridad humana se resume en estar libre del miedo y las necesidades; los Estados nacionales son responsables de ello y de crear un mundo global cada vez más basado en la cooperación y la convivencia pacífica.

Por otra parte, esta nueva conceptualización de la seguridad recompone la agenda de riesgos y amenazas de los Estados. La prioridad ya no es la amenaza externa de otro Estado. Los riesgos deben cambiar en función de la pregunta ¿qué amenaza mi objetivo a proteger? Si es la persona y sus necesidades de desarrollo, la respuesta debe ser, además de la seguridad personal, el hambre, el desempleo, la falta de educación y la inequidad, entre otras.

Lo anterior presupone que la acción estatal debe brindar seguridad a todos los habitantes garantizando el respeto integral de sus derechos humanos sin distinción, no solo los civiles y políticos, sino también los económicos, sociales, culturales y ambientales. Esto permite valorar los riesgos y las necesidades desde una visión multidimensional para identificar los derechos que están en juego y tomar la decisión de la respuesta institucional (UNOCHA, 2009). Y de acuerdo con la transnacionalización de los desafíos globales, se requiere de una visión cooperativa entre los Estados para procurar el bienestar y la seguridad humana de sus poblaciones.

Así pues, la agenda de la seguridad humana está conformada por dos ámbitos: i) en el que las acciones del Estado deben orientarse a garantizar la seguridad directa de la persona, entendida como el acceso a su protección física y de sus bienes; ii) en el que la persona tiene el derecho a desarrollarse en un entorno favorable (es obligación del Estado proveerlo) en el que convergen siete dimensiones básicas: a) seguridad económica, b) alimentaria, c) salud, d) medioambiental, e) personal, f) comunitaria, y g) política.

Aceptar esta visión de la seguridad implica que el Estado deberá actuar en dos estrategias convergentes: i) la de la seguridad en sentido restringido, y ii) la del desarrollo necesario para generar el ambiente seguro que se concibe como parte integral de la seguridad humana. Lo anterior supone que la seguridad no será posible si no se logran avances en las dos estrategias en forma complementaria, además de enlazar en forma interdependiente ambas dinámicas, seguridad y desarrollo (De León-Escribano, s.f.).

En el caso de Centroamérica, a raíz de las confrontaciones internas que sometieron a las sociedades de la región a graves violaciones de derechos humanos, el clima internacional de distensión favoreció por una parte la salida de los gobiernos militares de Guatemala, El Salvador y Nicaragua; por la otra, se buscó finalizar la guerra en la región y salir de los

problemas a través de procesos electorarios libres y de acuerdos entre las partes en conflicto en los países a través de negociaciones de paz.

El Acuerdo de Esquipulas II (1986) fue el proceso iniciado por parte de los países centroamericanos, con apoyo de países amigos, para emprender la búsqueda de soluciones a los problemas regionales por la vía del diálogo y la concertación. Esquipulas II crea los instrumentos nacionales orientados a lograr la reconciliación interna como primer paso de la consecución de una paz firme y duradera en la región, a través de las Comisiones de Reconciliación Nacionales. Esquipulas II es el impulsor de las reuniones regulares de presidentes de la región y el precursor de la modernización del Sistema de Integración Centroamericano. Asimismo, este acuerdo es pionero de los instrumentos regionales para la democratización, la paz y el desarrollo, así como para el resurgimiento de la sociedad civil con perspectiva regional, lo que da lugar a los primeros pasos para la reintegración de refugiados y desmovilizados.

De esta experiencia de diálogo y consenso, se desprenden posteriormente los procesos de negociación interna de los países, que desembocan en los respectivos Acuerdos de Paz nacionales dentro de los que se constituyó como eje fundamental la reforma al sector seguridad y de la democratización, la transformación de las fuerzas de seguridad de la región, así como la preeminencia del poder civil. Como corolario, se constituye como un nuevo paradigma de seguridad regional el Tratado Marco de Seguridad⁹⁸, en el que se acuña el concepto de seguridad democrática.

Países y regiones como la centroamericana han retomado el concepto de seguridad humana de las Naciones Unidas, para enfocar bajo una nueva perspectiva la consecución de la seguridad para sus sociedades. El lenguaje de la seguridad humana se plasma tanto en la mayor parte de los documentos que se producen por parte del Sistema de Naciones Unidas, como en aquellos provenientes de los ámbitos multilaterales y regionales. Sin embargo, en ocasiones llevar a la práctica este concepto integral no es fácil. Demanda una transformación holística de las mismas instituciones en cuanto al concepto de su propio funcionamiento y

⁹⁸ El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica fue suscrito por los presidentes de los Estados centroamericanos el 15 de diciembre de 1995. Con este tratado se crea el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática que se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos. Se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil; el balance razonable de fuerzas; la seguridad de las personas y sus bienes; la superación de la pobreza y pobreza extrema; la promoción del desarrollo sostenible; la protección del medio ambiente; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad; el terrorismo; la narcoactividad y el tráfico de armas; así como en la orientación de los recursos a la inversión social.

El Tratado Establece que el irrespeto a los derechos humanos, la impunidad, la pobreza y extrema pobreza, la corrupción, pública o privada, la delincuencia, el crimen organizado (narcotráfico, tráfico de personas, entre otros), y los desastres naturales amenazan la seguridad de las personas. En concordancia, el concepto de seguridad enunciado se refiere, por un lado, al desarrollo sostenible y sustentable de los pueblos centroamericanos y por otro, a la realización de acciones consensuadas entre los Estados de la región para generar confianza mutua y articular esfuerzos tendientes al logro de la seguridad regional.

vocación. Por eso, trasladar la lógica integral del desarrollo humano a la política pública es uno de los principales retos para los Estados y para el sistema de las Naciones Unidas.

Por otra parte, también la agenda de riesgo y amenazas en el ámbito internacional ha cambiado para los Estados. Los temas que ahora ocupan la atención de los países tienden a ser fenómenos transnacionales. Hoy en día existen amenazas muy distintas al ataque militar contra el propio territorio, entre ellas los riesgos ambientales, la delincuencia internacional, el narcotráfico, el terrorismo y el tráfico de personas. Todo ello supone cambios necesarios en la noción básica de soberanía; en este contexto, llama la atención que las capacidades nacionales sean insuficientes para afrontar los principales problemas (Rojas, 2007).

Si bien pareciera establecerse una tensión entre la seguridad del Estado y la seguridad humana, la realidad es que ambos conceptos y paradigmas son complementarios: una amenaza a la seguridad de la población es siempre una amenaza a la seguridad nacional, por ejemplo, la extrema pobreza. El enfoque sobre la seguridad se complejiza ya que abarca más que la sola seguridad del Estado, y alcanzar la seguridad humana implica no solo la defensa del territorio, sino de las personas que lo habitan y forman parte de esa sociedad, protegiéndolas y empoderándolas para responder por sí mismas a la diversidad de necesidades y consecución de libertades (CHS, 2003; Zavaleta, 2015).

Al final es responsabilidad primordial de los estados asegurar la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos. La función de la comunidad internacional complementa la labor de los gobiernos y proporciona el apoyo necesario, cuando así se solicite, a fin de fortalecer su capacidad para responder a las amenazas actuales e incipientes. La seguridad humana exige una mayor colaboración y asociación entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales y la sociedad civil (Naciones Unidas, 2013).

Las estrategias y principios de la seguridad humana

A partir de la propuesta del PNUD en 1994, el sistema de las Naciones Unidas avanzó con darle forma y contenido práctico al concepto de seguridad humana. En 2000 se creó la Comisión sobre Seguridad Humana (HSC, por sus siglas en inglés) y el Grupo de Amigos de la Seguridad Humana (FHS, por sus siglas en inglés) que promueve el debate en torno al concepto y su aplicación. Al concepto de estar libre del miedo y libre de las necesidades, se adhiere el de la libertad para vivir con dignidad, que se refiere a la protección y al empoderamiento de las personas para librarse de la violencia, la discriminación y la exclusión.

La seguridad humana tiene dos estrategias de acción (Instituto Interamericano de Derechos Humanos [IIDH]: i) la protección, entendida como las medidas que deben ser aplicadas por los Estados principalmente pero también por otros actores (sector privado, agencias multilaterales y ONG) para resguardar a las personas de las amenazas que no pueden controlar (medidas de “arriba hacia abajo”); y ii) el empoderamiento, que son las estrategias que fortalecen la capacidad de resiliencia y respuesta a las amenazas por parte de las personas y las comunidades (medidas de “abajo hacia arriba”).

Tal y como se expuso anteriormente, la seguridad humana es antropocéntrica, es decir, está centrada en las personas y es multidimensional. Esto último ha sido desarrollado también como un enfoque multisectorial, por lo que debe tenerse un tratamiento integral de los siete tipos de inseguridades que plantea el abordaje desde la seguridad humana. Por otra parte, las amenazas pueden estar interconectadas y potencializarse mutuamente, y también pueden constituir un foco de expansión de un país a otro, o incluso a una región, lo que afecta la seguridad de otros Estados y sociedades (IIDH).

En torno a este último concepto, en el ámbito de la seguridad humana se han ido incorporando otros enfoques provenientes de especialidades como los estudios de género, que resultan interesantes desde la perspectiva de seguridad humana y migración (Gasper y Gómez, 2015; Gasper y Sinatti, 2016). Entre estos enfoques destacan los conceptos de transversalidad e interseccionalidad, que resultan ser útiles para el enfoque multidimensional o multisectorial, ya que parten del concepto de la persona en movimiento entre circunstancias diferentes y que acumula una combinación de diversas realidades superpuestas. Así pues, la transversalidad se entiende a partir de la premisa de que la gente vive identidades múltiples, formadas por varias capas, que se derivan de las relaciones sociales, la historia y la forma en que operan las estructuras de poder.

Por su parte, el objetivo del análisis interseccional es identificar las variadas identidades y los diferentes tipos de discriminación y desventaja que se dan como consecuencia de la combinación de identidades. En este análisis se consideran los contextos históricos, sociales y políticos, y también se reconocen experiencias individuales únicas que resultan de la conjunción de diferentes tipos de identidad. Este enfoque se conjuga muy bien con la estrategia de empoderamiento de la seguridad humana, ya que implica valorar un enfoque de “abajo hacia arriba” en la investigación, el análisis y la planeación (AWID, 2004; Agosto, 2013).

Finalmente, debe hablarse de una dimensión ética desde la perspectiva de la seguridad humana. La persona puede tener o no un estatus legal en otro país y no por ello gozar de las mismas oportunidades que los nacionales, si es vista con sospecha u hostilidad por estos últimos. Lo anterior contraviene los principios e ideales democráticos y el principio ético de inclusión y derechos humanos (Carens, s.f.). Se debe garantizar la seguridad de cada persona, de sus necesidades, derechos básicos y dignidad. La gran pregunta que aún existe en el debate es ¿seguridad con el criterio de quién? (Gasper y Sinatti, 2016).

C. Seguridad humana y migración

Aplicar el enfoque de seguridad humana al fenómeno de la migración supone en muchos aspectos modificar la forma en que se ha abordado el tema tanto por parte de los Estados como por las agencias y por las sociedades. Debe recordarse que, en primera instancia, el sujeto a proteger es la persona. Siguiendo la metodología de la HSC, se debe trabajar desde dos estrategias complementarias, la protección y el empoderamiento. Esto implica entonces que el centro del análisis es el migrante como ser humano, con sus diversas complejidades y

circunstancias históricas, identidades y experiencias diversas que plantean las metodologías de transversalidad e interseccionalidad.

1. Movilidad y migración: un nuevo paradigma

En el contexto internacional el término migración ha adquirido connotaciones negativas asociadas al ingreso de personas no deseadas que transitan entre países, muchas veces de forma ilegal. Esta forma de percibir la migración está más vinculada con una agenda de amenazas tradicional que con una seguridad humana. En ella, el tráfico de personas se asocia a la migración y la misma a una amenaza tradicional en la medida en que se convierte en movimientos transfronterizos ilegales.

Debido a que la migración se trata de personas que transitan por territorios diferentes, su movimiento causa cambios y efectos en varios espacios diversos: el hogar de salida, su comunidad, el territorio nacional hasta llegar a la frontera, la frontera misma, el territorio de tránsito, la frontera del país de destino, la comunidad de asentamiento, el hogar en el país de acogida y finalmente, si el migrante vuelve, el ciclo de impacto se cierra. El enfoque conservador que deviene del concepto de territorio y nación, enmarcado en fronteras, termina identificando como forma de abordaje del fenómeno el intento de circunscribir a las personas a controles en el proceso de ingreso o salida de un territorio con base en características biométricas o documentos de identidad.

Para los países, sin embargo, las personas que cruzan una frontera pueden clasificarse en dos categorías diferentes: aquellas que entran como mano de obra no especializada (quienes tendrán más dificultades para integrarse en la sociedad de acogida y serán valorados por las necesidades coyunturales de mano de obra barata que tengan los empresarios locales) y aquellos profesionales altamente cualificados que son acogidos y bienvenidos en el país receptor. Los primeros siempre ponen en evidencia, a su vez, las inequidades sociales del país de acogida (Faist, 2013; Bolaños y Levine, 2014). Al final, la posibilidad de que las personas en proceso de movilidad entre países permanezcan temporalmente o se afinquen en condiciones de dignidad en otro país tiene que ver con las jerarquías de poder existentes y su capacidad de insertarse dentro de ellas (Hannam, Sheller y Urry, 2006).

Con la finalidad de incorporar una mirada más desde la persona misma que desde los procedimientos estandarizados por los Estados para los controles de migración, los estudios sociológicos se han apoyado en las teorías de Foucault y sus conceptos del biopoder y la gubernamentalidad relacionados con la seguridad humana, para responder a los criterios de empoderamiento y protección respectivamente. En esta línea de pensamiento de la seguridad humana, el territorio que era el centro del concepto de Estado-Nación se convierte en la población como el bien a proteger (Foucault, 2009).

La conclusión emanada de la transición de un modelo de seguridad sobre la nueva agenda de amenazas basada en un enfoque transnacional permite tratar a las personas y su movimiento (biopolítica) a través de ese territorio global y transnacional, desde el ejercicio

de un poder que emana de las personas (biopoder⁹⁹) y su autogobierno basado en la aceptación de normas globalizadas para autocontrolarse (gubernamentalidad¹⁰⁰) donde la población se convierte en el alma, objeto y sujeto del gobierno. Este proceso termina siendo una forma de gestión de las poblaciones (Bærenholdt, 2013; Chavel, 2014).

En ese sentido, la migración es considerada desde el discurso tradicional como un fenómeno anormal que debe ser explicado, ya que la normalidad se traduce en la permanencia en un mismo territorio y el sedentarismo se asocia con un grupo social “normal”. Desde esa perspectiva, desde la búsqueda de estar libre del miedo y de las necesidades, sería natural que las personas puedan movilizarse para encontrar la solución en un mundo globalizado, donde la economía y las finanzas se desplazan sin fronteras.

Sin embargo, cuando son los seres humanos los que transitan entre barreras legales y geográficas se encuentran con regulaciones y acciones que a veces transgreden su propio derecho a la seguridad y la no violencia. La persona se vuelve migrante no desde el inicio de su periplo, sino cuando atraviesa una frontera. De esa manera se contraponen el concepto de soberanía con un concepto universal y globalizado de flujos monetarios transaccionales y poder controlar y administrar los movimientos poblacionales con un sentido restrictivo y coercitivo.

La identidad del individuo se reduce a la calificación de ciudadano como migrante o residente legal, o sin papeles, con lo que se abandona una mirada basada en las necesidades o circunstancias de vida de esa persona (Gasper y Sinatti, 2016; Chavel, 2014). En este contexto, el concepto de migración o migrante solo tiene sentido si se vincula a un territorio nacional o regional determinado, a la geografía y al cuidado de la protección del Estado. Se reduce y circunscribe a la persona a poseer o no un documento extendido por una autoridad y se contradicen los principios de multisectorialidad, empoderamiento y protección que la seguridad humana proclama.

De acuerdo con Bærenholdt (2013), para Foucault el poder es una estrategia más que una propiedad; es relacional, móvil y nunca completo. Por ello, el concepto tradicional de Estado se traslada de ser un pacto con el territorio garantizado por fronteras, a ser un pacto con la población (Bærenholdt, 2013). Para poder entonces recuperar la dimensión humana de los tránsitos poblacionales se propone, desde los enfoques del biopoder, sustituir la categoría de migración por la de movilidad, entendida como forma de “hacer” sociedades.

Desde la óptica de la seguridad humana basada en la persona, los derechos de esta no deberían estar basados en criterios como etnicidad, religión, sexo o clase. Asumir el enfoque de seguridad humana representa nuevas formas de obligaciones sociales entre las personas, entre los Estados y sus poblaciones, y entre poblaciones de los Estados. En ese

⁹⁹ De acuerdo con Chavel (2014), Foucault emplea el concepto de biopoder como la gestión que ejerce una autoridad política sobre una población determinada en un territorio determinado (tasa de natalidad y mortalidad, capacidad en el trabajo, la higiene y la salud, es decir, el control y la gestión de los comportamientos productivos y reproductivos).

¹⁰⁰ Para Foucault la gubernamentalidad es la internalización de los sistemas por parte de las personas (Noguera, 2009; Botticelli, 2015).

sentido, los derechos no pueden estar sujetos a un territorio, sino más bien a un flujo transnacional que se mueve en conjunto con el capital y el desarrollo y las mejores condiciones de vida.

Así pues, el término movilidad parece más apropiado para enfocar el flujo de personas, ya que adquiere nuevas dimensiones más allá de ser un número estadístico en una frontera. La movilidad representa dimensiones sociales, históricas y culturales de una persona o un grupo de personas. El ser migrante es una calificación producto de una relación entre un Estado y una persona; la movilidad es un flujo de personas horizontal, entre iguales.

El marco normativo nacional e internacional no siempre se ha ajustado al cambio de concepto de seguridad. Por ello, en temas de justicia y derechos en la migración los países siguen aplicando criterios basados en una justicia desarrollada en el marco de la comunidad cerrada que intenta averiguar quién es el no ciudadano, el que viene de fuera, que quiere ingresar al territorio, calificado por los que están adentro (Nussbaum, 2009; Carens, s/f).

Pero los que están “adentro” y califican son las normas establecidas por los Estados en el marco de una seguridad territorial tradicional. Por esta razón las ciencias sociales plantean en la actualidad que el término movilidad responde más a una concepción global actual y moderna de las sociedades, donde el movimiento y la comunicación permanente sin fronteras son la norma y no la excepción (Sheller, 2011; Sheller y Urry, 2006; Tuffe, 2009; Llamas, 2016). En este sentido se afirma que el término movilidad es el más apropiado a las tendencias y enfoques actuales de seguridad, movimiento transfronterizo y comunicación global. A partir de las propuestas de Chavel (2014) y Gasper y Sinatti (2016) se entiende que:

- La normalidad es la movilización y desplazamiento en el marco de diferentes escalas espaciales y temporales.
- Los derechos y la justicia, por tanto, deben asociarse desde el enfoque de la seguridad humana, no ligados a la relación territorio-comunidad, sino al derecho a la movilidad.
- El concepto de frontera también debe ampliarse para no concebirse como un obstáculo, sino asociado a la gestión del espacio por parte de las poblaciones de origen y destino.
- Designar a una persona como migrante es haber tomado la decisión de que sus derechos deben ser debatidos, reduciendo a la persona multidimensional a una sola categoría de análisis. Por ello termina siendo una categoría de poder asociado a la seguridad nacional y no a la seguridad humana.
- La ética de la seguridad humana pone en el centro a la persona; por extensión puede hablarse de un compromiso ético global hacia todas las personas, entre fronteras nacionales, que propicie una inclusión normativa.

De lo anterior se desprende, por una parte, la necesidad de reconsiderar el contenido del concepto y paradigma de la migración para dotarlo de elementos más asociados a la seguridad humana y a la justicia y equidad que forman parte de esta, o simplemente

empezar a hablar más de movilidad como el derecho natural y la tendencia creciente en un mundo globalizado.

2. Implicaciones del enfoque de seguridad humana en las movilidades

Como se ha argumentado, aplicar el paradigma de la seguridad humana significa modificar la forma de aproximarse a los sujetos de esta, es decir, a la persona en todos sus aspectos: necesidades, vulnerabilidades y oportunidades. “El centro de atención se halla en las vidas genuinas y no en actores abstractos: no simplemente ‘gente’ o ‘el migrante’, sino personas de una edad específica, sexo, familia, etnicidad, contexto, patrimonio, que llevan consigo experiencias y cultura” (Gasper y Sinatti, 2016, pág. 23).

Las movilidades transnacionales ponen en contraposición la seguridad de las personas migrantes y la seguridad del Estado receptor. Frente a esta dicotomía las respuestas en el ámbito internacional aún no están muy claras, ya que los Estados receptores de los flujos reclaman el derecho de su propia seguridad y decisión sin valorar a las personas en toda su dimensión, sino únicamente por su nacionalidad o procedencia y por su estatus socioeconómico. En el debate se pierde el hecho de que, para que las democracias sean plenas, requieren de políticas y mecanismos que faciliten la inclusión y la justicia para sus habitantes. Discriminar y excluir a las personas migrantes implica que la democracia se pone éticamente en cuestionamiento (Irusta, 2014).

En 1994 el PNUD argumentaba que ninguna nación del planeta podrá alcanzar ninguno de sus objetivos principales, ni la paz ni la convivencia democrática, ni la protección del medio ambiente, ni la vigencia de los derechos humanos, ni la reducción de las tasas de fecundidad, ni la integración social, si no es en un marco de desarrollo humano sostenible que priorice la seguridad de todos los habitantes del planeta. Sin embargo, esas aspiraciones no parecen estar incluidas en la visión que han establecido las naciones más ricas de la tierra acerca de la migración y el tránsito de las personas en la búsqueda de satisfacer sus necesidades.

Desde el enfoque del análisis interseccional es necesario identificar las realidades y diversas dimensiones que tienen las personas que migran. Se indaga cuáles son las razones o causas de su determinación, si son “expulsados” por las condiciones socioeconómicas locales, por la violencia, por la precariedad, por los desastres naturales o por una combinación de todos estos factores. Con este análisis se puede revisar desde la desposesión o el despojo, evaluando las diversas vulnerabilidades, oportunidades e inseguridades que marcan a los migrantes como personas a lo largo del desplazamiento. Asimismo, en este análisis se cruzan las diversas identidades de las personas, desde el sexo y el género, la cultura y la edad.

Se requiere entonces un diagnóstico más amplio y plural que permita identificar el modelo “aspiracional” que mueve a una persona a cambiar de país a pesar de saber que las condiciones de hacerlo no siempre son seguras ni realizables. En este modelo deben incluirse todas las vulnerabilidades y sobre todo las percepciones de las inseguridades y su prioridad:

es preferible la inseguridad de ser indocumentado en otro país que permanecer en la inseguridad cotidiana, por ejemplo.

Por otra parte, también es necesario conocer las inseguridades que las comunidades receptoras perciben ante la presencia de migrantes porque desde la perspectiva de la seguridad humana es necesario entender cómo todas las personas dentro del proceso ven reflejadas sus vulnerabilidades, falencias y oportunidades. Eso podría aliviar las tensiones naturales que se producen entre poblaciones locales y poblaciones migrantes cuando estas últimas son vistas como una amenaza a la seguridad humana local y no como una oportunidad de desarrollo sostenible. Desde este punto de vista, las poblaciones deben verse como un conjunto de diversidades, no demarcadas por un territorio, sino por la construcción de encuentros y relaciones que sean mutuamente positivas en la consecución de un bienestar centrado en esas mismas poblaciones.

En el caso centroamericano, es indispensable cruzar las variables de la violencia cotidiana con las de la violencia estructural o social, referida a la forma particular en que las personas migrantes centroamericanas como sujetos que se ponen en movimiento son producto de un entramado de relaciones sociales muy específicas que los llevan a ser “despojados” desde su origen hasta su llegada. Despojados de las condiciones mínimas de desarrollo en sus comunidades; despojados por los “coyotes”; despojados al transitar por la ruta de sus países y México (robados, violentados, violados, extorsionados e incluso asesinados); despojados de su dignidad como migrantes en los Estados Unidos al aceptar largas jornadas de trabajo, la ausencia de seguridad social y explotados¹⁰¹.

Partir del análisis tradicional de escoger una sola variable deja muchas de las respuestas sin contenido. Es posible que en las diversas encuestas las personas seleccionen las condiciones laborales o económicas como respuesta principal, o la violencia. Sin embargo, cuando se profundiza en la visión interseccional se observa que las motivaciones para buscar migrar a otro país son mucho más complejas. En contrapartida, las posibles soluciones también serán más complejas que las que se han propuesto tradicionalmente. Resolver el acceso al crédito, por ejemplo, no siempre soluciona la posibilidad de evitar que las personas migren. Obtener un recurso para invertir en una actividad comercial o productiva podría ser la respuesta, pero si en el barrio o la comunidad se corre el peligro de ser extorsionado, este hecho es un disuasor incluso para dar el primer paso de solicitar el crédito.

Un buen resumen de lo que una política basada en la seguridad humana debería tomar en cuenta para diseñar las acciones en relación con la movilidad de las personas lo presentan Gasper y Sinatti (2016, pág. 41) basados en recomendaciones tanto de la Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas como del PNUD:

- Análisis de las condiciones de vida, de las titularidades y las vulnerabilidades de las personas, el que se pueden identificar los riesgos que enfrentan y las opciones para empoderarlas. Se logra una mejor identificación del riesgo por medio de una apertura a unas fuentes más amplias de información y a múltiples

¹⁰¹ Para ahondar en este concepto véase el artículo de Blanca Cordero Díaz y Carlos Figueroa Ibarra, 2011, págs. 127-165.

perspectivas, y a través de la desagregación social y espacial en la investigación y en las estadísticas.

- El seguro vía el empoderamiento y la prevención en numerosas ocasiones es mucho menos costoso y más efectivo que mediante la reparación después del desastre.
- Usualmente, el empoderamiento requiere de la institucionalización de una lógica basada en los derechos.
- Debido a las interconexiones intersectoriales —tales como los nexos entre migración, economía, clima, conflicto, entre otros— y a causa de las implicaciones en las prioridades intersectoriales y al costo efectivo de las opciones, se requiere extraer el diseño de política fuera de los ámbitos sectoriales, al menos con cierta periodicidad.
- Tomar en cuenta las interconexiones e interrelaciones también sirve de apoyo al principio de la seguridad humana común.

Quizás el reto más grande de una aproximación entre la seguridad humana y la migración o movilidad sea romper el discurso tradicional de seguridad nacional frente a migrantes supuestamente no deseados, aunque estos últimos resuelvan problemas de mano de obra en los lugares de destino (Bolaños y Levine, 2014). La seguridad humana pone en una misma perspectiva y nivel la seguridad o inseguridad de las personas, sin distinción de nacionalidad, pertenencia étnica, cultura o género. Se trata de cruzar vulnerabilidades de todas y todos para lograr ver el proceso de movilidad como un todo, más allá de territorios o fronteras.

Un enfoque de esta naturaleza permitiría por otra parte, descriminalizar el tema de migración y movilidad, de forma que pudieran tratarse en forma separada la protección y empoderamiento de las personas en todos los territorios para así desvincularlos de las acciones orientadas a combatir el crimen organizado transnacional.

En definitiva, si se aplicara el enfoque de seguridad humana, se debería establecer un sistema de protección para las poblaciones en movimiento, en todos los momentos, espacios y circunstancias. Esto incluye la creación de condiciones seguras y sostenibles en las comunidades de origen y desarrollar políticas de migración e integración en las comunidades a lo largo del proceso de movilidad, que contemplen las necesidades diferenciadas de las poblaciones vulnerables y la prevención de delitos y abusos durante el proceso de movilidad (Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2013).

El cuadro III.1 es un ejemplo de la multidimensionalidad que implica este acercamiento conceptual y la complejidad de una posible respuesta integral. En él se plantea las principales vulnerabilidades a las que está expuesta una persona en todo el proceso de movilidad. En la mayor parte de los casos, la persona va de una exclusión en su lugar de origen, a una exclusión en el lugar de destino, situación que debe enfocarse para la búsqueda de soluciones orientadas a modificar esa tendencia.

Así pues, el proceso de migración dentro del enfoque de movilidad debería ser un proceso continuo y circular, donde la persona retorna a su lugar de origen después de un tiempo en otro país. Claro que, si ese regreso se da forzosamente, en gran parte de los casos la persona regresa en peores condiciones, ya que frecuentemente ha adquirido una deuda para pagar al “coyote”, o ha vendido sus escasas propiedades, por lo que se encuentra en una situación de mayor precariedad que en el momento de salir de su comunidad. Desde la perspectiva de seguridad humana se trata de intervenir en las diferentes dimensiones y vulnerabilidades de una persona para que el proceso de diferentes exclusiones pueda transformarse en acciones diferenciadas de protección y empoderamiento que propicien un sentido positivo del proceso de movilidad.

Cuadro III.1

Personas en movimiento-movilidad: vulnerabilidades

	Dimensiones Seguridad H	Origen	Tránsito	Destino	Retorno forzado	Condiciones para un retorno voluntario
1.	Seguridad económica	Pobreza No acceso al trabajo Inequidad Despojo	Despojo	Salario injusto Precariedad Inequidad	Endeudamiento Desempleo	Inclusión Seguridad económica Enfoque de diversidad
		Desplazamiento forzado				
2.	Seguridad alimentaria	Desnutrición	Precariedad	Precariedad	Precariedad	Acceso a una vida digna
3.	Seguridad en materia de salud	No cobertura salud pública	No cobertura salud pública	No cobertura salud pública	Vulnerabilidad mayor	Acceso a la salud y protección integral
4.	Seguridad ambiental	Vulnerabilidad a desastres naturales, explotación inadecuada de recursos Efecto de industrias extractivas	Vulnerabilidades ambientales	Deforestación Saturación áreas urbanas		Gestión ambiental Reconstrucción
5.	Seguridad personal	Violencia intrafamiliar Violencia de género Discriminación Extorsión	Violencia y violencia sexual Secuestro Trata de personas Desaparición forzada Asalto y extorsión	Discriminación Violencia de género	Incerteza jurídica Violencia en el retorno	Libre del miedo
6.	Seguridad de la comunidad	Violencia, pandillas, conflictividad	Inseguridades locales discriminación	Violencia Exclusión Discriminación	Exclusión Discriminación	Gobernabilidad
7.	Seguridad política	Ausencia de estado de derecho	Indocumentados Sin derechos	Deportación Justicia ecuánime	Indocumentado	Estado de derecho

Fuente: Elaboración propia.

3. Seguridad humana y desplazamientos en el norte de Centroamérica

Si se analiza el proceso de movilidad de las poblaciones del norte de Centroamérica, se concluye que es una línea continua de exclusión e inseguridades que se entrelazan haciendo que, no en pocas ocasiones, el ciclo se repita una y otra vez. A lo largo del mismo ocurren las mismas violencias y vulnerabilidades, solo que ejercidas por personas diferentes, en territorios muchas veces desconocidos y en marcos jurídicos e idiomáticos también ignorados.

La propuesta del abordaje desde el paradigma de la seguridad humana y desde el enfoque de la movilidad es tener una mirada integral e integradora, no como un proceso lineal de salida y llegada, sino como un continuum donde se puede intervenir indistintamente en cada uno de los espacios territoriales donde sucede y desde donde, de acuerdo a la metodología de la seguridad humana, las intervenciones en los diferentes subprocesos se proyectarán en todo el conjunto, tanto para las poblaciones de origen, como para las comunidades de tránsito y destino.

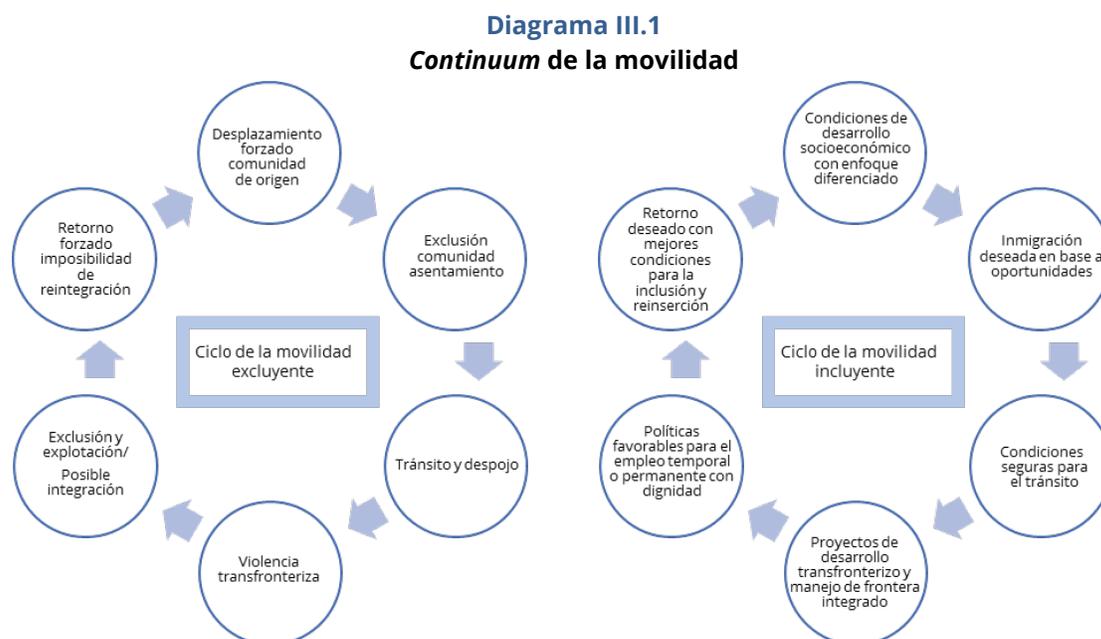
De hecho, lo natural pareciera ser un desplazamiento temporal. Durante décadas, las poblaciones indígenas del norte de Huehuetenango en Guatemala migraron estacionalmente a los Estados Unidos, principalmente a Florida. Tenían una ruta de apoyo a lo largo de México, trabajaban en fincas específicas y regresaban a los tres o cuatro meses, cada año. El proceso se violentó cuando se endurecieron los controles migratorios en el lado de los Estados Unidos.

En todo caso, una vez que se mejoren las condiciones y causas del primer desplazamiento, se sentarán las bases para propiciar el retorno y convertir el proceso de movilidad en un proceso circular. Esta visión también facilita involucrar a los mismos migrantes como parte de la solución y mejora de las condiciones originales de vida, tomando en cuenta que ellos envían recursos en forma permanente. Incluirlos como parte del proceso permite racionalizar y focalizar los recursos que las comunidades de migrantes en los Estados Unidos están dispuestas a aportar, tanto en beneficio de sus comunidades o como inversionistas¹⁰². En la medida en la que las poblaciones de tránsito y destino sientan beneficios de la llegada e incorporación de migrantes, en esa misma medida disminuirá la vulnerabilidad y la inseguridad de las personas, tanto de las que transitan como de las que permanecen.

En los diagramas III.1 se plasma lo que podría denominarse el *continuum* de la movilidad. La situación actual tiende a reproducir un ciclo de movilidad excluyente, donde la persona se ve expulsada continuamente en los diferentes territorios, incluyendo el de origen. Aplicando el enfoque de seguridad humana se busca cambiar la lógica del ciclo a

¹⁰² De hecho, colectivos de migrantes han iniciado en Guatemala la conformación de cooperativas en sus lugares de origen, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de sus connacionales que permanecen, de las familias de los migrantes y por otra parte, generar utilidades de las mismas remesas que envían. Véanse Geldi Muñoz Palala, *El periódico*, 22 de noviembre de 2018; Margarita Girón M., *Diario La hora*, 21 de noviembre de 2018.

partir de las modificaciones en las condiciones de desarrollo e inclusión en los diferentes ámbitos espaciales en los que transita la persona.



Fuente: Elaboración propia.

Las causas que originan el proceso de movilización y en un inicio el desplazamiento forzado pueden circunscribirse básicamente, sin pretender ser exhaustivos, a las siguientes:

- i) Condiciones socioeconómicas. Los índices de desarrollo humano (IDH) dados por el PNUD para 189 países en el mundo en 2018 situaban a Guatemala (127), Honduras (133) y El Salvador (121) en posiciones de rango bajo. El IDH mide el progreso conseguido por un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: disfrutar de una vida larga y saludable, acceso a educación y nivel de vida digno.

Dentro de los factores que pueden señalarse como causas para la ausencia de esos tres criterios están el poco acceso a servicios de salud, desnutrición infantil, desigualdad en acceso a la tierra, poco acceso a educación, pobreza, todas ellas reflejo de una baja inversión pública y de una carga tributaria insuficiente para proveer los servicios básicos a la población.

Dentro de las vulnerabilidades específicas, en el caso de los niños y adolescentes la desnutrición y la falta de acceso a la salud y a la educación les afectan directamente. Además de estos factores, la población indígena se encuentra afectada sobre todo por la discriminación y el racismo, circunstancia que afecta igualmente al colectivo LGTBI. Las mujeres, por su parte, son las que más sufren por la ausencia de la cobertura de salud materno-infantil y un sistema de exclusión y violencia basada en género por una mentalidad patriarcal arraigada en la sociedad.

A todas estas vulnerabilidades se suma la ubicación geoestratégica de la región que la somete al tráfico de drogas, armas y otros ilícitos como la trata de personas, actividades que vuelven un actor importante en el ámbito local y territorial al crimen organizado.

- ii) Violencia estructural. Según Hernández (2018), esta es una de las razones para tomar la primera decisión de movilizarse. Se busca trasladarse de zonas más permeadas por las bandas locales del crimen organizado hacia las áreas urbanas, con la precarización que este hecho implica para los asentamientos de migrantes internos. Un ejemplo es el departamento de Guatemala, que se ha convertido en el más densamente poblado y tiene las tasas más altas de hechos violentos, denuncias de homicidios, de casos de violencia contra la mujer y en contra de la niñez, así como de extorsiones (Hernández, 2018, págs. 27-28).
- iii) Violencia basada en género. Las mujeres están sujetas a múltiples violencias derivadas de la discriminación permanente en todos los ámbitos. Según cifras del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL¹⁰³, los tres países con mayores tasas de feminicidio por cada 100.000 mujeres son El Salvador (10,2%), Honduras (5,8%) y Guatemala (2,6%). Sin embargo, las motivaciones para salir de una comunidad no residen solo en este factor, ya que lamentablemente es una situación que las mujeres viven en cualquier lugar o país.

Gran parte de esta violencia se centra en las adolescentes y niñas. Del total de denuncias de violencia contra la mujer que registró el Ministerio Público en Guatemala, 42% fueron delitos cometidos en contra de adolescentes y niñas (Hernández, 2018). Dentro de este tipo de violencia resalta la discriminación a la que está sujeta la población LGTBI, y que se suma a la causa para buscar la emigración hacia sociedades más tolerantes.
- iv) Niñez y adolescencia vulnerable. En este apartado se reúnen muchas de las vulnerabilidades que afectan a la población del norte de Centroamérica; una de las más dramáticas es el alto número de niñas embarazadas, relacionada con la menor escolaridad y con residir en un área rural. Los homicidios que asolan a los tres países se concentran en adolescentes y jóvenes: el 50% de los asesinatos de adolescentes entre 13 y 17 años y los jóvenes entre 18 y 29 años se registraron en Guatemala, según el Instituto de Ciencias Forenses. Otro fenómeno es el trabajo infantil que sigue siendo un problema grave aunado a la ausencia de cobertura educativa. Debido a esta falta de cobertura, los jóvenes afrontan el futuro sin educación y ven reducidas sus probabilidades de encontrar empleo.
- v) Violencia de pandillas y crimen organizado. La violencia generada por estas estructuras se basa en el control territorial. Las pandillas dominan los espacios urbanos y su objetivo, además de controlar territorios donde circulan cometiendo tropelías impunemente, es agenciarse de fondos a través de las extorsiones. Este es uno de los principales causantes de la inactividad comercial

¹⁰³ Véase [en línea] <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>.

y productiva en economías informales. El crimen organizado ejerce violencia al controlar las rutas de paso de las drogas. También se basa en grupos de control territorial que se aprovechan de la debilidad institucional para amedrentar o captar a la población con relativa impunidad.

Frente a un panorama con múltiples posibles causalidades que pueden complejizar las razones para que una persona decida salir de su comunidad y exponerse a un tránsito tan violento y peligroso, no siempre es posible saber las motivaciones exactas y definitivas. Las estadísticas oficiales ofrecen un panorama en el que aparentemente la causa principal para emigrar es la búsqueda de un trabajo.

Cuadro III.2

Guatemala: principales motivos para migrar hacia los Estados Unidos, 2016

Porcentaje de migrantes guatemaltecos	Motivo para migrar hacia los Estados Unidos
56,8%	Encontrar un mejor empleo
32,9%	Mejorar ingresos económicos
0,3%	Víctima directa/indirecta de violencia
1,2%	Comprar una vivienda
0,1%	Abrir un negocio
0,2%	Víctima de extorsión
0,2%	Problemas con maras (pandillas)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Posición nacional de Guatemala rumbo al pacto mundial para una migración regular, ordenada y segura (PMM)*, San José, Costa Rica, Naciones Unidas, 2017c.

Cuadro III.3

El Salvador: principales motivos para migrar hacia los Estados Unidos, 2017

(En porcentajes de población adulta)

Porcentaje de migrantes salvadoreños	Motivo para migrar hacia los Estados Unidos
71,2%	Factores económicos
14,2%	Inseguridad
13,3%	Reunificación familiar
0,4%	Violencia intrafamiliar
0,9%	Otros
605 ^a	No especificó motivos para migrar

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Consulta nacional de El Salvador rumbo al pacto mundial para una migración regular, ordenada y segura (PMM)*, San José, Costa Rica, Naciones Unidas, 2017a.

^a La cantidad se presenta en número neto de personas que no especificaron motivo.

Como puede apreciarse en los cuadros anteriores, la causa especificada de los entrevistados fue fundamentalmente la asociada a factores económicos, tanto en el caso de Guatemala como en el de El Salvador. Llama la atención, sin embargo, que los guatemaltecos aducen como motivo en casi un 57% el encontrar un mejor empleo. En este sentido, con los grados de escolaridad que presentan los guatemaltecos (véase el cuadro III.4), es casi imposible lograr un trabajo que requiera escolaridad media, si bien algunos estudios demuestran que se ha incrementado la escolaridad promedio en la última

década (Cervantes, 2017). Además, la mayoría de las personas migrantes guatemaltecas no habla el idioma inglés (véase el cuadro III.5). Esto sugiere que el motivo para migrar no es solamente encontrar un mejor trabajo, sino quizás buscar un salario menos precario que el que se obtiene en el país de origen.

Cuadro III.4
Guatemala: personas en los Estados Unidos que envían remesas por escolaridad antes de partir

(En porcentajes de personas)

Porcentajes	Escolaridad
51,5%	Algún grado de educación primaria
30,7%	Primaria completa
13,7%	Secundaria completa
5,2%	Algún grado de educación secundaria
16,2%	Educación diversificada
0,5%	Estudios universitarios completos
4,0%	Sin ningún nivel de escolaridad
1,2%	Se ignora esta condición

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas: Guatemala*, Guatemala, 2017b.

En el cuadro III.5 se proporciona una idea más aproximada de quiénes migran a los Estados Unidos desde Centroamérica. En general son hombres jóvenes, muchos menores de edad, provenientes de zonas urbanas —posiblemente desplazados forzados en algún momento, ya que en gran porcentaje se dedicaba a la agricultura—, con una escolaridad básica, que no hablan inglés en su gran mayoría. Como se puede observar en el gráfico III.1, a mayor edad en los jóvenes, menor escolaridad. Pero también es importante hacer notar que, en los casos de El Salvador y Honduras, el grado de escolaridad incrementó, mientras que en Guatemala permaneció prácticamente igual.

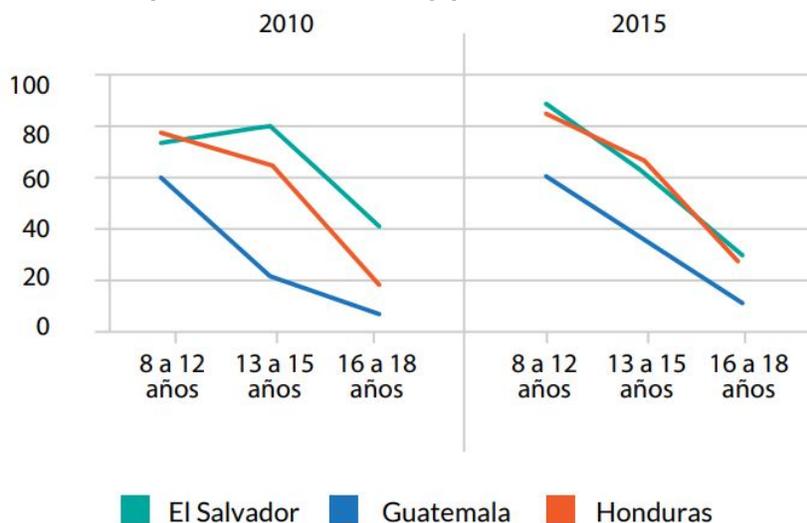
Cuadro III.5
Perfil de migrantes centroamericanos en tránsito por México hacia los Estados Unidos, 2014

(En porcentajes)

Hombres	85%
Jóvenes entre 15 y 29 años	70%
Zona urbana	66%
Escolaridad entre 6 y 12 grados	69%
No habla inglés	95%
Dedicación a la agricultura o construcción	61%
Mujeres	13%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos*, México, 2014.

Gráfico III.1
Distribución porcentual de la población de menores inmigrantes en México
por asistencia escolar y país de nacimiento



Fuente: Gráfico extraído de Rodrigo Aguilar Zepeda y Silvia Giorguli, “Escolaridad en niños y jóvenes centroamericanos en México, Generaciones 1.5 y 2.0”, México, CANAMID, gráfica 7, pág. 13, 2016.

Si bien la información anterior parece apuntar a las razones socioeconómicas, también describe un panorama en el que la constante parece ser la falta de datos con más detalle y complejidad (según la metodología del enfoque interseccional) de las personas que migran. Se parte de categorías simples como causas económicas o de violencia con las que no se logra establecer, desde la perspectiva de la seguridad humana, una fotografía que clarifique los detonantes de la decisión tomada.

En el caso de los menores es razonable pensar, por una parte, que sus desplazamientos son motivados por la reunificación familiar. En otros casos se sabe que los traficantes intentan convencer a los padres de que su ingreso será más fácil si van acompañados de un menor. Pero muchos de los jóvenes que migran a los Estados Unidos llegan a trabajar con poca o ninguna experiencia previa. Debido a esta multiplicidad de variables se duda que la migración se deba solamente a razones económicas. En ese sentido, es interesante la información proporcionada por Médicos Sin Fronteras (MSF, 2017), que realizó una encuesta a migrantes mientras permanecían en sus instalaciones en México (véase el cuadro III.6).

Cuadro III.6
Países del norte de Centroamérica: eventos detonantes
para el proceso migratorio en personas

Cantidad	Porcentajes	Causa
186	39,2	Haber sufrido ellos mismos o sus familias ataques directos, amenazas o extorsión, o haber sido blanco del reclutamiento forzoso por parte de bandas criminales
206	44	Pérdida de algún familiar en un incidente violento en los dos años anteriores a la huida
257	58,4	Chantaje o extorsión

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Médicos Sin Fronteras (MSF), *Forzados a huir del triángulo norte de Centroamérica: una crisis humanitaria olvidada*, México, 2017.

De acuerdo con los datos de esta encuesta, más del 58% de los entrevistados plantean el problema de la extorsión, uno de los delitos que influyen más en la comunidad; el 39% expone como razón de la salida las amenazas o violencia directa y el 44% ha perdido un familiar por la violencia. A través de esta encuesta se refleja la posibilidad de una combinación de factores.

Recuadro III.1

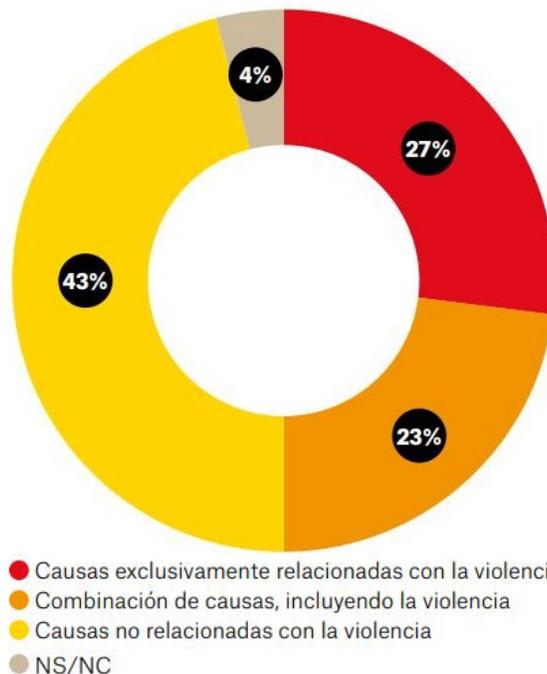
De acuerdo con la encuesta de Médicos Sin Fronteras (MSF) (2017)

- El 57% de las personas migrantes hondureñas y el 67% de las salvadoreñas no se sentían seguros en su país; el 33% de las guatemaltecas y el 12% de las nicaragüenses estaban en la misma situación.
- Un tercio de las personas que entran en México desde el PNCA (concretamente el 32,5%) había estado expuesto a actos de violencia física perpetrados por alguna persona ajena a su familia (principalmente miembros de bandas criminales) en los dos años anteriores a la salida de su país.
- Casi la mitad de los entrevistados (48,4%) había recibido alguna amenaza directa por parte de una persona ajena a su familia (en el caso de los salvadoreños, el 61,6%). El 78% de los amenazados manifestó que tal incidente tuvo un impacto grave en sus actividades sociales y profesionales.
- En particular, el 56,2% de los salvadoreños y el 45,4% de los hondureños habían sufrido alguna muerte violenta dentro de la familia en los dos años anteriores a la salida del país. Un 31% de los entrevistados conocían a alguien que había sido secuestrado y un 17% a alguien que había desaparecido.
- Un 72% de los hondureños y un 70% de los salvadoreños escuchaban habitualmente disparos en su barrio, y el 75% y el 79%, respectivamente, habían presenciado un homicidio o visto el cadáver de alguien asesinado en los últimos dos años.

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico III.2

Causas que motivaron a los entrevistados a dejar su país



Fuente: Gráfico extraído de Médicos Sin Fronteras (MSF), "Forzados a huir del Triángulo Norte de Centroamérica: una crisis humanitaria olvidada", México, [en línea] https://arhp.msf.es/sites/default/files/Informe-MSF_Forzados-a-huir-del-triangulo-norte-de-Centroamerica.pdf, 2017, pág. 10.

Según el gráfico III.2, la mitad de los entrevistados (50,3%) se había marchado de sus hogares por razones exclusiva o parcialmente relacionadas con la violencia. Dentro de este grupo un 34,9% mencionó más de una causa. Según datos de esta misma encuesta, aquellos que estuvieron expuestos a una amenaza directa declararon que este hecho había tenido un impacto grave en sus vidas.

4. La importancia del país de tránsito desde la perspectiva de un abordaje integral

Para las personas migrantes centroamericanas, fundamentalmente las del norte de Centroamérica, México se convierte en el espacio de tránsito donde se enfrentan por primera vez a la experiencia de atravesar un territorio desconocido y ajeno. El mismo México tiene su propio fenómeno de migración hacia los Estados Unidos, si bien ha logrado establecer acuerdos de convivencia fronteriza (al igual que otros países), lo que permite a la población que vive en las ciudades vecinas y trabaja al otro lado de la frontera poder ingresar diariamente bajo un estatus reconocido.

Por tanto, dentro del ciclo de la movilidad regional México es un actor importante para la seguridad de las personas que transitan desde el sur. En México se concentra el paso hacia los Estados Unidos, pero también es una vía de retorno. Por ello se convierte en un espacio que podría facilitar el proceso de reintegración hacia el país de origen. En el cuadro III.7 se presentan los flujos de entrada al territorio mexicano, así como el retorno de los Estados Unidos a los países de origen. Los datos demuestran que es relativamente alto el número de centroamericanos que deciden permanecer en México antes de retornar en definitivo.

Cuadro III.7
Flujo de entrada en territorio mexicano y retorno de los Estados Unidos a su país de origen, 2016-2018

(En número de personas)

Entradas aéreas a México de personas centroamericanas por año			
	2016	2017	2018 ^{a b}
El Salvador	49 322	65 436	31 092
Guatemala	123 896	154 075	94 088
Honduras	24 422	38 530	15 737
Extranjeros devueltos por autoridad migratoria mexicana por país y año			
	2016	2017	2018 ^{a b}
El Salvador	33 384	12 074	8 196
Guatemala	62 299	36 337	31 632
Honduras	53 857	31 349	36 501
Repatriados desde los Estados Unidos hacia su país de origen			
	2016	2017	2018 ^{a b}
México	63 975	167 064	140 739
El Salvador	24 004	16 174	12 420
Guatemala	28 464	25 374	41 828
Honduras	s/d	s/d	s/d

Repatriados desde México hacia su país de origen			
	2016	2017	2018
El Salvador	28 934	10 663	8 615
Guatemala	45 459	26 212	34 482
Honduras	s/d	s/d	s/d

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Gobernación (SEGOB), 2016; Gobierno de Guatemala, Migración, “Guatemaltecos deportados desde México” [en línea] <http://igm.gob.gt/>, 2018; Gobierno de El Salvador, Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), “Salvadoreños retornados”, San Salvador [en línea] <http://www.migracion.gob.sv/>, 2017.

^a Las cifras se refieren a eventos debido a que una misma persona pudo haber entrado al país en más de una ocasión. Los registros corresponden a extranjeros que presentaron pasaporte aún vigente con la nacionalidad de esta región geográfica.

^b Datos hasta junio 2018.

En el cuadro III.8, por otra parte, se observa que México se convierte en un espacio de contención del flujo de niños no acompañados, ya que es mayor el número devuelto desde ese país que desde los Estados Unidos. De acuerdo con estos datos, México es el primer “muro” para cortar el flujo de los centroamericanos hacia los Estados Unidos. Entre las detenciones y las deportaciones, son miles de centroamericanos los que circulan por territorio mexicano anualmente.

Cuadro III.8
Retornados por país, año y grupo etario, 2017 y 2018

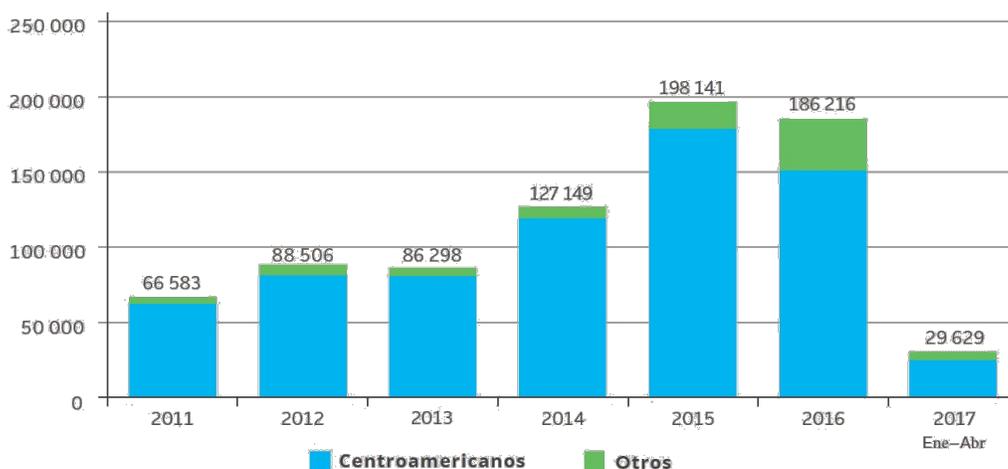
	México		Estados Unidos	
	2017	2018	2017	2018 ^a
El Salvador	6 097	4 499	8 991	7 396
Adultos	4 682	3 863	8 909	7 364
NNA ^b	1 415	636	82	32
Guatemala	14 771	22 136	14 103	25 366
Adultos	11 423	15 966	13 955	25 123
NNA ^b	3 348	6 170	148	243
Honduras	13 026	22 644	10 406	13 874
Adultos	10 960	18 061	10 289	13 792
NNA ^b	2 066	4 583	117	82

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos obtenidos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2018.

^a Datos hasta junio de 2018.

^b NNA = niños no acompañados.

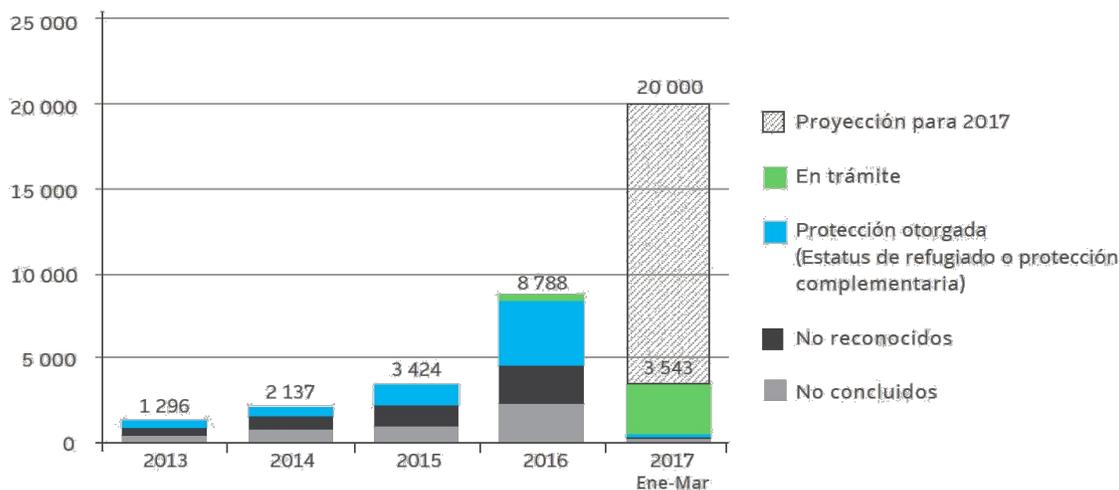
Gráfico III.3
Detenciones de migrantes en México, 2011-2017



Fuente: Gráfico extraído de Adam Isacson, Maureen Meyer y Hannah Smith, “La frontera sur de México: seguridad, migración centroamericana y políticas estadounidenses” [en línea] <https://www.wola.org/es/analisis/informe-de-wola-la-frontera-sur-de-mexico-seguridad-migracion-centroamericana-y-politicas-Estadounidenses/>, figura 2, pág. 9, 2017.

Por otra parte, México también es un país de asilo histórico para los países de Centroamérica, lo que hace aún más importante su relación con las sociedades y poblaciones del norte del istmo. En el gráfico III.4 se muestra el incremento de solicitudes de la condición de refugiados, en un esfuerzo de los centroamericanos de permanecer fuera de sus comunidades de origen.

Gráfico III.4
Solicitudes de la condición de refugiado en México



Fuente: Gráfico extraído de Adam Isacson, Maureen Meyer y Hannah Smith, “La frontera sur de México: seguridad, migración centroamericana y políticas estadounidenses” [en línea] <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/06/WOLA-Frontera-sur-de-Mexico-2017.pdf>, figura 3, pág. 19, 2017.

Pero diversas investigaciones han concluido que aún es necesario revisar la perspectiva del tratamiento al migrante que las autoridades mexicanas tienen, ya que se centran, al igual que los Estados Unidos, en contener y detener al migrante desde la aplicación del paradigma

de la seguridad nacional y no desde la perspectiva de la seguridad humana. Según una investigación realizada por Knippen, Bogs y Meyer (2015), el Programa Frontera Sur¹⁰⁴ había aumentado de manera significativa los operativos, las detenciones y las deportaciones de migrantes. Entre julio de 2014 y junio de 2015, las detenciones de migrantes subieron el 73% respecto al mismo período para el año anterior.

Esta intensificación de controles habría incrementado las violaciones a los derechos humanos contra las personas migrantes. Las casas de migrantes documentaron secuestros, extorsiones, robos y agresiones a lo largo del país. Por otra parte, el gobierno mexicano no ha fortalecido las capacidades de las instituciones destinadas a proteger a las personas migrantes, mientras que sí ha destinado más recursos a las instituciones que realizan el control migratorio. Este informe también constata que no existe evidencia de un acceso efectivo a la justicia para las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

5. La política migratoria de los Estados Unidos

El 11 de septiembre de 2001 marcó una etapa en la política exterior norteamericana. La amenaza del terrorismo que se instituyó ese día provocó la llamada “externalización” de las fronteras estadounidenses (Varela, 2015)¹⁰⁵, que trasladó la acción de proteger su territorio a todo el norte de América a través de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005, hecho que consolidó un espacio transnacional de Canadá hasta México.

Frente a enemigos extranjeros, los Estados Unidos optó por reforzar la seguridad en todo el territorio vecino utilizándolo como muro de contención. De hecho, en 2003 se creó el Departamento de Seguridad Interior. Esta situación riñe de entrada con el modelo de seguridad humana, ya que transforma la gestión del territorio en una acción represiva y violenta hacia los procesos migratorios, además de incorporar en esta dinámica a otros países y reactivar la tesis del enemigo interno, solo que dentro de un territorio transnacionalizado.

A lo largo de las diferentes etapas de las políticas migratorias de los Estados Unidos se advierte es una variación acorde con las necesidades de mano de obra barata, por una

¹⁰⁴ El Programa Frontera Sur fue aplicado por el gobierno mexicano a partir del verano de 2014 para atender y controlar el flujo migratorio de Centroamérica hacia los Estados Unidos. Este programa despliega una política migratoria hacia Centroamérica y hacia quienes cruzan por México que se ha enfocado en la detención y repatriación de los migrantes, véase “Observatorio de legislación y política migratoria del Colegio de la Frontera Norte” [en línea] <http://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2016/06/BOLET%C3%8DN-1-Alejandra-Casta%C3%B1eda.pdf>.

¹⁰⁵ Ahora, además de la vigilancia militar, el control de fronteras incluye también mecanismos policiales, políticos, diplomáticos y de labores de inteligencia para la gubernamentalidad de las migraciones. Estos mecanismos se ponen en práctica a través de la coordinación entre organismos supranacionales, agencias estatales de países considerados como “expulsores”, autoridades de los territorios de tránsito y los gobiernos de las metrópolis de instalación de los migrantes. A este fenómeno se le conoce como “externalización de fronteras”.

parte, y por otra, la intensidad de la visión de supremacía racista que se potencializó con la cruzada antiterrorista (Bolaños y Levine, 2014).

En la nueva situación enfrentada desde la ortodoxia de la seguridad tradicional, la lucha contra el terrorismo se convierte en un instrumento que permite volver al control social y a la persecución de las ideologías. La consecuencia ha sido el retorno al fortalecimiento de los ejércitos en detrimento de las fuerzas policiales civiles; el endurecimiento de las políticas migratorias; y considerar como amenazas los conflictos étnicos, las diferentes concepciones de la integridad territorial, y las diferencias socioculturales, religiosas, económicas, lingüísticas y políticas (De León-Escribano, s/f).

Las medidas que los Estados Unidos ha venido asumiendo a raíz de los ataques del 11 de septiembre se mantienen dentro de ese patrón y tienen efectos. La forma en la que el gobierno de los Estados Unidos aborda el tema de la seguridad fronteriza y el control migratorio no cambió con los eventos del 11 de septiembre de 2001, lo que cambió fue únicamente su intensidad (Hernández, 2008). Es allí donde radica la importancia en las relaciones internacionales de la potencia con otros países, particularmente con los que conforman su vecindario inmediato: Canadá, México, Centroamérica y el Caribe.

Los Estados Unidos basa su estrategia en dos líneas de acción: presionar a los otros países, particularmente a México y Centroamérica, para que ajusten sus políticas públicas e inviertan más recursos en los aspectos de seguridad que los Estados Unidos percibe como amenaza a sus intereses, y reforzar al máximo los sistemas de seguridad que conforman la barrera del primer perímetro de seguridad: las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de los Estados Unidos.

En el combate a la migración indocumentada, el gobierno de los Estados Unidos ha endurecido el uso del espacio discrecional en la aplicación de la ley, por ejemplo, la política de "cero tolerancia" (Bachega, 2018), que considera a las personas migrantes indocumentadas como criminales, de forma que puedan ser enjuiciados y deportados rápidamente. En un primer momento hubo más tolerancia para los adultos que viajaban con niños, lo que llevó a que los traficantes de personas de la región centroamericana animaran a los adultos a hacerse acompañar de un menor. Esto provocó que los Estados Unidos habilitara el criterio de detener a las familias completas y retenerlas en centros especiales, por largo tiempo en muchos casos, mientras se procesaba su deportación o admisión.

El Presidente Trump, a diferencia de su predecesor que se inclinaba más por procesos administrativos que penales, comenzó a tratar a quienes intentaran entrar al país sin autorización como imputados por un crimen. Al determinar que estos adultos son "criminales", automáticamente pierden la custodia de sus hijos mientras están detenidos y son procesados (Bachega, 2018). El resultado concreto fue la separación de más de 2.300 niños inmigrantes entre abril y junio de 2018, según los datos difundidos por las autoridades estadounidenses.

Al asumir la presidencia, Trump firmó la orden ejecutiva de Seguridad Fronteriza y Mejoramiento en la Implementación de las Leyes Migratorias que motivó la construcción de su muro fronterizo y llamó a la contratación de 10.000 agentes más de la Patrulla Fronteriza

(Norcumbo, 2017). De esa forma ha habido un aumento de las detenciones y deportaciones, aunque en la práctica, la consecuencia es el incremento de una población flotante que para las ciudades fronterizas de México es difícil desahogar.

A pesar de estas acciones enmarcadas en una visión estatocéntrica, los Estados Unidos han lanzado propuestas orientadas a intentar resolver las causas de la migración centroamericana y mexicana hacia su país. De esa cuenta surgen la Iniciativa Mérida, enfocada principalmente en México, y después se establece la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI, por sus siglas en inglés), liderada por el Comando Sur y centrada en crear calles seguras, interceptar el movimiento de delincuentes y del contrabando, apoyar el desarrollo de gobiernos fuertes, restablecer la presencia efectiva del Estado en las comunidades en peligro y fomentar mayores niveles de coordinación y cooperación.

En una aproximación más detallada, sin embargo, una gran parte de los recursos dentro de esta iniciativa se orientan a reforzar mecanismos regionales de seguridad desde la perspectiva de la seguridad nacional: combate a las pandillas a través de archivos fotográficos y biométricos, intercambio de información sobre pandilleros, entrenamiento de las fuerzas de seguridad, dotación de equipo para combate al narcotráfico, entre otros (De León-Escribano, 2014).

A raíz de una ola de ingresos de niños no acompañados (se calculan 40.000) a fines de 2014 y principios de 2015, surge la propuesta del Plan para la Prosperidad. Este es una iniciativa de cinco años que tiene como finalidad brindar ayuda económica a la región con el objetivo de reducir los incentivos de los centroamericanos a emigrar. Este es sin duda un intento de abordar las causas de la emigración, aunque en su ejecución por parte de los países no ha logrado tener los resultados esperados y más bien se tiende a la dispersión de los recursos.

El Plan para la Prosperidad se asienta en tres pilares de la estrategia de los Estados Unidos: prosperidad (mejora del entorno comercial, generación de empleos, mejora de la seguridad alimentaria, ampliar la seguridad energética); seguridad (coadyuvar en la lucha contra el crimen organizado, pandillas y narcotráfico); gobernanza (reducir la corrupción y la impunidad para lograr gobiernos eficientes y adecuada administración de justicia). Esta estrategia se realiza en cuatro ejes: i) dinamizar el sector productivo, ii) desarrollar capital humano, iii) mejorar la seguridad ciudadana, y iv) fortalecer a las instituciones.

Se debe reconocer la intencionalidad de no solo endurecer las fronteras, sino de aportar recursos para solventar, en parte, las vulnerabilidades que provocan el desplazamiento de miles de centroamericanos hacia el norte, a través de diversos programas de inversión y desarrollo ejecutados mayoritariamente a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). Si bien estos programas podrían caber dentro de una política más orientada a fortalecer el enfoque de la seguridad humana, la visión imperante es la represiva, excluyente y criminalizadora

de los procesos de movilidad desde la región, enfocada en los temas de seguridad dura¹⁰⁶, lo que hace disperso e ineficaz la inversión de desarrollo que realizan los Estados Unidos en la región centroamericana.

D. Obstáculos para el diseño de una política pública desde el enfoque de la seguridad humana

1. Dificultad de internalización del paradigma y la exclusión de las personas migrantes

En el ámbito mundial, la persistencia de conflictos armados no favorece la aceptación del nuevo modelo de seguridad humana, ya que la lógica de la confrontación se antepone a la visión antropocéntrica de una seguridad para y por la población. Si bien los organismos multilaterales plantean el paradigma de la seguridad humana, su internalización aún presenta retos. Las personas migrantes siguen siendo marginales y excluidas del diseño de políticas y análisis tanto en los ámbitos nacionales como intergubernamentales.

De hecho, la OIM aún mantiene al margen de sus deliberaciones a las personas migrantes, aunque sus contrapartes sean los Estados que la financian (Gasper y Sinatti, 2016). Mantener a las personas migrantes fuera de la visión global conlleva su invisibilidad en general, por lo que igualmente son excluidos de la cobertura estadística, del estatus legal, de la atención de la política pública y de la consideración humana (Gasper y Sinatti, 2016). En el caso regional centroamericano las dificultades provienen de la necesaria transición institucional y la convivencia de modelos en transición. Lo anterior desemboca en instituciones que, si bien promulgan teóricamente la aceptación del nuevo concepto de seguridad, siguen lidiando hacia el interior con las prácticas del pasado.

2. Seguridad nacional, debilidad institucional y captura del Estado

El modelo de Estado basado en la seguridad nacional que privó en la región por décadas ha provocado graves consecuencias en el andamiaje de la institucionalidad pública altamente debilitada por los años de guerra interna y conflictividad en los países del norte de Centroamérica. Por una parte, los largos años de conflicto armado generaron una estructura paralela a partir de las redes de control ciudadano y fronterizo enquistadas en el sector militar, que fueron derivando en lo que se conoce actualmente en Guatemala como Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS).

¹⁰⁶ De hecho, los temas de la agenda de la Segunda Conferencia de la Prosperidad y Seguridad en América Central se centraron en biométrica, *forensics*, fortalecimiento de los mecanismos de control, comunicaciones transfronterizas e intercambio de información. Asimismo, se trató el tema de combate al crimen organizado y pandillas y refuerzo de la cooperación regional en seguridad. En seguridad ciudadana se tocó el tema de prevención y enfoques de rehabilitación, así como protocolos de atención a víctimas. En la agenda de prosperidad se abordaron los temas de oportunidades económicas e infraestructura y los mercados energéticos, pero sin el nivel de detalle que presenta la agenda de seguridad ni el grado de involucramiento de los funcionarios.

Estas redes estaban integradas en un inicio por militares y funcionarios de gobierno que pasaron de ser estructuras de persecución de activistas y políticos durante la guerra, a constituirse en estructuras enfocadas a la defraudación aduanera y a la corrupción (Peacock y Beltrán, 2001; Robles 2002). Hellman y Kaufmann (2001) llaman a este fenómeno la captura del Estado, que consiste en que en las economías en transición, la corrupción ha forjado una nueva imagen, la de los llamados oligarcas que manipulan la formulación de las políticas e incluso configuran las nuevas reglas del juego para su propio beneficio. Estos autores entienden por captura del Estado los intentos de las empresas para influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos a los funcionarios públicos.

Esto apunta a que la debilidad institucional derivada del modelo de seguridad nacional del Estado configuró un modelo de funcionamiento de lo público basado en la corrupción y connivencia de fuerzas económicas, militares y políticas que mantienen intencionalmente esa debilidad para poder influir y enriquecerse a costa del erario nacional. Esta debilidad ha propiciado que, al igual que los grupos neopatrimoniales que influyen permanentemente en las decisiones del ejercicio gubernamental, el crimen organizado utilice las mismas vías de corrupción de los funcionarios para poder trasegar bienes, drogas y personas a lo largo de los territorios y rutas nacionales y transnacionales.

El efecto más grave de este fenómeno de corrupción sistémica es la formación de un modelo de Estado que se mueve por intereses particulares y no por el bienestar común de la sociedad. Esto provoca, por tanto, la imposibilidad real de consolidar una agenda de seguridad humana y de convivencia pacífica y, por ende, tampoco la consolidación de una democracia y del Estado de derecho. Los escasos recursos de los gobiernos del norte de Centroamérica se destinan a mantener este sistema de privilegios y compromisos, y resultan en la agenda socioeconómica de bajos niveles de atención a las necesidades ingentes de la población.

Si a eso se añade la posibilidad que estas redes tienen para doblegar el sistema de justicia en beneficio propio, por una parte, y por otra, la infiltración cada vez más creciente del crimen organizado en el poder local y de las redes político-criminales en los puestos de elección popular, se está ante lo que Garay y Salcedo (2012) llaman la “reconfiguración cooptada del Estado”, es decir, la acción de organizaciones legales e ilegales que, a través de prácticas ilegales, buscan de manera sistemática, desde adentro, modificar el régimen político e influir en la formulación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas del juego y las políticas públicas.

Estas prácticas se desarrollan con el propósito de obtener beneficios sostenidos y asegurar que sus intereses sean validados política y legalmente, así como obtener legitimidad social en el largo plazo, aunque esos intereses no sigan el principio fundamental

del bienestar social. Este fenómeno que se repite sobre todo en Guatemala y en Honduras¹⁰⁷ es una de las razones que inciden en la precariedad del desarrollo de los países del norte de Centroamérica, aunado a los problemas estructurales socioeconómicos no resueltos históricamente, y que se constituye en la explicación para el desplazamiento forzado interno en los países.

El informe *Desplazamiento forzado interno en Guatemala* (Hernández, 2018) plantea que este tipo de movilidad es causada no solo por la violencia estructural y su relación con los procesos truncados por la no implementación de los Acuerdos de Paz, sino además, por el “impulso de políticas neoliberales promovidas por un Estado frágil, cooptado e influenciado por élites militares, políticas y económicas (conservadoras y emergentes), algunas vinculadas a actividades ilícitas, desde donde se reproduce la malversación de fondos y el tráfico de influencias en las instituciones públicas, así como el clientelismo de los partidos políticos” (pág. 3).

Esta debilidad institucional es uno de los valladares para poder incorporar un paradigma de seguridad humana. Además, la expoliación de los recursos del Estado por parte de estas estructuras hace casi imposible pensar en lograr políticas de inclusión social que cambien las condiciones de alta vulnerabilidad y precariedad de las poblaciones centroamericana.

E. Propuesta de hoja de ruta de la movilidad en el marco de la seguridad humana para los países del norte de Centroamérica (NCA)

Peter Sutherland, Representante Especial sobre la Migración del Secretario General, propuso en su informe de 2017 un programa de acción basado en compromisos entre los Estados y las personas migrantes, entre unos Estados y otros, y entre los Estados y otras partes interesadas. Esos compromisos deben integrarse en el contrato social de los Estados con sus ciudadanos, cuyos principios fundamentales se enuncian en la Agenda 2030, a saber: el acceso a la identidad jurídica, la salud, la vivienda, el aprendizaje permanente, el trabajo decente, la igualdad de género, un medio ambiente limpio, instituciones que rindan cuentas y una sociedad pacífica (Naciones Unidas, 2017).

1. Marco normativo

En cierta forma, los países del norte de Centroamérica han trazado algunas líneas de política pública en torno a la migración y la movilidad de sus poblaciones, algunas de ellas impulsadas por los mismos organismos multilaterales, tal y como se refleja en el cuadro III.9.

¹⁰⁷ Para combatir este fenómeno de los CIACS con un apoyo externo al sistema se creó, por acuerdo del Estado de Guatemala y el Secretario General de las Naciones Unidas, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en 2006. En Honduras se acordó entre el Gobierno y la Organización de Estados Americanos (OEA) la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras en 2016.

Cuadro III.9

Posición nacional de los países del norte de Centroamérica con respecto al Pacto Mundial para una migración segura, regular y ordenada (PMM)

Temas prioritarios por país		
El Salvador	Guatemala	Honduras
<ul style="list-style-type: none"> • Protección de los derechos de las personas migrantes NNA y mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> • Niñas, niños y adolescentes migrantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Migrantes con discapacidad
<ul style="list-style-type: none"> • No detenciones de personas en razón de su condición migratoria. 	<ul style="list-style-type: none"> • No detención de niños por motivos migratorios, privilegiando el interés superior del niño y niña. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión social de niñez migrante retornada
<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de una cultura de paz y respeto a la diversidad en prevención a la migración 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de programas de reintegración 	<ul style="list-style-type: none"> • Protección de la niñez migrante ante el fenómeno de trata y tráfico
<ul style="list-style-type: none"> • Protección y asistencia a migrantes como prevención y en atención a retornados 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de rutas de atención para instituciones pertinentes en la gestión migratoria de niñas y niños 	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar a las mujeres migrantes en las agendas exclusión y disminuir nacionales para prevenir su vulnerabilidad
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de fronteras terrestres, aéreas y marítimas para combatir la trata y tráfico de personas 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la paridad e igualdad de derechos laborales entre migrantes y nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Población LGTBI y población vulnerable
	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas para favorecer prestaciones a personas migrantes en tránsito 	<ul style="list-style-type: none"> • Reintegración de migrantes con discapacidad que han sido retornados
		<ul style="list-style-type: none"> • Atención psicosocial para poblaciones vulnerables
		<ul style="list-style-type: none"> • Migrantes desaparecidos

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Pacto Mundial para una migración segura, regular y ordenada (PMM), Gobierno de Guatemala, Gobierno de Honduras y Gobierno de El Salvador.

Estas propuestas no siempre se ven identificadas en los instrumentos normativos de cada país, algunos de los cuales aún deben ser actualizados, mientras que otros tienen un alto grado de avance en el marco de los derechos y seguridad humana, si bien su aplicación se ve restringida por la ausencia de una institucionalidad que le dé vida a la letra.

Al analizar los puntos de encuentro y diferencia de las normas de cada país, se puede establecer la necesidad de un esfuerzo para la armonización de procedimientos y marcos jurídicos entre los países de la región, de forma que pueda afrontarse el proceso de movilidad humana en una forma más integral y multidimensional con un enfoque regional. En el cuadro III.10 se presenta un resumen de los instrumentos legislativos de los tres países. En el anexo III.A1 se describe brevemente cada uno de ellos. En el cuadro III.11 se presenta un resumen de los enfoques, diferencias y similitudes de los instrumentos jurídicos de los tres países.

Cuadro III.10
Comparación de instrumentos legislativos en materia de migración de los países del norte de Centroamérica

Guatemala	El Salvador	Honduras
Decreto 95-98. Ley de Migración Reformada con el Decreto 10-2015	Decreto 2772. Ley de Migración (1958)	Decreto 208-2003, Ley de Migración y Extranjería y su reglamento (2004)
Decreto 44-2016. Código de Migración	Decreto 299. Ley de Extranjería (1986). Reformada con el Decreto 682 en 2014	Decreto 106-2013, Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares (2013)
	Decreto 918. Ley para la Determinación de la Condición de Personas Refugiadas (2002)	
	Decreto 655. Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y sus Familias (2011)	
	Iniciativa de Ley Especial de Migración y Extranjería (2018)	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la normativa de cada país.

Cuadro III.11
Comparación de la normativa en materia migratoria

Guatemala	El Salvador	Honduras
Enfoque		
Se basa en los derechos humanos, su objetivo principal es el bienestar y la seguridad de la persona humana.	Control migratorio, establece la normativa para regular el tránsito de personas que ingresan, permanecen o dejan el país.	Control fronterizo, establece la normativa para regular el tránsito de personas que ingresan, permanecen o dejan el país.
Similitudes		
<p>Establece los requisitos para el ingreso, permanencia o egreso de extranjeros en el país.</p> <p>Reconoce el estatuto de refugiado y de asilo político en el Código de Migración.</p> <p>Reconoce los derechos de las personas migrantes víctimas de trata.</p> <p>Crea el Sistema Migratorio Guatemalteco, que agrupa instituciones que velan por el migrante y la regulación apropiada del fenómeno migratorio.</p> <p>Crea el Instituto Guatemalteco de Migración que tiene como objetivo el cumplimiento y administración de la política y estrategias migratorias.</p>	<p>Reconoce el estatuto de refugiado y de asilo político en la Ley para la determinación de la condición de personas refugiadas, que busca garantizar el derecho de salvaguardar la vida de toda persona que busca refugio en el país.</p> <p>Tiene una ley especial para la protección de la persona migrante y su familia (2011), que persigue cumplir con los derechos humanos de todas las personas que hayan decidido migrar o sean retornadas a El Salvador.</p> <p>La Ley para la Protección de la Persona Migrante y su Familia crea el Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, cuya función es elaborar, proponer y garantizar el cumplimiento de la ley y las políticas relacionadas al tema de migración.</p>	<p>Reconoce el estatuto de refugiado y de asilo político dentro de la misma Ley de Migración y Extranjería, como lo hace el Código de Migración de Guatemala.</p> <p>Se creó una ley específica —igual que en El Salvador— que busca la protección de hondureños migrantes y sus familiares, que se basa en la protección de los derechos humanos y en la prevención de vulnerabilidad de migrantes ante el fenómeno de trata de personas.</p> <p>Crea la Dirección General de Migración y Extranjería, que tiene la función de aplicar la ley y ejecutar la política migratoria del país.</p>

Guatemala	El Salvador Diferencias	Honduras
<p>Es el instrumento más completo y más reciente en materia de migración del norte de Centroamérica.</p> <p>Establece en el Libro I los derechos específicos de las personas migrantes.</p> <p>No tiene una ley específica para garantizar el bienestar de la familia de la persona migrante; todos los derechos y obligaciones se incluyen dentro del Código de Migración.</p>	<p>Es la ley más antigua en materia de migración vigente de los países del norte de Centroamérica. Su objetivo principal es regular los procesos administrativos de control migratorio.</p> <p>No garantiza la protección de los derechos humanos de las personas migrantes <i>per se</i>, es por ello que se crea la Ley especial para la protección y desarrollo de la persona migrante salvadoreña y su familia, en la que se busca garantizar sus derechos fundamentales.</p> <p>Se complementa con la Ley de Extranjería —también antigua en su vigencia (1986) pero reformada en 2014—, que recoge las normas específicas para extranjeros que deseen entrar o atravesar el territorio nacional, pero no se especifica la protección a los derechos humanos; es de carácter administrativo.</p> <p>Existe un proyecto de ley que busca reunir las leyes dispersas en un solo instrumento.</p>	<p>Su creación es relativamente nueva en comparación con la de El Salvador. La Ley de Migración y Extranjería es de 2003 mientras que la Ley de Protección a los Hondureños Migrantes y sus Familiares es de 2013.</p> <p>Hace una definición de términos específicos en materia de migración.</p> <p>Reúne bajo la misma ley los derechos y obligaciones de migrantes en tránsito y extranjeros.</p> <p>Busca apoyar los mecanismos para el combate contra los traficantes de personas, redes delictivas de migración clandestina y explotación de menores y mujeres de acuerdo a lo establecido a la Ley contra la Trata de Personas.</p> <p>Su creación es más reciente por lo que reconoce los crímenes transnacionales como trata y tráfico de personas.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la normativa de cada país.

2. Supuestos para una hoja de ruta de la movilidad y la seguridad humana

Los siguientes supuestos son la base para el diseño de la hoja de ruta:

- Tal y como se ha venido planteando en el documento, el paradigma de la seguridad humana replantea el enfoque de los fenómenos sociales, dirigiéndolos hacia las personas y abordando desde una perspectiva de interseccionalidad el conocimiento de las motivaciones y causas que tienen las mismas para movilizarse.
- Igualmente, se ha propuesto que la movilidad es un continuum, lo que permite intervenir a lo largo del mismo en forma multidimensional y en diversos espacios.
- Visibilizar el proceso circular de la movilidad, dándole protagonismo al retorno y reinserción como la forma ideal de finalizar el ciclo de movilidad.
- Es necesario reconocer la responsabilidad de los Estados en el desplazamiento forzoso interno de la población, lo que en primera instancia representa el primer paso para una segunda salida hacia el exterior.

- e) El combate a la corrupción y una adecuada política tributaria son indispensables para que el Estado cuente con recursos para afrontar los retos al desarrollo de sus países.
- f) Solamente el mejoramiento de las condiciones de vida puede proporcionar el objetivo de alcanzar la libertad de las necesidades que preconiza la seguridad humana.
- g) La violencia estructural debe abordarse desde la inversión para el desarrollo sostenible, sobre todo enfocado en los jóvenes y los niños y niñas. El delito de extorsión aparece como uno de los principales causantes de la inseguridad física y productiva, por lo que debe establecerse una estrategia integral para combatirlo.
- h) El papel de la mujer debe analizarse desde un enfoque diferenciado, ya que está sujeta a diversas vulnerabilidades, no solo en las comunidades de origen, sino también durante los desplazamientos. Además, es quien suele quedarse al frente del cuidado de los hijos y la unidad de producción mientras el hombre emigra, por lo que requiere de apoyo específico en sus diversas circunstancias.
- i) El fenómeno de la migración y movilidad es transnacional, por lo que el concurso de todos los actores sobre el territorio es indispensable para encontrar soluciones. Deben implicarse desde los gobiernos locales hasta los gobiernos de los países que forman parte de la ruta de tránsito y movilización. Así, en la formulación de la hoja de ruta deben participar los países del norte de Centroamérica y México y es deseable que también los Estados Unidos sean parte de este ejercicio a través de sus agencias. Se trata de gestionar los espacios y los movimientos poblacionales desde una estrategia de protección y empoderamiento de las personas. Por ello, los gobiernos deben incorporarse como un actor más a los movimientos de migrantes de los países, así como a las comunidades de origen.

3. Hoja de ruta

Objetivo: Internalizar el enfoque de seguridad humana en las políticas públicas y estrategias diferenciadas en atención a las poblaciones en movilidad.

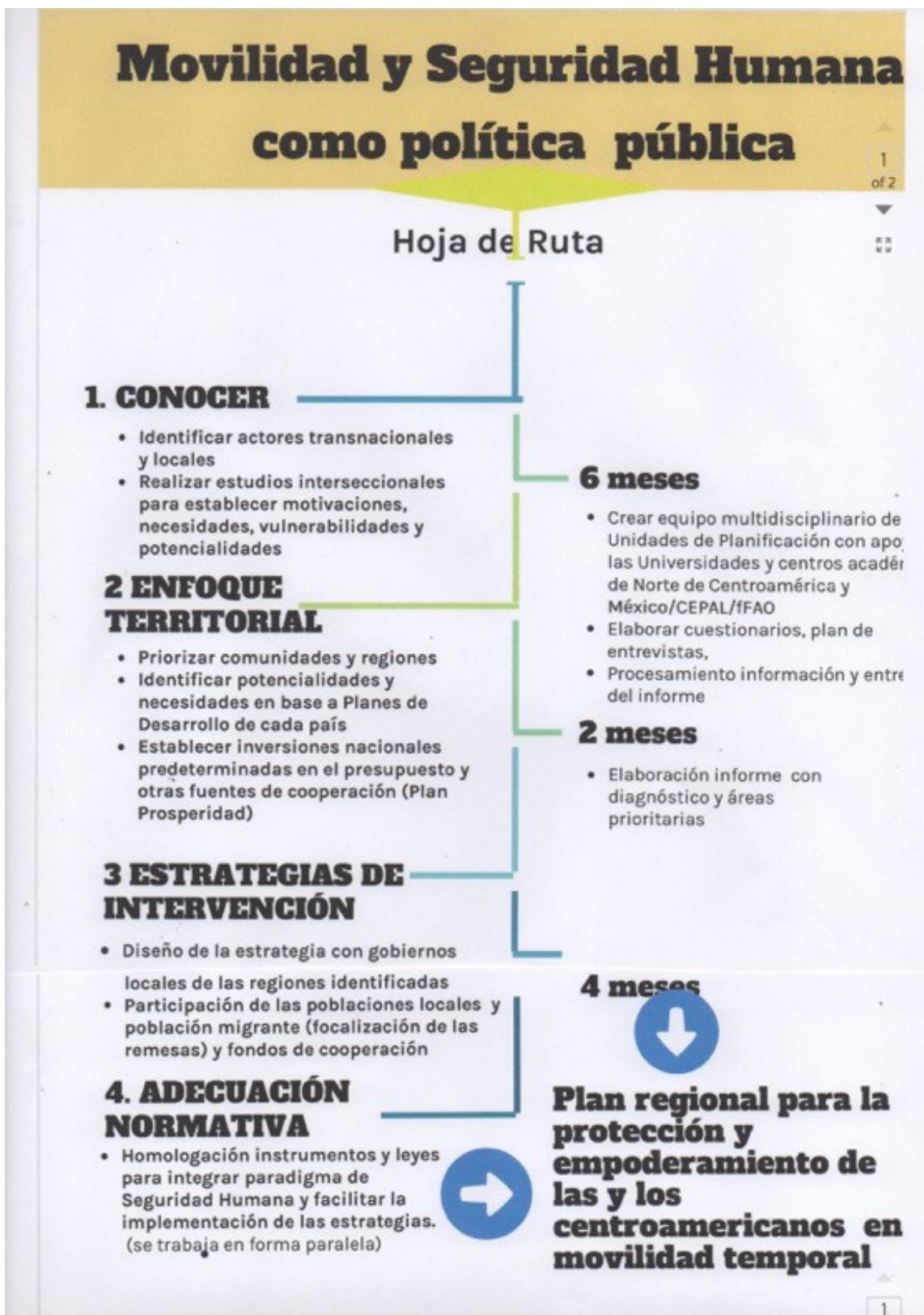
Resultado: Plan regional para la protección y empoderamiento de las personas centroamericanas en movilidad temporal.

Pasos:

- a) Conocer el fenómeno en todas sus dimensiones. Esto implica realizar diagnósticos con una metodología interseccional que permita establecer las motivaciones y causas del desplazamiento. Debe incluirse a las poblaciones migrantes y desplazadas en los diferentes espacios del *continuum* de la movilidad. Para ello se propone crear un equipo multidisciplinario de las unidades de planificación de todos los países, con apoyo de las universidades y

centros académicos del norte de Centroamérica y México, con acompañamiento de la CEPAL, la FAO y otras agencias del sistema de las Naciones Unidas.

- b) Abordaje con enfoque territorial. En función de los diagnósticos, establecer prioridades desde un enfoque territorial, priorizando comunidades y regiones (puede ser en fronteras binacionales o trinacionales) con base en el fortalecimiento de las economías locales, que permitan diseñar estrategias de intervención apropiadas para cada espacio, situación y población, reflejando las siete dimensiones de la seguridad humana. Parte de este ejercicio será identificar los recursos financieros ya existentes en cada país, región y municipio, así como fondos del Plan Prosperidad y otras cooperaciones bilaterales y multilaterales. También el monto de remesas percibidas puede considerarse un factor importante para la selección de los lugares.
- c) El diseño de las estrategias de intervención debe realizarse en conjunto con los gobiernos centrales y locales de los países involucrados en los procesos de movilidad, con la finalidad de apropiarse de una estrategia común y colaborativa que permita maximizar los recursos y los efectos. Para ello puede pedirse el apoyo de las agencias multilaterales. Estas estrategias deben ser compartidas y validadas con las poblaciones locales y migrantes, con el fin de potencializar las capacidades comunitarias y lograr focalizar los recursos que las poblaciones migrantes estén dispuestas a proporcionar o ser partícipes de proyectos de inversión.
- d) Revisar los marcos normativos para internalizar el enfoque de seguridad humana en los mismos, así como incorporar los conceptos de movilidad. Lo ideal sería llegar a una homologación de normativas que faciliten los procesos de recorrido entre los países, así como la reintegración y reinserción, sea por retorno forzado o por retorno voluntario. Requiere establecer mecanismos de protección y empoderamiento de las personas en todos los estadios del proceso de movilidad, incluyendo el retorno y la reinserción.



Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2017), “Marco integral regional para la protección y soluciones” [en línea] <https://www.acnur.org/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps.html>.
- Aguilar Zepeda, Rodrigo y Silvia Elena Giorguli Saucedo (2016), “Escolaridad en niños y jóvenes centroamericanos en México: generaciones 1.5 y 2.0”, México, Central America North America Migration Dialogue (CANAMID) [en línea] <http://www.canamid.org/publication?id=PB010>.
- Álvarez Marín, Andrea y otros (2012), “Seguridad humana: nuevos enfoques”, Francisco Rojas Aravena (ed.), San José, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Secretaría General)/CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) [en línea] http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Seguridad%20Humana_0.pdf.
- Angosto Ferrández, Luis Fernando (2013), “humanismo y responsabilidades cívicas: una conversación con Thomas Hylland Eriksen”, *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, vol. 8, N° 2 [en línea] <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62329867002>.
- AWID (2004), “Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica”, *Derechos de las mujeres y cambio económico, Género & derechos*, N° 9, agosto, [en línea] <https://www.awid.org/es/publicaciones/interseccionalidad-una-herramienta-para-la-justicia-de-genero-y-la-justicia-economica>.
- Bachega, Hugo (2018), “Claves para entender la polémica en Estados Unidos por la separación de migrantes indocumentados de sus hijos”, *BBC Mundo*, 8 de junio, [en línea] <https://laopinion.com/2018/06/08/las-claves-para-entender-por-que-estados-unidos-separa-a-inmigrantes-indocumentados-de-sus-hijos/>.
- Bærenholdt, Jørgen Ole (2013), “Government mobility: the powers of mobility”, *Journal Mobilities*, vol. 8, issue 1 [en línea] <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17450101.2012.747754>.
- Bolaños Guerra, Bernardo (coord.) (2015), “Biopolítica y migración: el eslabón perdido de la globalización”, México, Universidad Autónoma Metropolitana [en línea] http://www.academia.edu/31259782/Biopol%C3%ADtica_y_migraci%C3%B3n._El_eslab%C3%B3n_perdido_de_la_globalizaci%C3%B3n.
- Bolaños Guerra, Bernardo y Elaine Levine (2014), “Biopolítica y bioeconomía de la reforma migratoria en Estados Unidos”, *Carta económica regional*, vol. 26, N° 114, diciembre [en línea] <https://biblat.unam.mx/fr/revista/carta-economica-regional/articulo/biopolitica-y-bioeconomia-de-la-reforma-migratoria-en-estados-unidos>.
- Botticelli, Sebastián (2015), La gubernamentalidad del Estado en Foucault: un problema moderno”, *Praxis Filosófica Nueva serie*, N° (42), enero-junio [en línea] <http://www.scielo.org.co/pdf/pafi/n42/n42a04.pdf>.
- Burgess, J. Peter (2017), “Standing Committee for the Humanities (SCH); The future of security research in the social sciences and humanities”, *Discussion Paper*, European Science Foundation [en línea] http://archives.esf.org/fileadmin/Public_documents/Publications/future_security_research.pdf.
- Carens, Joseph H. (s/f), “Immigration and Citizenship”, Toronto, University of Toronto, [en línea] <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2013/02/BBVA-OpenMind-Immigration-and-Citizenship-Joseph-H.-Carens.pdf.pdf>.
- CDHDF (Comisión de Derechos Humanos del D.F.) (2015), “Seguridad humana: una apuesta imprescindible” [en línea] <https://piensadh.cd hdf.org.mx/index.php/libro-electronico-y-conmemorativo/seguridad-humana-una-apuesta-imprescindible>.

- CEH (Comisión para el Esclarecimiento Histórico) (1999), *Guatemala: memoria del silencio*, Guatemala, Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS).
- Cervantes González, Jesús A. (2017), "Migración internacional, remesas e inclusión financiera. El caso de Guatemala", Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) [en línea] <http://www.cemla.org/PDF/remesaseinclusión/2017-10-migración-remesas-inclusión-guatemala.html>.
- Chavel, Solange (2015), "El biopoder en acción: el concepto de migración", *Biopolítica y migración. El eslabón perdido de la globalización*, Bernardo Bolaños (coord.), México, Universidad Autónoma de Metropolitana (UAM) [en línea] https://www.academia.edu/31259782/Biopol%C3%ADtica_y_migraci%C3%B3n._El_eslab%C3%B3n_perdido_de_la_globalizaci%C3%B3n.
- CHS (Comission of Human Security) (2003), "Human Security Now", New York [en línea] <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf>.
- Cordero Díaz, Blanca y Carlos Figueroa Ibarra (2011), "Triturando a la humanidad: capitalismo, violencia y migración en el tránsito por México", *Migración, seguridad, violencia y derechos humanos. Lecturas desde el sur*, Daniel Villafuerte Solís y María del Carmen García Aguilar (coords.), México, Porrúa.
- Cossarini, Paolo (2010), "Migraciones, espacios y biopolítica", Madrid, Universidad Autónoma de Madrid [en línea] <http://revistas.cenaltes.cl/index.php/hybris/article/view/17/15>.
- De León-Escribano, Carmen Rosa (s/f), "Seguridad humana y seguridad ciudadana" [en línea] http://sidocfeminista.org/images/books/04898/04898_00.pdf.
- _____(2014), "CARSI y su impacto en la política pública regional", *El narcotráfico y su combate: sus efectos sobre las relaciones internacionales*, Günther Maihold y Stefan Jost, México, Konrad Adenauer Stiftung (KAS).
- _____(2010), "La seguridad ciudadana y su impacto en la gobernabilidad y convivencia democráticas en Centroamérica", San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Secretaría General) [en línea] <http://www.corteidh.or.cr/tablas/28312.pdf>.
- Desidério, Edilma de Jesus (2016), "Gubernamentalidad representativa en la migración: aportes de transnacionalismo en la política de gestión migratoria en Chiapas", *Revista internacionales* [en línea] <http://cainternacionales.com/revista/articulos/vol-2/num-4/pdf/Gubernamentalidad-representativa-en-la-migracion.pdf>.
- Faist, Thomas (2013), "The mobility turn: a new paradigm for the social sciences?", *Journal Ethnic and Racial Studies*, vol. 36, issue 11 [en línea] <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01419870.2013.812229>
- Foucault, Michel (2009), *Seguridad, territorio y población: curso en el Collège de France: 1977-1978*, 1ª ed. 3ª reimpresión, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Galaz Valderrama, Caterine J. y Marisela Montenegro Martínez (2015), "Gubernamentalidad y relaciones de inclusión/exclusión: los dispositivos de intervención social dirigidos a mujeres inmigradas en España" [en línea] <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/revPsycho/article/view/10733>.
- Garay Salamanca, Luis Jorge y Eduardo Salcedo-Albarán (2012), "Redes ilícitas y reconfiguración de estados, el caso Colombia", Bogotá, Fundación Vortex/Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) [en línea] https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-COL-Redes_ilicitas_reconfiguracion_Estados_Vortex.pdf.
- Gasper, Des y Óscar A. Gómez (2015), "Human Security Thinking in Practice: 'Personal Security'. 'Citizen Security'. Comprehensive Mapping" [en línea] https://reput.eur.nl/pub/77458/Metis_204232.pdf.

- Gasper, Des y Giulia Sinatti (2016), Una investigación sobre migración en el marco de la seguridad humana, *Migración y Desarrollo*, vol. 14, N° 27 [en línea] <http://www.redalyc.org/pdf/660/66049818002.pdf>.
- Girón, Margarita (2018), “Buscan generar inversión a través de remesas. Cooperativas de ahorro impulsadas por migrantes funcionarán en El Palmar y Tacaná”, *Diario La hora*, 21 de noviembre [en línea] <https://lahora.gt/cooperativas-de-ahorro-impulsadas-por-migrantes-funcionaran-en-el-palmar-y-tacana/>.
- GMG (Global Migration Group) (2018), “Principles and Guidelines, Supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations” [en línea] <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf>.
- Gobierno de El Salvador, Dirección General de Migración y Extranjería (2017), “Salvadoreños retornados”, San Salvador, DGME [en línea] <http://www.migracion.gob.sv/>.
- Gobierno de Guatemala, Dirección General de Migración (2018), “Guatemaltecos deportados desde México” [en línea] <http://igm.gob.gt/>.
- González, Mencía (s/f), “Migraciones y teoría social: algunas consideraciones”, *Laberinto*, N° 7 [en línea] http://laberinto.uma.es/index.php?option=com_content&view=article&id=119:migraciones-y-teoria-social-algunas-consideraciones&catid=41:lab7&Itemid=54.
- Hannam, Kevin, Mimi Sheller y John Urry (2006), “Editorial: Mobilities, immobilities and moorings”, *Mobilities*, vol. 1, N° 1, marzo [en línea] https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/363222/mod_resource/content/0/7-Urry_Mobilities.pdf.
- Hellman, Joel y Daniel Kaufmann (2001), “Captura del Estado en las economías en transición”, *Finanzas y desarrollo*, vol. 38 [en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf>.
- Hernández Bonilla, Sindy (coord.) (2018), *Desplazamiento forzado interno en Guatemala: diagnóstico 2010-2016*, Guatemala, Universidad Rafael Landívar.
- Hylland Eriksen, Thomas (2013), “Immigration and national identity in Norway”, *Transatlantic Council on Migration* [en línea] <https://www.migrationpolicy.org/research/immigration-and-national-identity-norway>.
- _____(2005), “Risking Security: Paradoxes of Social Cohesion”, Amsterdam, March [en línea] <http://hyllanderiksen.net/Security.html>.
- Hylland Eriksen, Thomas y Elisabeth Schober (2017), “Knowledge and power in an overheated world”, October, University of Oslo [en línea] <https://www.sv.uio.no/sai/english/research/projects/overheating/news/2017/knowledge-and-power-in-an-overheated-world.pdf>.
- Hylland Eriksen, Thomas, Bal Ellen y Oscar Salemink (edits.) (2010), *A world of Insecurity*, New York, Pluto Press.
- IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (s/f), “Seguridad humana en América Latina” [en línea] https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad#13.
- Irusta, (2014).
- Isacson, Adam, Maureen Meyer y Hannah Smith (2017), Informe de WOLA “La frontera sur de México: seguridad, migración centroamericana y políticas estadounidenses”, January [en línea] <https://www.wola.org/es/analisis/informe-de-wola-la-frontera-sur-de-mexico-seguridad-migracion-centroamericana-y-politicas-Estadounidenses/>.

- ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México) (2014), “Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: diagnósticos y recomendaciones hacia una visión integral, regional y de responsabilidad compartida”, Ciudad de México [en línea] <https://www.comillas.edu/images/OBIMID/itam.pdf>.
- Knippen, José, Clay Boggs y Maureen Meyer (2015), Informe conjunto “Un camino incierto: justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiados en México”, México, noviembre, Washington Office on Latin America (WOLA) [en línea] <https://www.wola.org/es/analisis/informe-conjunto-justicia-para-delitos-y-violaciones-a-los-derechos-humanos-contra-personas-migrantes-y-refugiadas-en-mexico/>.
- Liotta, P. H. y Taylor Owen (2004), “Why human security?” [en línea], *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* [en línea] <http://www.taylorowen.com/Articles/Owen%20and%20Liotta%20-%20Why%20Human%20Security.pdf>.
- Llamas, Valeria (2016), “Seguridad humana y movilidad humana”, *Revista IIDH*, vol. 63 [en línea] <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r35520.pdf>.
- MSF (Médicos Sin Fronteras) (2017), “Forzados a huir del triángulo norte de Centroamérica: una crisis humanitaria olvidada”, México [en línea] <https://www.msf.mx/document/forzados-a-huir-del-triangulo-norte-de-centroamerica-una-crisis-humanitaria-olvidada>.
- Muñoz Palala, Geldi (2018), “Migrantes generan proyectos de inversión”, *El Periódico*, 22 de noviembre [en línea] <https://elperiodico.com.gt/inversion/2018/11/22/migrantes-generan-proyectos-de-inversion/>.
- Naciones Unidas (2018), *Recomendaciones de política pública frente a las migraciones desde la perspectiva de la seguridad humana*.
- _____(2017), “Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económicas y social y esferas conexas” (A/71/728), *Asamblea General de la Naciones Unidas*, 3 de febrero [en línea] <http://www.un.org/es/ga/62/plenary/followupconf/bkg.shtml>.
- _____(2016), “Resoluciones del 73º Período de Sesiones”, Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016, Nueva York, <http://www.un.org/es/ga/73/resolutions.shtml>.
- _____(2013), “Seguimiento de la resolución 66/290 de la Asamblea General sobre seguridad humana. Informe del Secretario General”, Sexagésimo octavo período de sesiones, 23 de diciembre [en línea] [https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/S-G%20Report%20on%20Human%20Security%20A.68.685%20\(Spanish\).pdf](https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/S-G%20Report%20on%20Human%20Security%20A.68.685%20(Spanish).pdf).
- Noguera, Carlos (2009), “La gubernamentalidad en los cursos del profesor Foucault”, *Educação & Realidade*, 34, (2), mai/ago [en línea] <https://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/viewFile/8307/5539>.
- Noricumbo Robles, Carlos Mariano (2017), “La seguridad fronteriza Estados Unidos-México. ¿Un futuro incierto?”, *Revista FAL*, diciembre [en línea] <http://revistafal.com/la-seguridad-fronteriza-estados-unidos-mexico/>.
- Nussbaum, Martha C. (2009), “Las fronteras de la justicia; Consideraciones sobre la exclusión”, *Frónesis*, vol. 16, N° 2, traducción de Ramón Vilá Vernis y Albino Santos Mosquera, Barcelona, 2007, Paidós [en línea] <http://132.248.9.34/hevila/FronesisMaracaibo/2009/vol16/no2/7.pdf>.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2018), “Cifras de centroamericanos nacidos en los Estados Unidos” [en línea] <https://triangulonorteca.iom.int/es/estad%C3%ADsticas-de-guatemala>.

- _____(2017a), “Consulta nacional de El Salvador rumbo al pacto mundial para una migración regular, ordenada y segura (PMM)”, San José, Costa Rica [en línea] <http://rosanjose.iom.int/site/es/consulta-nacional-de-el-salvador-rumbo-al-pacto-mundial-para-una-migraci-n-regular-ordenada-y-segura>.
- _____(2017b), “Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas: Guatemala”, Guatemala [en línea] <http://onu.org.gt/wp-content/uploads/2017/02/Encuesta-sobre-MigraciOn-y-Remesas-Guatemala-2016.pdf>.
- _____(2017c), “Posición nacional de Guatemala rumbo al pacto mundial para una migración regular, ordenada y segura (PMM)”, San José, Costa Rica [en línea] <http://rosanjose.iom.int/site/es/consulta-nacional-de-guatemala-rumbo-al-pacto-mundial-para-una-migraci-n-regular-ordenada-y-segura>.
- _____(2017d), “Posición nacional de Honduras respecto al pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular (PMM)” [en línea] <http://rosanjose.iom.int/site/es/posici-n-nacional-de-honduras-respecto-al-pacto-mundial-para-una-migraci-n-segura-ordenada-y-regular>.
- _____(2017e), “Visión de la OIM relativa al pacto mundial sobre migración” [en línea], https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOM-vision-on-the-global-compact-on-migration-13April2017-SP.pdf.
- _____(2013), “Manual de aprendizaje sobre seguridad humana y migración” [en línea], <http://oim.org.mx/DiscursoSPDF/Manual-FINAL-digital.pdf>.
- Peacock, Susan C. y Adriana Beltrán (2001), “Poderes ocultos en la Guatemala pos-conflicto”, *Informes*, Washington Office on Latin America (WOLA) [en línea] <https://www.wola.org/es/analisis/poderes-ocultos-en-la-guatemala-pos-conflicto/>.
- Pérez de Armiño, Karlos (2007), “Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 76 [en línea] https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/revista_cidob_d_afers_internacionals/seguridad_humana_conceptos_experien cias_y_propuestas.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1994), “Informe sobre desarrollo humano” [en línea] <https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1994-versic3b3n-integral.pdf>.
- Robles Montoya, Jaime (2002), *El “poder oculto”*, Guatemala, Fundación Myrna Mack.
- Rojas Aravena, Francisco (2007), “Seguridad humana: Aportes en la reformulación del concepto de seguridad”, San José, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Políticas (FLACSO-Secretaría General) [en línea] http://www.ucipfg.com/Repositorio/MCSH/MCSH-01/1.BARCELONA/BLOQUE-ACADEMICO/Unidad-2/lecturas-Complementarias/Seguridad_Humana_Aportes_en_Reformulacion-Espana.pdf.
- SEGOB (Secretaría de Gobernación) (2016).
- Sheller, Mimi (2011), “Mobility”, *Sociopedia.isa* [en línea] <http://www.sagepub.net/isa/resources/pdf/mobility.pdf>.
- Sheller, Mimi y John Urry (2006), “The new mobilities paradigm”, *Environment and Planning* [en línea] <https://journals.sagepub.com/doi/10.1068/a37268>.
- Tejeda González, José Luis (2011), “Biopolítica, control y dominación: la biopolítica y las nuevas áreas de indagación”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XVIII, N° 52, México, septiembre-diciembre, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) [en línea] <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v18n52/v18n52a3.pdf>.

- Tenorio, María Juliana (2009), La evolución del concepto de seguridad y la transformación de la seguridad colectiva en la ONU, *CRITERIOS-Cuadernos de ciencias jurídicas y política internacional*, vol. 2. N° 2, julio-diciembre [en línea] <http://www.revistas.usb.edu.co/index.php/criterios/article/download/1915/1659>.
- Thayer, Luis Eduardo (2016), "Migración, Estado y seguridad: tensiones no resueltas y paradojas persistentes", *Polis*, 15 (44) [en línea] https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-65682016000200006&lng=es&nrm=iso.
- Tuffe, Thomas (2009), "Mediápolis, Seguridad humana y ciudadanía: comunicación y desarrollo local en la era digital" [en línea] https://www.academia.edu/1055595/Medi%C3%A1polis_Seguridad_Humana_y_Ciudadan%C3%ADa_Comunicaci%C3%B3n_y_Desarrollo_Glocal_en_la_Era_Digital
- United Nations Trust Fund for Human Security (s/f), "Teoría y práctica de la seguridad humana: aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos" [en línea] <https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20Spanish.pdf>.
- UNOCHA (Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios) (2009).
- Varela Huerta, Amarela (2015), "La 'securitización' de la gubernamentalidad migratoria mediante la 'externalización' de las fronteras estadounidenses a Mesoamérica" [en línea] http://contemporanea.inah.gob.mx/del_oficio/amarela_varela_num4.
- Zavaleta Hernández, Sandra Kanety (2015), "Alcances y límites de la seguridad humana como el marco de acción del Estado para proveer seguridad", *Seguridad Humana: una apuesta imprescindible*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) [en línea] https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/libro_electronico_y_conmemorativo/2015_seguridad_humana.pdf.

Anexo III.A1

Políticas migratorias de los países del norte de Centroamérica: resumen

1. Legislación en materia migratoria de Guatemala

La Ley de Migración fue aprobada bajo el decreto 95-98 y entró en vigor en 1998. Al ser un instrumento legislativo de larga data había tenido varios intentos de reformas e iniciativas que intentaban modificarla o derogarla. Finalmente, en septiembre de 2016 se aprobó el Código de Migración que derogó parcialmente la Ley de Migración de 1998 y dejó únicamente en vigencia el Título X sobre Delitos y Faltas, que fue reformado en 2015 bajo el decreto 10-2015.

Bajo el decreto 44-2016 se crea el Código de Migración, caracterizado por reconocer plenamente el derecho a migrar y compromete al Estado como responsable de garantizar sin discriminación la integridad personal, la vida, la libertad, la seguridad, la justicia y la protección de toda persona migrante que se encuentre en territorio nacional, estableciendo la debida atención y asistencia para el migrante y los familiares que ingresen con él al país con fines lícitos.

También se hace énfasis en la protección de la persona humana y el pleno derecho de ser tratada dignamente mientras se encuentra en territorio nacional, especialmente las mujeres en estado de gestación, niños, niñas y adolescentes, y se garantiza el trato especializado y atención a su interés superior. Los hogares de protección y programas de atención integral para migrantes víctimas de violencia sexual y trata de personas atenderán sin discriminación y conforme a sus competencias en atención y protección de los derechos fundamentales.

Se garantiza el reconocimiento del estatuto de refugiado, asilo político y asistencia humanitaria. Guatemala podrá otorgar el estatus de acuerdo a la solicitud y en cumplimiento de la Constitución Política de la República de Guatemala. Si el estatus es denegado la persona no podrá ser devuelta al país donde exista razón fundamentada de poner en grave peligro su vida.

En el código se retira la dependencia de la Dirección General de Migración del Ministerio de Gobernación —fomentando un modelo descentralizado— y se establece la creación el Sistema Migratorio Guatemalteco, conformado por la Autoridad Migratoria Nacional, el Instituto Guatemalteco de Migración y el Consejo Nacional de Atención al Migrante. Este sistema es el conjunto de instituciones estatales que velan por el bienestar del migrante y tiene como fin establecer un control efectivo y apropiado del ingreso-salida de guatemaltecos y extranjeros.

2. Legislación migratoria de El Salvador

La normativa nacional vigente sobre migración en El Salvador está compuesta principalmente por la Ley de Migración de 1958, la Ley de Extranjería de 1986, el Decreto 33 de 1959 por el que se instrumenta el reglamento a la Ley de Migración, el Decreto Legislativo 918 sobre Ley para la Determinación de la Condición de Personas Refugiadas de 2002 y su reglamento, según el Decreto Ejecutivo 79 de fecha 22 de agosto de 2005.

En 1958 se decretó la Ley de Migración, según Decreto 2772, que ha regido el proceso de migración con reformas según el Decreto 670 en 1993. Esta Ley de Migración aborda el fenómeno de la migración desde un aspecto rígido y de control fronterizo, no como un asunto de derechos humanos. En este instrumento no se garantizan los derechos fundamentales de las personas y se maneja la migración desde un enfoque administrativo, estableciendo los requisitos de ingreso y las sanciones para aquellas personas que no cumplan con lo requerido. Esta ley ha dejado de responder a las nuevas tendencias del fenómeno migratorio.

La Ley de Extranjería fue publicada y entró en vigor en febrero de 1986 (Decreto 299) para derogar la ley de extranjería emitida en septiembre de 1886, que ya estaba acorde con el contexto normativo nacional. La nueva ley nace obedeciendo al artículo 271 de la Constitución que establece la obligación de armonizar con la misma las leyes secundarias de la República, además de establecer en el artículo 100 que los extranjeros estarán sujetos a una ley especial. El objetivo principal de la Ley de Extranjería es fijar normas específicas para extranjeros que deseen entrar o atravesar el territorio nacional, además de establecer los derechos y obligaciones desde el momento en que ingresen al país. Según el Decreto 299 se reforma la Ley de Extranjería de 1986 en 2014.

Por otro lado, la Ley para la Determinación de la Condición de Personas Refugiadas vigente desde 2002 según el Decreto 918 tiene por objeto normar la condición de las personas refugiadas y garantizar el derecho de toda persona extranjera o nacional a buscar y recibir refugio en el territorio nacional en salvaguarda de su vida, integridad personal, libertad, seguridad y dignidad (Asamblea Legislativa, 2018).

En esta ley se define refugiado como toda persona que, debido a temores fundados de ser perseguida por motivos de raza, etnia, género, religión o creencia, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad, y no pueda, a causa de dichos temores, o no quiera acogerse a la protección de tal país.

Además, en esta ley se establece la creación de la Comisión para la Determinación de la Condición de Personas Refugiadas (CODER), integrada por instituciones estatales con la finalidad de brindar atención y apoyo jurídico e institucional además de asesoría a las autoridades competentes en materia de personas refugiadas.

En 2011 se decretó la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia (Decreto 655), que tiene por objetivo garantizar los derechos humanos de la persona migrante y su familia, utilizando para ello el diseño, formulación, monitoreo y evaluación de políticas públicas integrales de protección y desarrollo a través de la coordinación interinstitucional e intersectorial del Estado y sociedad civil.

Debido a la necesidad de contar con una normativa que responda a la realidad actual de la migración se discutió un proyecto de ley que aborda el tema de migración con un enfoque de derechos humanos; esta es la Ley Especial de Migración y Extranjería. La normativa busca garantizar los derechos y establecer las obligaciones de las personas nacionales y extranjeras por medio de procedimientos ágiles, eficaces y eficientes. Se aplicará a las personas nacionales que ingresen, salgan y retornen al territorio nacional y a las personas extranjeras que ingresen, transiten, permanezcan y salgan del mismo.

Esta iniciativa fue aprobada en junio de 2018 y representa una normativa moderna en materia migratoria acorde a la Constitución y a los tratados internacionales ratificados por el país. Esta ley pone énfasis en los derechos humanos de las personas migrantes y su objeto principal es regular todo lo relativo a la movilidad humana de personas nacionales y extranjeras. Asimismo, busca proteger y garantizar los derechos y establecer las obligaciones de quienes ingresen, transiten, permanezcan y salgan del país (Asamblea Legislativa, 2018).

La ley reúne normativas relacionadas que estaban dispersas y que tienen en promedio 32 años de vigencia. la Ley de Migración, la Ley de Expedición y Revalidación de Pasaportes, la Ley Especial para Residentes Rentistas y la Ley de Extranjería (Asamblea Legislativa, 2018). Aunque esta ley tiene dictamen favorable aún no se encuentra vigente, por lo que hay que esperar a que su sentido ideal sea bien aplicado y de beneficio para los salvadoreños.

3. Legislación migratoria de Honduras

Según la OIM Honduras cuenta con una legislación que regula la inmigración y la emigración. Este marco jurídico está compuesto por la Ley de Migración y Extranjería, que entró en vigor en marzo de 2004, y su reglamento de desarrollo, en vigor desde mayo de 2004. Además, la Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares de 2014 rige la protección de la población hondureña en el exterior y la promoción de acuerdos con otros países en materia de migración (OIM, 2018).

La Ley de Migración y Extranjería surge según el Decreto 208-2003, mientras que su reglamento entra en vigor el mismo año. Ambos tienen por objeto regular la política migratoria del Estado, además de controlar la emisión de los documentos migratorios para todos los hondureños o extranjeros con estatus especial, por lo que regula la entrada, salida y permanencia de personas nacionales y extranjeras a través de procedimientos y mecanismos para la aplicación correcta de la ley. Entre sus atribuciones se encuentran las siguientes:

- i) Emitir las resoluciones de concesión, denegación o cancelación de residencia.
- ii) Conocer solicitudes de carta de naturalización para su resolución por parte del Presidente de la República.
- iii) Ordenar la expulsión de extranjeros según diferentes causas que lo ameriten.
- iv) Conceder asilo cuando corresponda.
- v) Autorizar documentos migratorios.

También se establece en la Ley de Migración y Extranjería que los extranjeros están sujetos a los mismos derechos y obligaciones que los hondureños, con las restricciones que por razones de seguridad nacional o interés social establezcan la constitución y otras leyes. Además, establece las categorías de extranjeros residentes y no residentes.

Se reconoce la condición de refugiado a quienes, por temores fundados de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a determinado grupo social o político, hayan huido de su país porque su vida, seguridad y libertad se han visto amenazados por la violencia o conflictos armados o sean víctima de violencia sexual y no puedan o no quieran acogerse a la protección de su país debido a dichos temores. También se reconoce

el derecho de asilo territorial a los extranjeros que lo soliciten siempre que cumplan con los requisitos correspondientes.

Con el Decreto 106-2013 surge la Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares en 2013. Las disposiciones de esta ley tienen por objeto apoyar los mecanismos para el combate contra los traficantes de personas, redes delictivas de migración clandestina y explotación de menores y mujeres, de acuerdo a lo establecido en la Ley contra la Trata de Personas; establecer la coordinación obligatoria intergubernamental e intersectorial entre los organismos con responsabilidad por las personas migrantes hondureñas y entre aquellos y los organismos no gubernamentales e internacionales de protección y defensa de los derechos humanos de las personas migrantes, entre otras. Las disposiciones de esta ley son de orden público y tienen por objeto establecer:

- i) Normas y las condiciones para que los hondureños en el exterior ejerzan sus derechos y deberes constitucionales,
- ii) El marco legal dentro del que el Estado de Honduras debe ejercer su acción protectora con respeto a la dignidad los derechos humanos y otras garantías y derechos constitucionales de los hondureños en el exterior con independencia de su condición de documentados o indocumentados, particularmente en aquellos ámbitos en los que, de acuerdo con los tratados, convenios y costumbres internacionales, sea necesario complementar la protección existente en el país donde tiene su domicilio, residencia o se encuentre transitoriamente.
- iii) Apoyar los mecanismos para el combate contra los traficantes de personas, redes delictivas de migración clandestina y explotación de menores y mujeres, de acuerdo con lo establecido a la Ley contra la Trata de Personas.
- iv) Cuantificar periódicamente el número de hondureños en el extranjero, condición humana, actividad a la que se dedican y su situación migratoria incluyendo los acusados y encarcelados por la comisión de delitos del país donde tienen establecido su domicilio, residencia o se encuentren transitoriamente.
- v) Apoyar legal y económicamente a todo hondureño que haya sido acusado por algún delito en el extranjero, así como verificar el cumplimiento de sus derechos de manera correcta y justa en todo el proceso de defensa.

Los sujetos de esta ley son los hondureños que se encuentren fuera del territorio nacional con ánimos de residir temporal o permanentemente en otro país, hondureños que se desplazan temporalmente al exterior o se encuentren en tránsito por otro país, hondureños que retornen a Honduras y familias de todos los mencionados anteriormente.

Anexo A1

**Atlas de la migración en los países
del norte de Centroamérica**

Este Anexo corresponde a la publicación Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica* (LC/PUB.2018/23), Santiago, 2018. Se puede descargar en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44292-atlas-la-migracion-paises-norte-centroamerica>.

» Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica



Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Paulo Saad
Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la
CEPAL

Hugo Beteta
Director de la sede subregional de la CEPAL en México

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este documento fue preparado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de la Alianza para Enfrentar las Causas de la Migración y Construir Oportunidades en Territorios Rurales de Mesoamérica, establecida entre la sede subregional de la CEPAL en México y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). En su elaboración participaron Paulo Saad, Director del CELADE-División de Población de la CEPAL, y Jorge Martínez Pizarro y Zulma Sosa, de la misma División, quienes guiaron y supervisaron la labor de los consultores Claudia Arellano y Cristián Orrego, encargados de recopilar la información y elaborar las infografías y la cartografía. Se contó, además, con la colaboración del consultor Jorge Dehays.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas • LC/PUB.2018/23 • Distribución: L • S.18-01072

Copyright © Naciones Unidas, 2018 • Todos los derechos reservados • Impreso en Naciones Unidas, Santiago

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica* (LC/PUB.2018/23), Santiago, 2018.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo	265
Parte I	
Situación en los países de origen del norte de Centroamérica (NCA)	271
I.1 Características demográficas y económicas de los países que conforman el norte de Centroamérica	271
I.2 Riesgos y vulnerabilidades sociales en el origen y durante el tránsito	279
I.3 Efectos del cambio climático	281
Parte II	
Rasgos distintivos de la migración y de las personas migrantes	285
II.1 Panorama general del tránsito, el destino y el retorno	285
II.2 Características de los migrantes en tránsito, en el destino y de retorno.....	287
II.3 Menores de los países del norte de Centroamérica que migran no acompañados	289
II.4 Aportes de la migración en el origen y en el destino: remesas y fuerza de trabajo	292
Parte III	
Desafíos ante la vulnerabilidad de la migración de los países del norte de Centroamérica (NCA): vinculación con los objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.....	295
Bibliografía	298

Prólogo

En los últimos meses las agendas políticas y las pantallas de la televisión de nuestra región se han llenado con las imágenes de ríos de personas que huyen de la desesperanza. Prefieren cruzar irregularmente dos o tres fronteras, atravesar caudalosos ríos tropicales y caminar 3.700 km cargando a sus hijos a cuestas, antes que resignarse a la certeza de un entorno hostil en sus pueblos y comunidades. A juicio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se trata de una realidad inaceptable que nos proponemos ayudar a cambiar.

En el período comprendido entre las rondas censales de 2000 y 2010, el número de latinoamericanos que viven en un lugar distinto al de su nacimiento aumentó alrededor del 32%. La subregión de Centroamérica muestra un incremento del 35%, mientras que en los países del norte de Centroamérica (NCA)¹⁰⁸ el promedio asciende al 59%. Entre estos últimos destaca el caso de Honduras, que presenta un crecimiento del 94% en el número de emigrantes entre 2000 y 2010. Con posterioridad a esa fecha, se tienen indicios de que esa dinámica se ha mantenido.

En Centroamérica la migración actual es más compleja que la de antaño. Aumenta el número de migrantes en tránsito, retornados, menores no acompañados y solicitantes de refugio, así como la cantidad de familias completas y de caravanas con alta visibilidad que transitan por México y por los países del NCA. La migración es hoy un asunto de la más alta prioridad en las agendas políticas y de desarrollo.

Existen varios factores que explican esta intensificación y mayor complejidad de la migración. Algunos son de carácter global, como la crisis financiera de 2007-2008, que supuso un freno y una disminución de la migración latinoamericana y caribeña hacia los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) —especialmente hacia los Estados Unidos y España—, así como el consiguiente aumento de los flujos intrarregionales debido a las sensibles mejoras económicas de algunos países de la región. Las diferencias entre los países en lo referente a las condiciones de estabilidad política ejercen una notable influencia. Las mayores posibilidades de transporte y de comunicación, así como la mayor apertura y

¹⁰⁸ El término “países del norte de Centroamérica (NCA)” hace referencia únicamente a El Salvador, Guatemala y Honduras.

diversidad de los mercados laborales en algunos países, son otros elementos que se deben tomar en cuenta.

En el caso de Centroamérica, y en especial en lo referente a los países del NCA, existen otros factores además de los ya mencionados. Un elemento primordial es la pobreza en los países de origen, especialmente en el caso de Honduras y Guatemala, que presentan índices de pobreza del 74% y el 68% respectivamente. Los emigrantes del NCA provienen fundamentalmente de sectores rurales, sobre todo en Honduras y Guatemala, donde los índices de pobreza rural alcanzan el 82% y el 77% respectivamente. La extrema vulnerabilidad —en especial en las zonas rurales— a fenómenos climáticos como huracanes, terremotos y sequías se combina con la pobreza para generar situaciones de virtual colapso de los medios de vida de millones de personas. La reunificación familiar y las redes en los países de tránsito y destino también inciden, teniendo en cuenta que un alto porcentaje de los migrantes del NCA tienen familiares en los Estados Unidos. Y, por último, pero no menos importante, la violencia y la inseguridad incrementan considerablemente el costo de quedarse en los lugares de origen, aunque también se hallan presentes en los territorios de tránsito, como lo atestiguan las decenas de muertes de migrantes y el incalculable número de casos de personas que han sido víctimas de violencia.

En respuesta a la situación descrita, las Naciones Unidas propuso recientemente concertar un Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular que sirva de marco general para que las migraciones se lleven a cabo de forma segura, ordenada y regular. En julio de 2018, los Estados Miembros de las Naciones Unidas finalizaron el texto del Pacto Mundial, primer acuerdo global para gestionar mejor la migración internacional, afrontar los desafíos que plantea, reforzar los derechos de los migrantes y contribuir al desarrollo sostenible. El documento incluye 23 objetivos y tiene como propósito abordar las causas y consecuencias de la migración en la sociedad contemporánea, forjar una propuesta para la comprensión y la gobernanza del fenómeno basadas en la perspectiva del desarrollo social y humano, y poner en el centro de la cuestión la seguridad humana y los derechos de los migrantes. De esa forma se pueden establecer las condiciones necesarias para una migración segura, ordenada y regular. El acuerdo se presentó para su adopción formal por los Estados Miembros en la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, que se celebró en Marrakesh (Marruecos) los días 10 y 11 de diciembre.

Los países del NCA cuentan con un creciente acervo de estudios y análisis sobre temas migratorios. No obstante, persisten importantes vacíos de información estadística periódica y actualizada sobre la migración de esos países. Por otra parte, nunca antes el tema migratorio había adquirido la relevancia y trascendencia que asume hoy, especialmente frente a las nuevas condiciones de salida (violencia, inestabilidad política, sequías y desastres naturales, pobreza y desigualdad), del tránsito migratorio por México (violaciones de los derechos humanos, delincuencia organizada, extorsión y riesgos a la salud y la vida de los migrantes), y de llegada e integración en los Estados Unidos (política de deportaciones masivas, criminalización de la migración indocumentada, racismo y xenofobia, entre otros aspectos).

Con este Atlas, la CEPAL y la FAO pretenden hacer un aporte a la caracterización de los patrones migratorios en los países que conforman el NCA. El Atlas reúne y organiza la mejor información estadística disponible, por lo que esperamos que sirva como insumo para el diseño

de programas, políticas y diversas formas de intervención en favor de una migración segura, ordenada y regular en esta región.

La CEPAL y la FAO están colaborando en la realización de otros estudios sobre las características y dinámicas migratorias de los países que conforman el NCA. Nos hemos enfocado en los desplazamientos plurinacionales, tanto en el interior de los países del NCA como en su relación con México, así como en el tema de la seguridad humana, el enfoque de los territorios rurales que expulsan migrantes y los vínculos de los procesos migratorios con las estrategias de desarrollo de los países del NCA.

La CEPAL y la FAO colaboran con el objetivo primordial de brindar una mejor asesoría política y técnica a los países, partiendo del hecho de que nuestros mandatos, competencias y áreas de experiencia técnica son altamente complementarios, lo que posibilita una respuesta más integral a las preguntas y demandas que nos formulan los países.

Alicia Bárcena

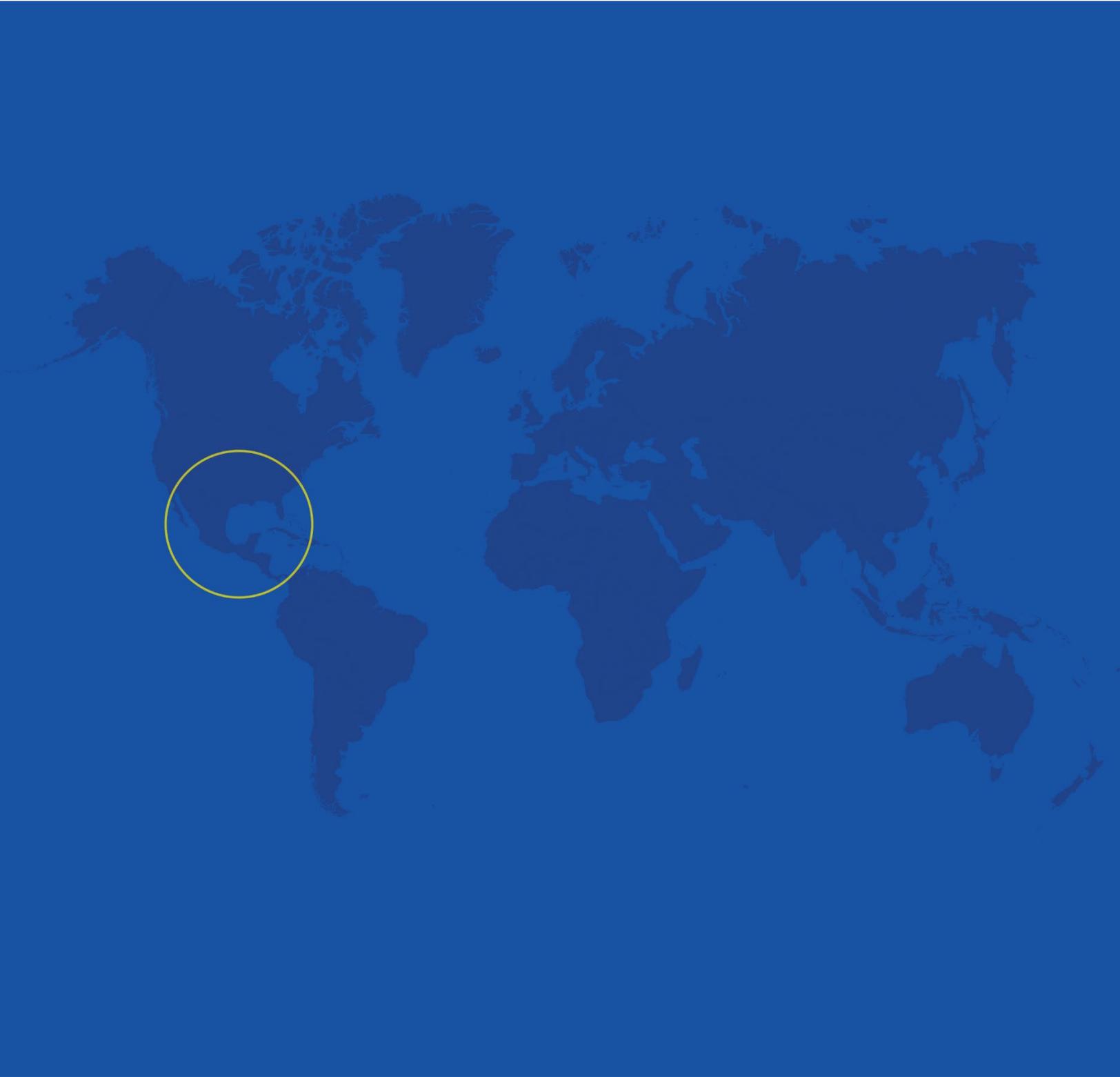
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Julio Berdegú

Subdirector General y Representante Regional
para América Latina y el Caribe
Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

A large crowd of people, likely migrants, is seen walking along a dirt path in a rural, hilly landscape. The image is overlaid with a blue tint. The crowd is dense and extends far into the distance. The text is centered over the lower part of the image.

En Centroamérica la migración actual es más compleja que la de antaño. Aumenta el número de migrantes en tránsito, retornados, menores no acompañados y solicitantes de refugio, así como la cantidad de familias completas y de caravanas con alta visibilidad que transitan por México y por los países del NCA. La migración es hoy un asunto de la más alta prioridad en las agendas políticas y de desarrollo.



Parte I

Situación en los países de origen del norte de Centroamérica (NCA)

I.1 Características demográficas y económicas de los países que conforman el norte de Centroamérica

Mapa I.1
Población total de México y países de Centroamérica, 2015



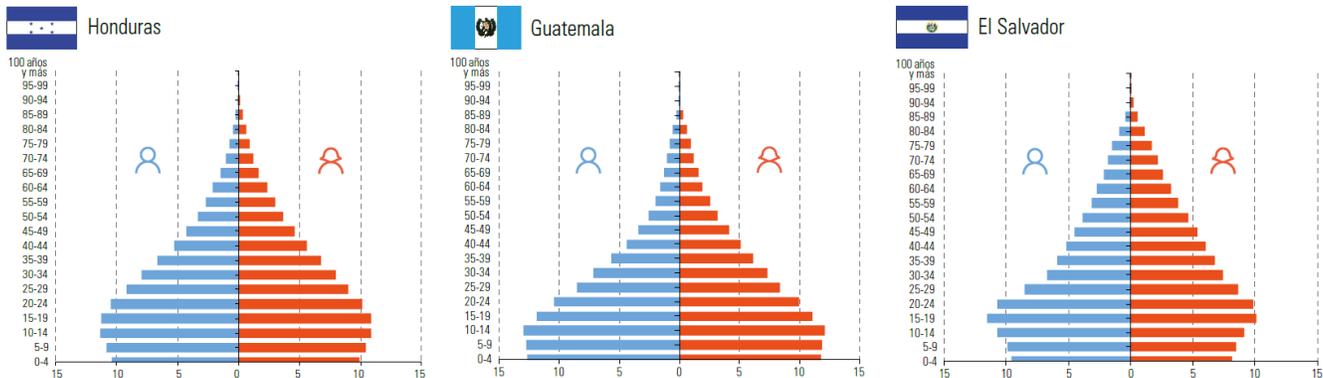
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.

Dinámica demográfica

Gráfico I.1

Países del norte de Centroamérica: estructura por edades de la población, 2015

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.

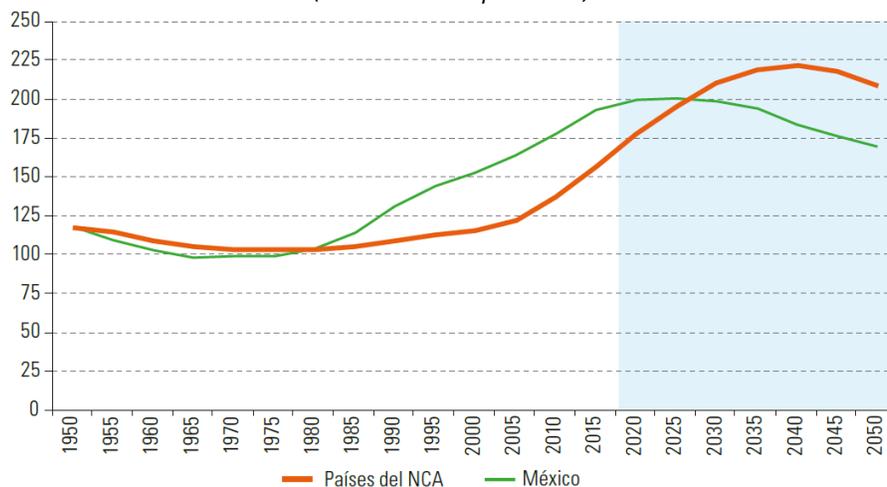
La dinámica demográfica de México y los países del NCA muestra un período favorable del bono demográfico en el cual el peso relativo de la población en edades activas aumenta en relación con el de la población en edades inactivas (niños, niñas y personas mayores).

Sin embargo, si la matriz económico-productiva de los países del NCA continúa siendo deficiente en la generación de la cantidad y calidad de empleos necesarios, gran parte de la población en edades activas continuará migrando, posiblemente hacia otras latitudes.

Gráfico I.2

México y países del norte de Centroamérica: personas en edades activas por cada 100 personas en edades inactivas, 1950-2050

(En número de personas)



Fuente: A. Canales y M. Rojas, "Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica. Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular", serie Población y Desarrollo, N° 124 (LC/TS.2018/42), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

Gráfico I.3

Países del norte de Centroamérica: evolución del PIB per cápita, 2013-2017

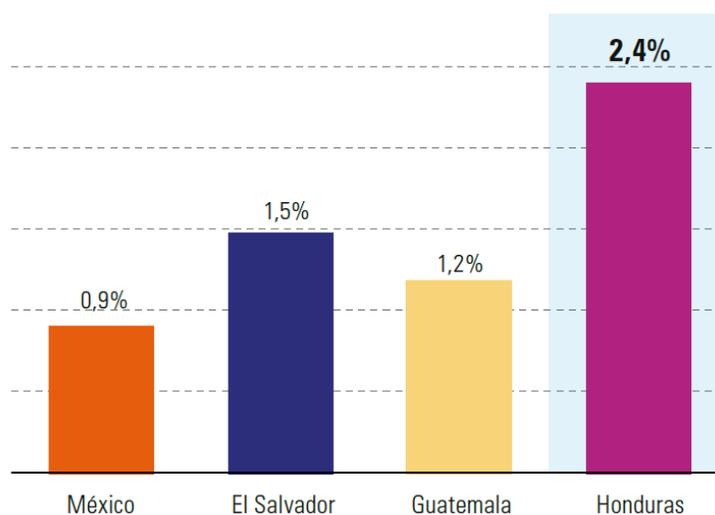
(En dólares a precios corrientes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.

Gráfico I.4

Países del norte de Centroamérica y México: tasa de crecimiento del PIB per cápita, 2000-2015



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.

Cuadro I.1
Centroamérica: indicadores de la contribución de las remesas, 2016
(En porcentajes)

Ingresos de remesas familiares	Porcentaje del PIB	Porcentaje de exportaciones	Porcentaje de importaciones
Costa Rica	0,9	4,9	3,3
El Salvador	17,1	108,6	50,4
Guatemala	10,4	66,1	43,1
Honduras	20,2	49,0	35,3
Nicaragua	9,5	39,3	20,3
Panamá	0,8	3,9	2,2
Centroamérica ^a	7,5	37,6	22,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

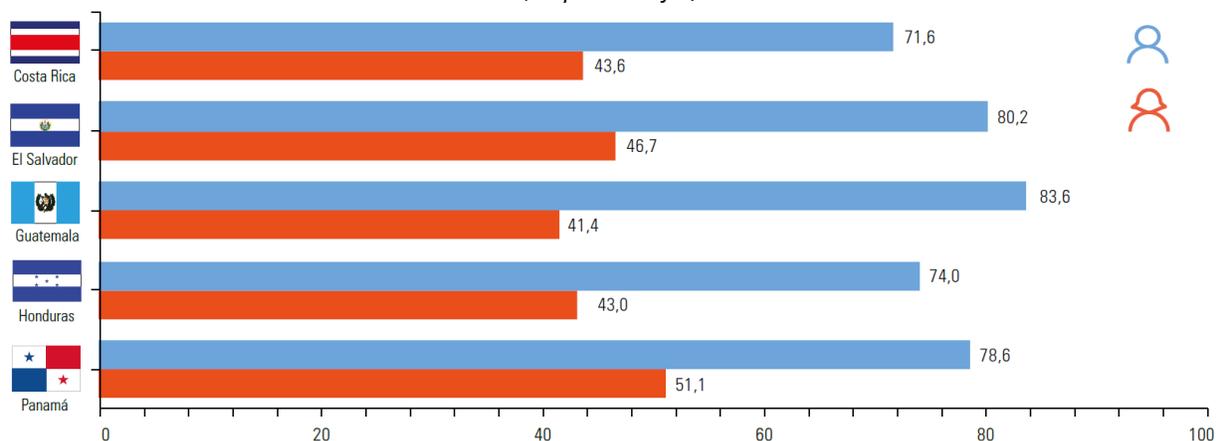
^a Promedios ponderados.

El PIB per cápita de los países del NCA es menor que el de sus vecinos y representa apenas un tercio del promedio de toda la región de América Latina. A pesar de ser el país con menor PIB per cápita del NCA, Honduras presentó la mayor tasa de crecimiento en el período 2000-2015 (2,4%). Una parte no menor del PIB de los países del NCA corresponde a las remesas enviadas desde el exterior a las familias de migrantes que permanecen en el país de origen.

La contribución de las remesas como porcentaje del PIB muestra la importancia del ingreso que llega desde el exterior en apoyo de las economías familiares. La migración o búsqueda de trabajo fuera del país se vuelve una oportunidad para los hogares del NCA, ya que son precisamente estos países los que lideran, con respecto a sus pares regionales esta contribución, tanto en volumen absoluto como en porcentaje del PIB. Al mismo tiempo, esta situación refleja una elevada dependencia de los ingresos generados fuera de los países y la ausencia de otras fuentes de ingresos.

Participación laboral

Gráfico I.5
Centroamérica: tasa de participación laboral por sexo, 2016
(En porcentajes)

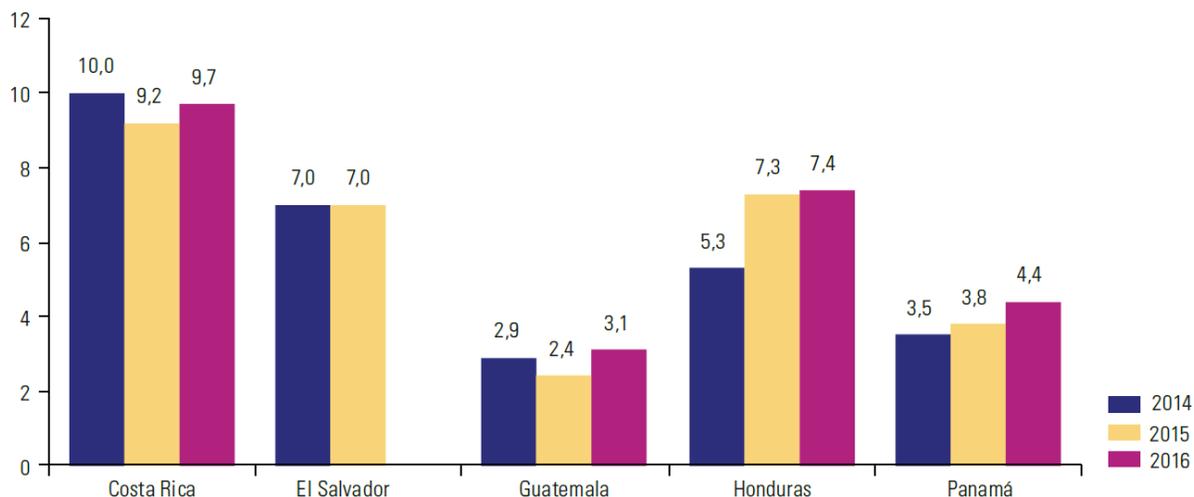


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico I.6

Centroamérica: tasa de desempleo abierto, último período disponible, 2014-2016

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

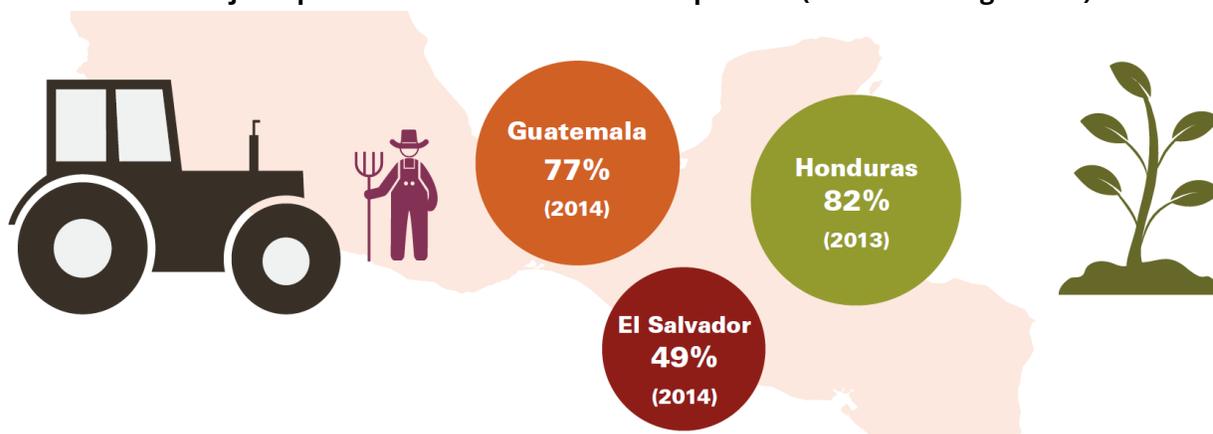
Los países centroamericanos registran una muy baja participación laboral de las mujeres y cifras de desempleo variables. Guatemala, el país con la menor tasa de desempleo del NCA (alrededor de un 3% en los últimos tres años), muestra la brecha más amplia respecto a la participación laboral por sexo, dado que la ocupación de los hombres duplica la de las mujeres, tendencia que se repite, aunque con menor diferencia, en sus pares del NCA (El Salvador y Honduras).

Pobreza rural

La proporción de población que se encuentra en situación de pobreza en los países del NCA ha aumentado durante las últimas décadas y llega a niveles más críticos entre quienes residen en zonas rurales.

Imagen I.1

Porcentaje de población rural en situación de pobreza (último año registrado)

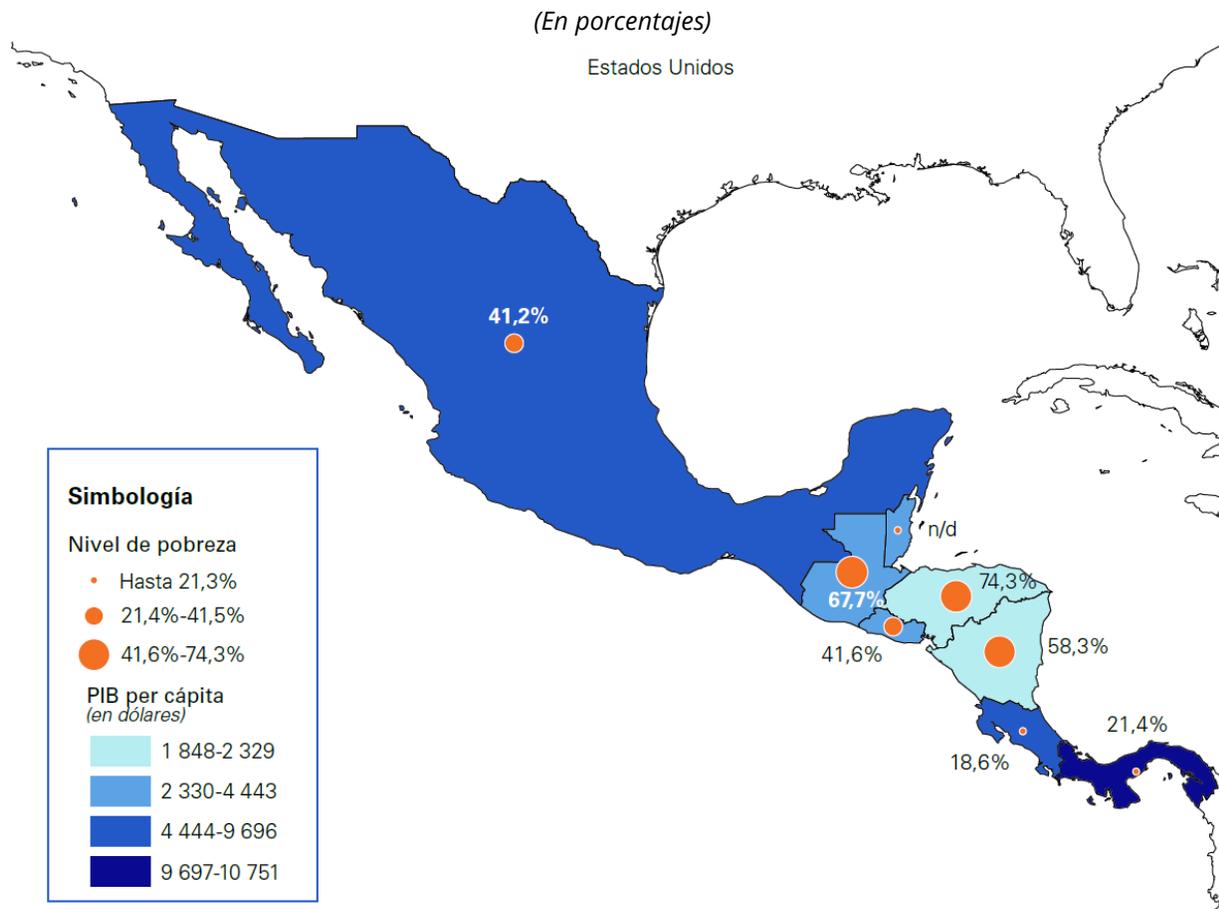


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.

La población rural en situación de pobreza es la más sensible a las crisis económicas, políticas e incluso climatológicas, debido a la vulnerabilidad de los territorios donde se desarrolla la actividad agrícola, principal fuente de actividad económica de la fuerza de trabajo en los países del NCA (33,3% en Guatemala y Honduras y 34,5% en El Salvador). La crisis y la inseguridad alimentaria debido a las sequías generadas en el Corredor Seco Centroamericano afectan directamente a la población rural de los tres países del NCA y Nicaragua, lo que, a su vez, ha repercutido en el aumento de otros indicadores vinculados a la pobreza rural, como la prevalencia de la malnutrición crónica en niños menores de 5 años, cifra que en Guatemala alcanzó un 59,6% de la población rural y el 65,9% de la población indígena en el período 2004-2012.

Factores económicos y emigración

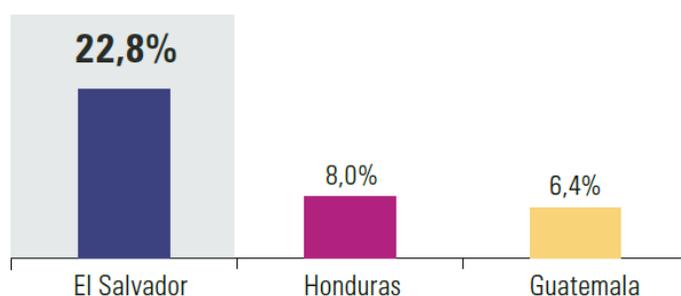
Mapa I.2
México y Centroamérica: nivel de pobreza y PIB per cápita, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.

A pesar de que en El Salvador el nivel de pobreza es menor y el PIB per cápita es mayor en comparación con el resto de los países del NCA, presenta el porcentaje más alto de población nativa que reside en el exterior, por lo que existirían otros factores que influirían en sus altos niveles de emigración.

Porcentaje de población nativa que reside en el exterior



Otros factores que explican la emigración



Existen varias causas que pueden explicar la alta emigración de los países del norte de Centroamérica



Factores ambientales o climáticos

Huracanes, terremotos y sequías han azotado a los países del NCA en las últimas décadas, lo que ha acentuado la situación de vulnerabilidad de la población en los países de origen



Factores familiares

El 82% de los migrantes del NCA tiene familiares en los Estados Unidos y las redes son factores sostenedores de la migración



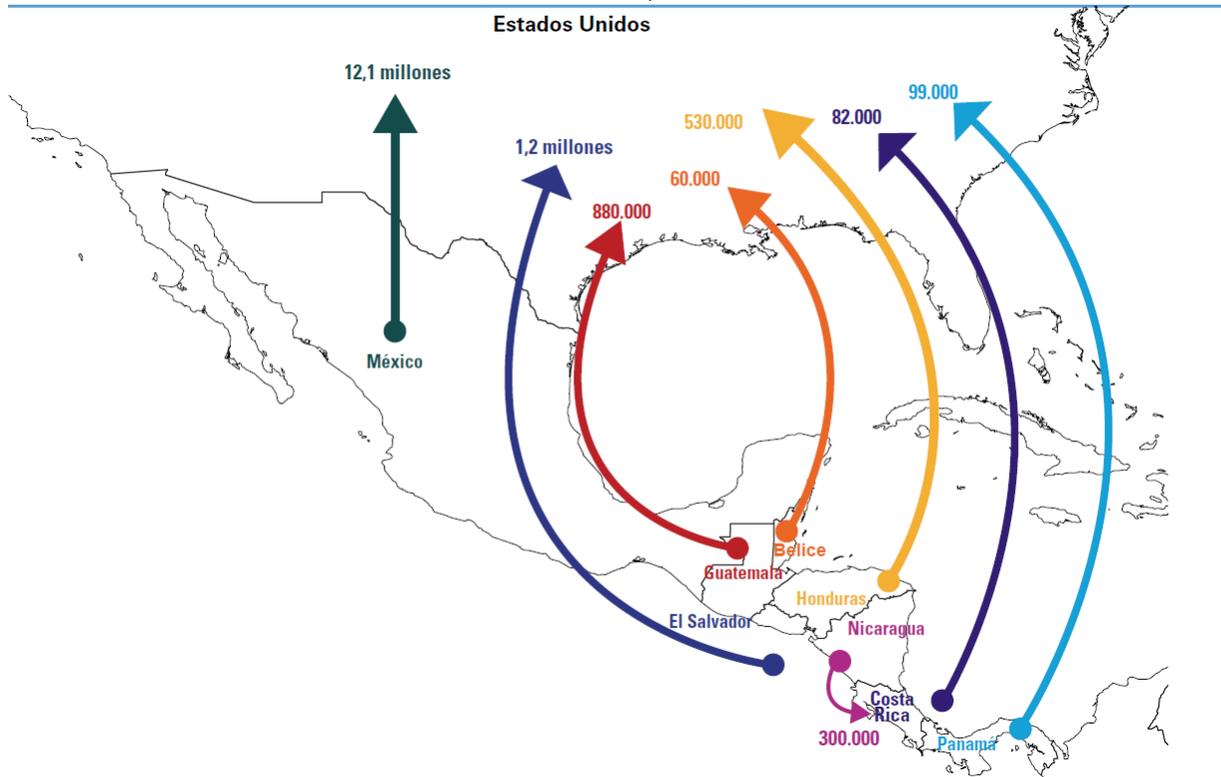
Derechos, violencia e inseguridad

Aunque el registro es escaso, la violencia que sufren los emigrantes del NCA tanto en los países de origen como durante el tránsito se ha señalado de forma explícita como un factor determinante de la salida forzada de parte de la población

Principales flujos migratorios

Mapa I.3
México y Centroamérica: población nativa residente en el exterior
y principales destinos de la migración, 2015

(En número de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de División de Población de las Naciones Unidas, "International Migrant Stock 2015" [base de datos en línea] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>, y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional de Latinoamérica (IMILA).

La sostenibilidad del desarrollo está en la base de un cambio en los comportamientos migratorios de los países del NCA. Modificar los factores económicos, ambientales y sociales, así como la situación de creciente violencia y las crisis políticas, es una condición indispensable para mejorar los niveles de vida y así favorecer la migración como opción informada y en ningún caso forzada.

I.2 Riesgos y vulnerabilidades sociales en el origen y durante el tránsito

Violencia en los países del norte de Centroamérica

Los migrantes del NCA provienen de contextos con altos niveles de violencia y a ello se suma la que sufren durante su tránsito por México hacia los Estados Unidos



Fuente: InSight Crime, "InSight Crime's 2017 homicide round-up", 19 de enero de 2018 [en línea] <https://www.insightcrime.org/news/analysis/2017-homicide-round-up/>.

Violencia contra las mujeres en los países del norte de Centroamérica

Las tasas de feminicidios en los países del NCA están entre las mayores de América Latina y el Caribe y concentran el 87% de los feminicidios ocurridos en Centroamérica en 2017

Imagen I.3
Tasa de feminicidios en 2017
(Homicidios de mujeres de 15 años y más por razón de género cada 100.000 mujeres)



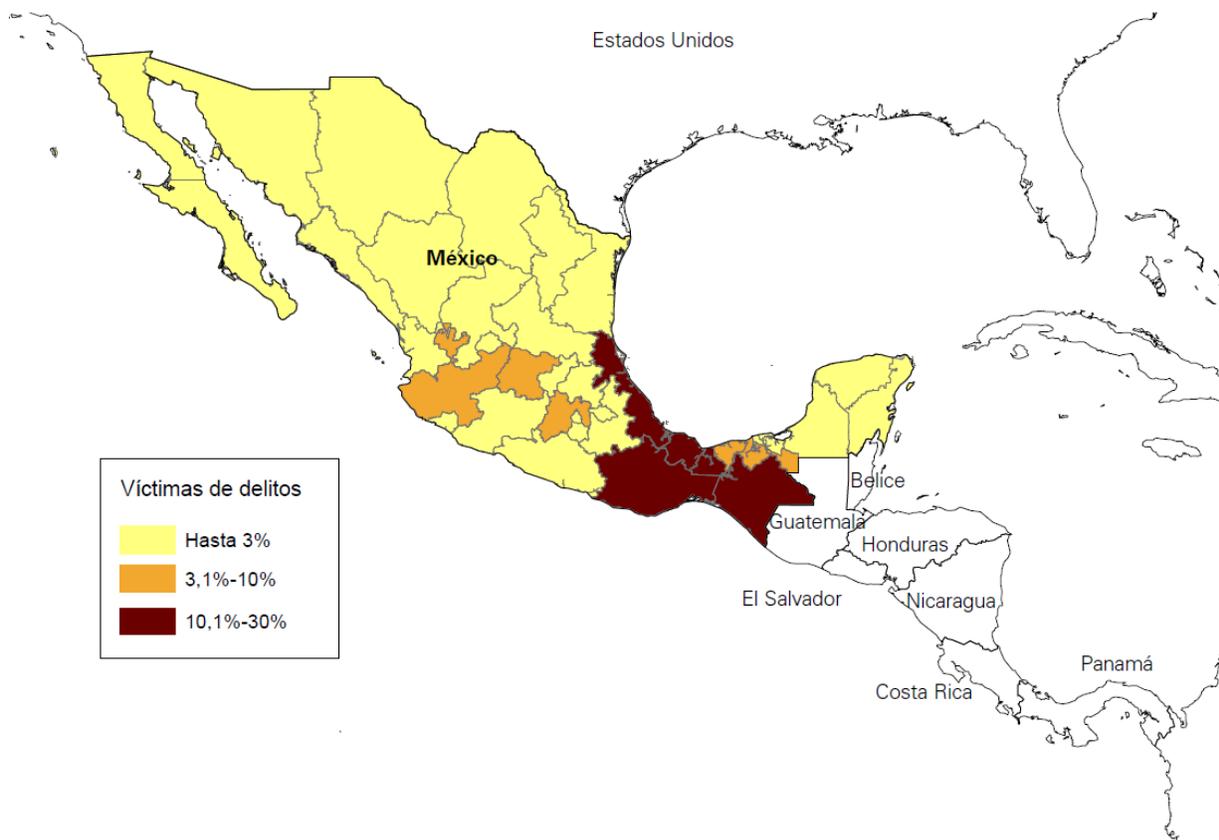
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Feminicidio", Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe 2018 [en línea] <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>.

Migrantes víctimas de delitos en su tránsito por México, 2017

Los estados mexicanos donde se cometieron más delitos contra migrantes en tránsito son los cercanos a la frontera sur: Chiapas, Oaxaca y Veracruz. Con una intensidad mediana de delitos figuran los estados de Tabasco en el sur, y Guanajuato, Jalisco y el estado de México en el centro-occidente. Recientemente, los migrantes han ido modificando sus rutas para evitar ser víctimas de estos delitos (REDODEM, 2018).

Mapa I.4

Migrantes que pasaron por un albergue o comedor según datos de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM) que declararon ser víctima y testigo de algún delito durante su paso por territorio mexicano



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM), El Estado indolente: recuento de la violencia en las rutas migratorias y perfiles de movilidad en México, Ciudad de México, 2018.

Violencia durante el tránsito



1.3 Efectos del cambio climático

Condición rural y emigración en los países del norte de Centroamérica

Agricultores y migrantes

- Uno de los principales rostros de la migración del NCA hacia México y los Estados Unidos es el de familias rurales cuya fuente de ingresos es la agricultura.
- La mayor parte de esas personas cultivan granos básicos como maíz, frijoles, arroz y café, además de calabaza, en el Corredor Seco Centroamericano.

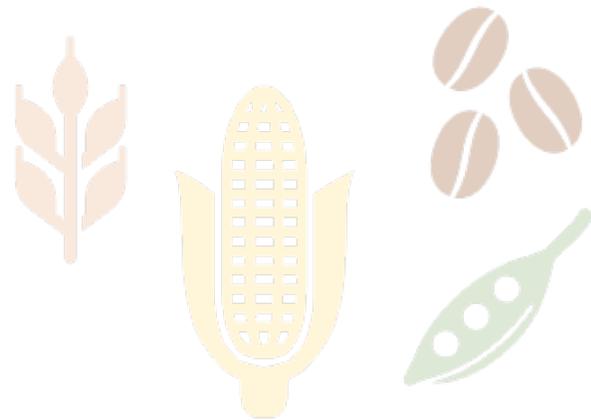
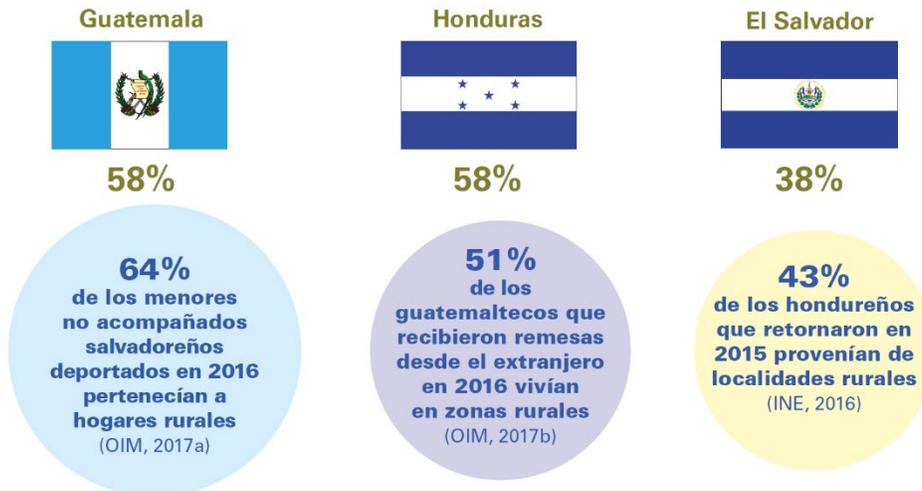
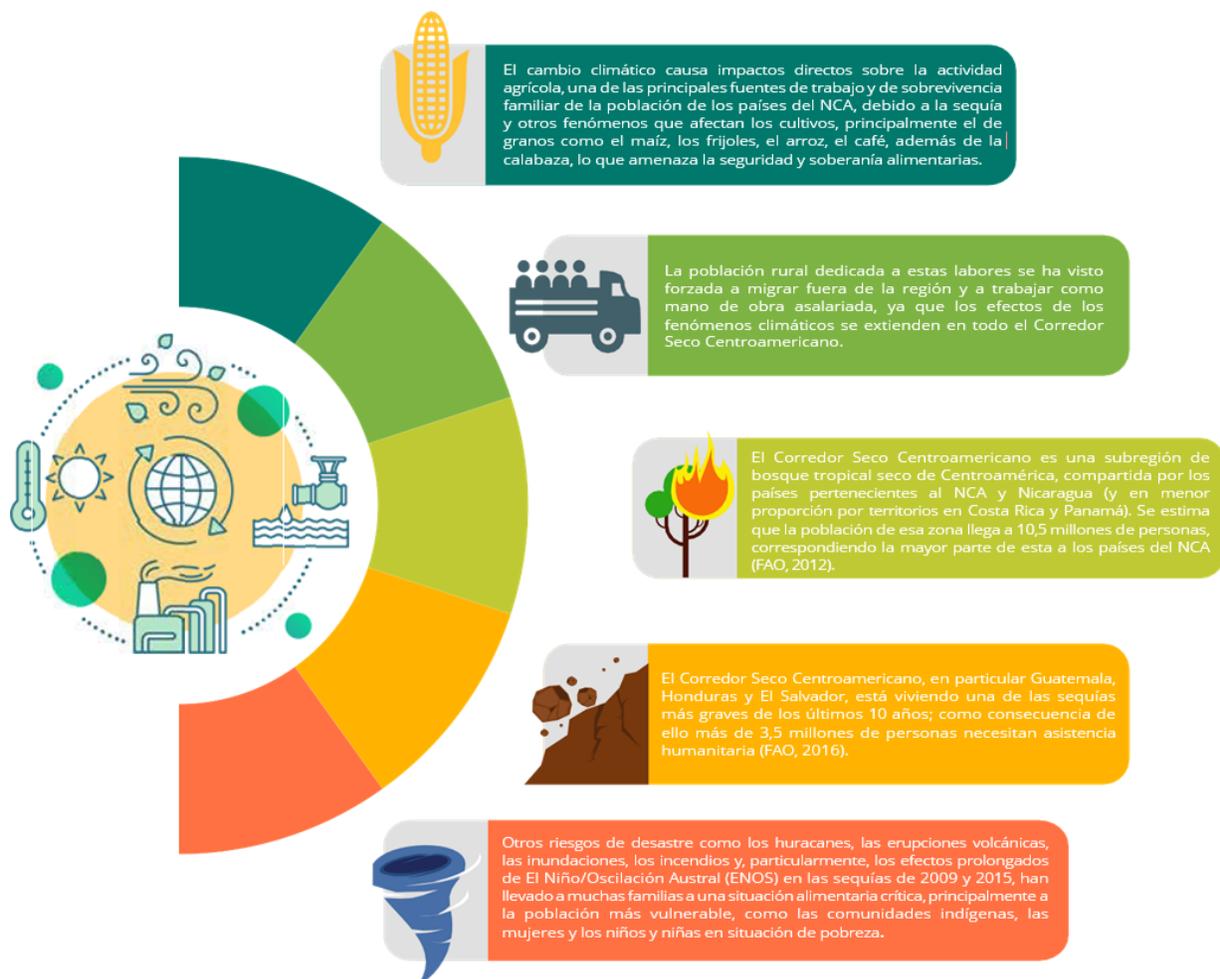


Imagen I.4

Porcentaje de población rural por país, 2015



Impacto del cambio climático en la migración de los países del norte de Centroamérica (NCA)



Efectos del fenómeno El Niño en los países del norte de Centroamérica, alrededor de 2015



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), "Corredor Seco América Central: informe de situación", junio de 2016 [en línea] <http://www.fao.org/3/a-br092s.pdf>.

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (FAO, 1996).

El déficit de financiamiento se refiere a la insuficiencia de mecanismos públicos y privados que atiendan a la dimensión de bien público que reviste la seguridad alimentaria (FAO, 2016).

Parte II

Rasgos distintivos de la migración y de los migrantes

II.1 Panorama general del tránsito, el destino y el retorno



Migración en tránsito



En 2015 la cifra de migrantes centroamericanos en tránsito hacia el norte se estimó en unas 417.000 personas. De ellos, la mayor parte provenía de Guatemala, El Salvador y Honduras y su fin era avanzar hacia a los Estados Unidos (Canales y Rojas, 2018).



Un 57% de los migrantes en tránsito por México contrató un “coyote” o similar para cruzar hacia los Estados Unidos (El Colegio de la Frontera Norte y otros, 2017).



Solo 19 de cada 100 migrantes que iniciaron su migración hacia los Estados Unidos llegaron a este país sin ser detenidos por las autoridades mexicanas o estadounidenses (Canales y Rojas, 2018).



Gráfico II.1
Total de migrantes en tránsito por México, 2005-2015
(En miles de personas)



Fuente: A. Canales y M. Rojas, “Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica. Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”, serie Población y Desarrollo, N° 124 (LC/TS.2018/42), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.



Migración en destino



En mayo de 2017, 3,5 millones de migrantes de los países del norte de Centroamérica (NCA) residían en los Estados Unidos (Canales y Rojas, 2018)

35%

creció la población de residentes¹ de los países del NCA en los Estados Unidos entre abril de 2009 y mayo de 2017 (Canales y Rojas, 2018)



Del total de población de los países del NCA elegible para acogerse al programa Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA)², un 56% presentó la solicitud, sin embargo solo el 9% obtuvo este beneficio. A su vez, el 78% de los aceptados eran migrantes mexicanos (Canales y Rojas, 2018)

60%

fue la tasa de irregularidad de los migrantes del NCA que se encontraban ocupados en empleos precarios en los Estados Unidos a 2015 (Canales y Rojas, 2018)

¹ Residentes son las personas nacidas en el exterior con más de un año de permanencia en los Estados Unidos, independientemente de su estatus migratorio.

² Programa de protección y regularización para niños y niñas migrantes que llegaron a los Estados Unidos en situación irregular.

Migración de retorno



El 51% de las personas que retornaron al NCA entre enero y junio de 2017 y en el mismo período de 2018 provenían de México, mientras que el 49% provenía de los Estados Unidos (OIM, 2018b)



Guatemala lidera la proporción de personas que retornaron desde los Estados Unidos entre enero de 2016 y septiembre de 2018 (46% del total de retornos del NCA), seguida por Honduras (34%) y El Salvador (20%)³ (OIM, 2018a)



El 68% de los residentes mexicanos que retornaron desde los Estados Unidos fueron detenidos en la calle o la frontera (El Colegio de la Frontera Norte y | otros, 2017)

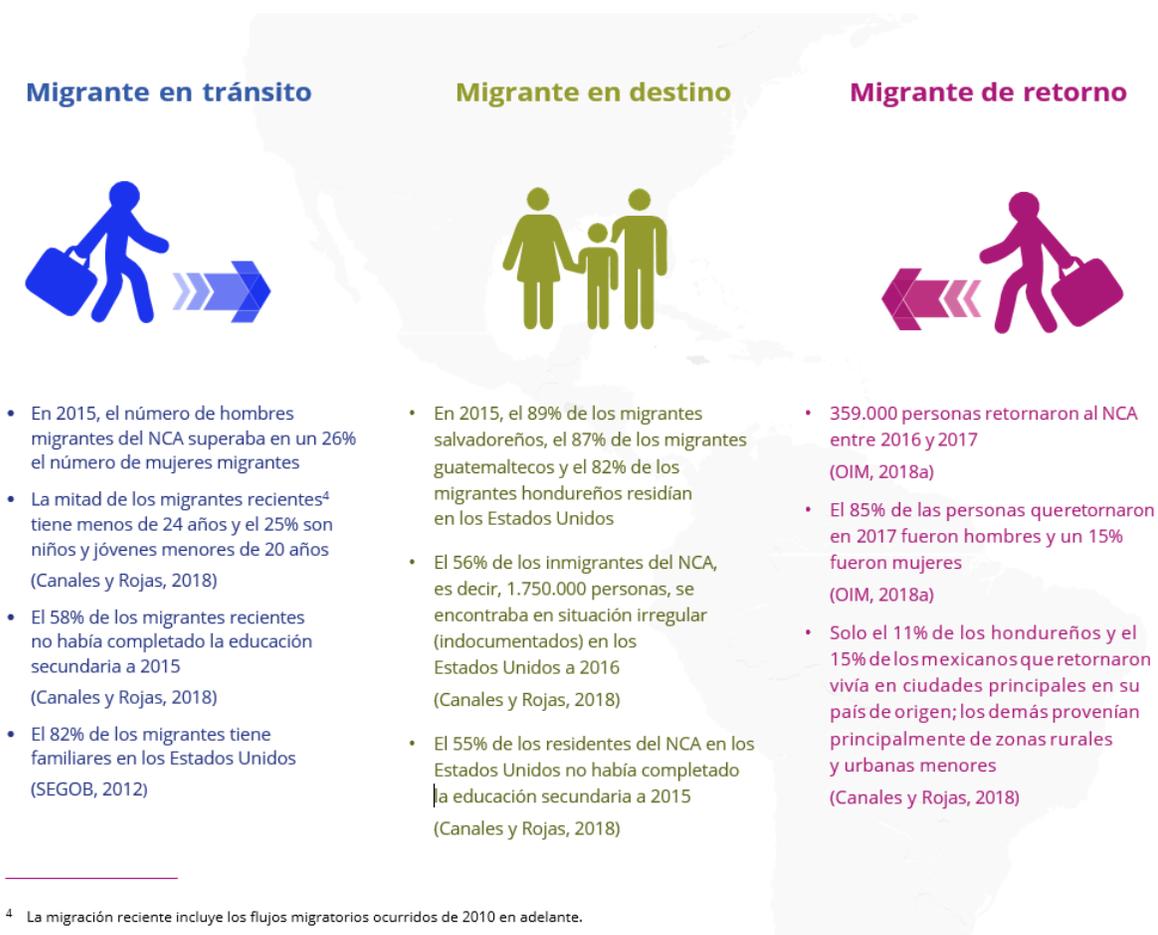


56% se incrementaron las deportaciones realizadas por tribunales de los Estados Unidos de migrantes del NCA entre febrero y junio de 2018 (OIM, 2018b)

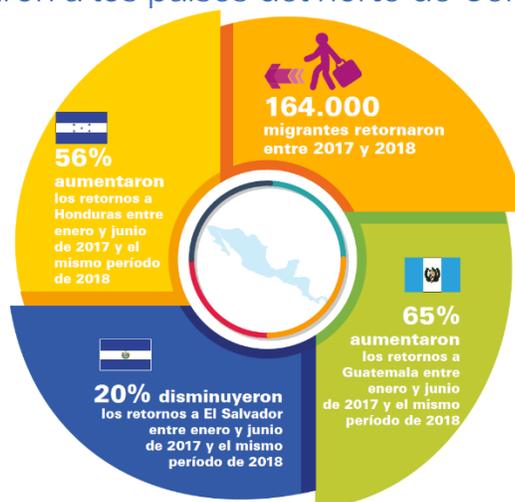
³ La migración de retorno representa una etapa del proceso migratorio, no necesariamente la final. Considera el desplazamiento voluntario o no, de personas que regresan a su país de origen de manera temporal o permanente.

II.2 Características de los migrantes en tránsito, en el destino y de retorno

Perfil del migrante de los países del norte de Centroamérica



Migrantes que retornaron a los países del norte de Centroamérica

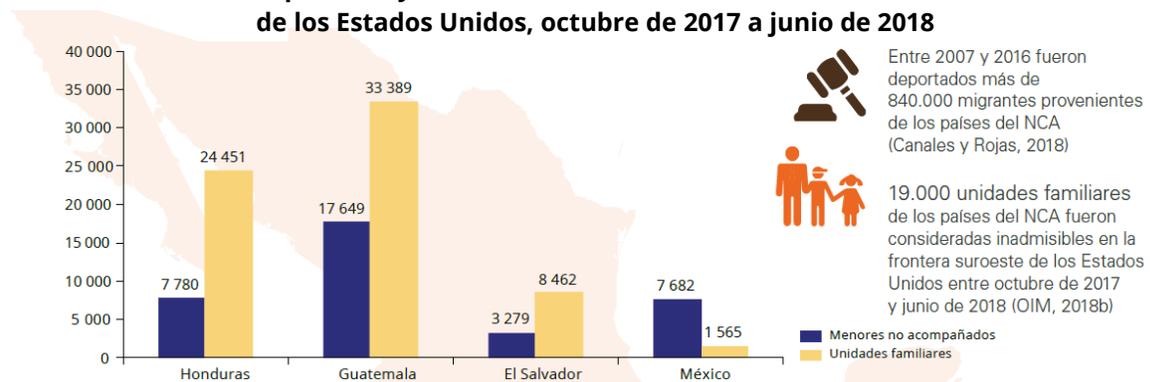


Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Triángulo Norte: retornos”, Iniciativa de Gestión de Información de Movilidad Humana en el Triángulo Norte (NTMI), 2018 [en línea] <https://mic.iom.int/webntmi/triangulo-norte/>.

Barreras y restricciones a la migración

Gráfico II.2

Menores no acompañados y unidades familiares: detenciones en la frontera suroeste de los Estados Unidos, octubre de 2017 a junio de 2018



Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Reporte de flujos migratorios en Centroamérica, Norteamérica y el Caribe N° 7 (abril-junio, 2018), San José, Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe, 2018.

Imagen II.1

Detenciones realizadas por autoridades mexicanas según país del norte de Centroamérica, abril a junio de 2018



59% aumentaron las detenciones de migrantes de los países del NCA por autoridades migratorias mexicanas entre abril y junio 2017 y en el mismo período de 2018

Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Reporte de flujos migratorios en Centroamérica, Norteamérica y el Caribe N° 7 (abril-junio, 2018), San José, Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe, 2018.

II.3 Menores de los países del norte de Centroamérica que migran no acompañados



Menores extranjeros no acompañados que se dirigen a los Estados Unidos



La migración de menores extranjeros no acompañados en la región se refiere a “todo menor de 18 años de edad extranjero que se encuentra separado de ambos padres y no está bajo el cuidado de ningún adulto que por ley o costumbre esté a su cargo, así como aquellos que sean dejados solos tras su entrada al país”

(Martínez Pizarro y Orrego Rivera, 2016)

Tránsito de los menores no acompañados

180.000

detenciones de menores no acompañados en la frontera suroeste de los Estados Unidos entre 2013 y 2017

(OIM, 2018b)



45.000

menores no acompañados fueron registrados en México como provenientes de los países del norte de Centroamérica entre 2015 y 2016

(SEGOB, 2016)

Iniciativa de Gestión de Información de Movilidad Humana en el Triángulo Norte

El objetivo de la iniciativa es fortalecer la capacidad de los gobiernos para administrar, recopilar, analizar y compartir información sobre la migración a fin de apoyar la acción humanitaria y la protección de las poblaciones vulnerables en los países del norte de Centroamérica (OIM, s/f).

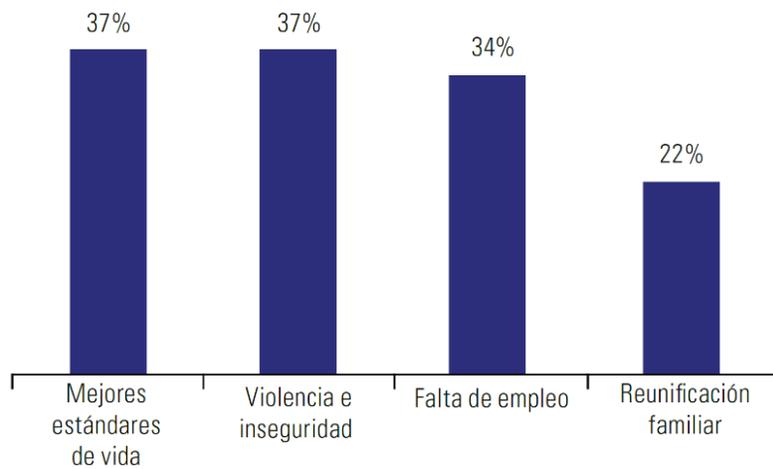
Menores no acompañados por sexo y edad

La edad promedio de las niñas migrantes no acompañadas es 15,5 años, mientras que la de los niños migrantes no acompañados es 14,3 años (OIM, 2017a, 2017c y 2017d).

72%

aumentó la migración de niñas no acompañadas en 2017 con respecto a 2016 (REDODEM, 2018)

Principales factores de la migración de menores no acompañados⁵



Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Niñez y adolescencia migrante no acompañada retornada en el Triángulo Norte de Centroamérica: El Salvador 2016, vols. 1 y 2, San Salvador, 2017; OIM, Niñez y adolescencia migrante no acompañada retornada en el Triángulo Norte de Centroamérica: Guatemala 2016, vols. 1 y 2, Ciudad de Guatemala, 2017; OIM, Niñez y adolescencia migrante no acompañada retornada en el Triángulo Norte de Centroamérica: Honduras 2016, vols. 1 y 2, Tegucigalpa, 2017.

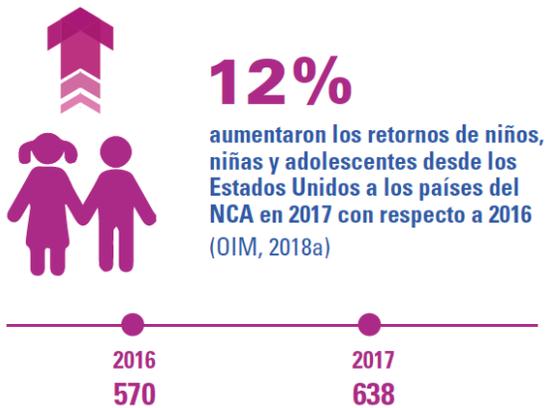
Causas de la migración de menores no acompañados

Las causas son múltiples. Los principales factores están vinculados con la falta de protección social de los menores del NCA (OIM, 2017a, 2017c y 2017d).



⁵ La Encuesta de Movilidad Humana de la Iniciativa de Gestión de Información de Movilidad Humana en el Triángulo Norte considera como informante a los padres o tutores de los niños que retornan.

Retornos de población infantil y adolescente en 2016 y 2017



Marco regional y mundial para la protección de menores no acompañados

- Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013)
- Conferencia Regional sobre Migración
- Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (2016)
- Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2018)

En términos absolutos, la cantidad de población infantil que retorna desde México es muy superior a la que retorna de los Estados Unidos



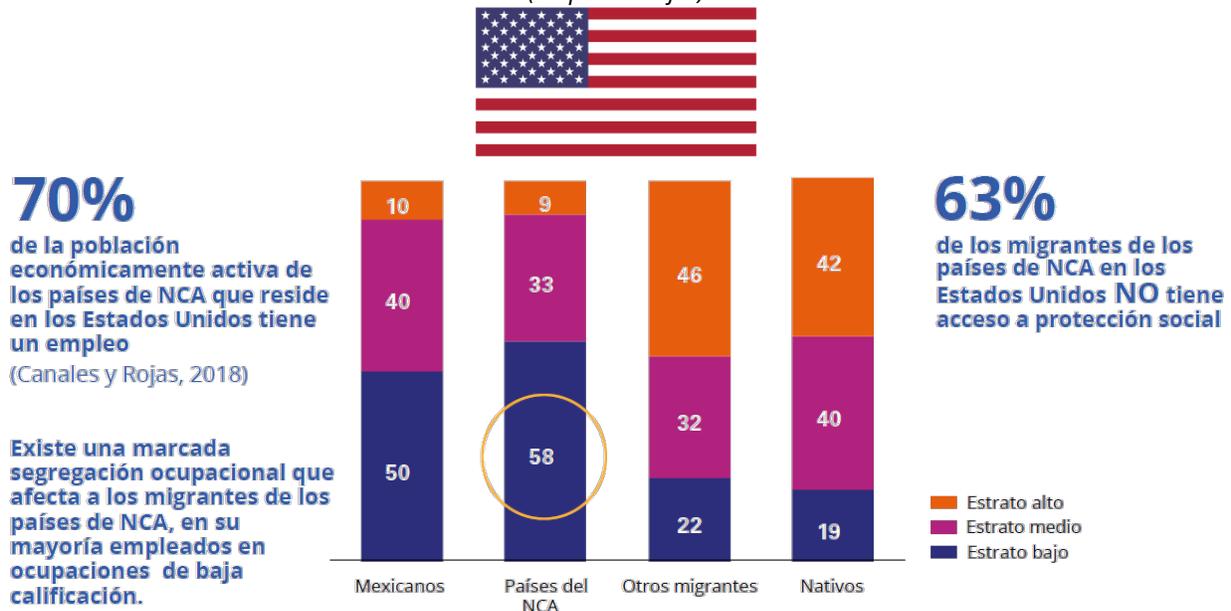
II.4 Aportes de la migración en el origen y en el destino: remesas y fuerza de trabajo

Fuerza de trabajo

Gráfico II.3

Estados Unidos: inserción en estratos ocupacionales según origen migratorio, 2016

(En porcentajes)



Fuente: A. Canales y M. Rojas (2018), "Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica. Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular", serie Población y Desarrollo, N° 124 (LC/TS.2018/42), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

El papel de las remesas

Las remesas, por su magnitud, constancia y recurrencia, representan un flujo de divisas que tiene diversos impactos, tanto a nivel macroeconómico como a nivel microsocial de las familias y comunidades receptoras (Canales y Rojas, 2018).

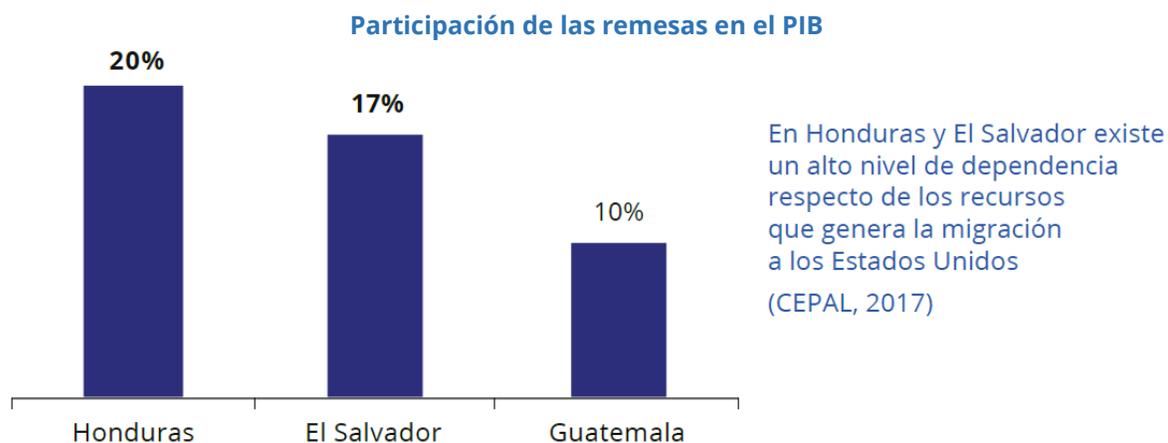
- Las remesas adquieren un rol preponderante debido, fundamentalmente, a la debilidad estructural de las economías receptoras.
- La cuestión de fondo no son los efectos positivos de las remesas, sino la insuficiencia estructural de las economías de los países receptores.
- Las remesas son, ante todo, un fondo salarial, conformado por envíos de parte del salario de los migrantes a sus familias y comunidades.
- Las remesas, a diferencia de otras variables macroeconómicas, como la inversión extranjera directa, las exportaciones manufactureras y otras entradas de divisas,

muestran una estabilidad mucho mayor, son recurrentes y son menos sensibles a los ciclos económicos (CEPAL, 2017).

En 2016, por primera vez, las remesas superaron los 18.000 millones de dólares en los países centroamericanos. El 88% de ellas correspondió a los países del NCA.



Fuente: A. Canales y M. Rojas (2018), "Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica. Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular", serie Población y Desarrollo, N° 124 (LC/TS.2018/42), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centroamérica y la República Dominicana: evolución económica en 2016 y perspectivas económicas para 2017. Balance preliminar (LC/MEX/TS.2017/2), Ciudad de México, 2017.

Parte III

Desafíos ante la vulnerabilidad de la migración de los países del norte de Centroamérica (NCA): vinculación con los objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular

Centroamérica, y en particular los países del NCA, es una de las subregiones más relegadas social y económicamente. Esto plantea desafíos que trascienden el ámbito nacional y regional y que requieren de una gobernanza mundial que aborde los factores estructurantes de los desplazamientos.

En este contexto, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular adquiere relevancia, entendido como un primer intento por gestionar los flujos migratorios de forma integral, a escala internacional y sobre la base de la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes.

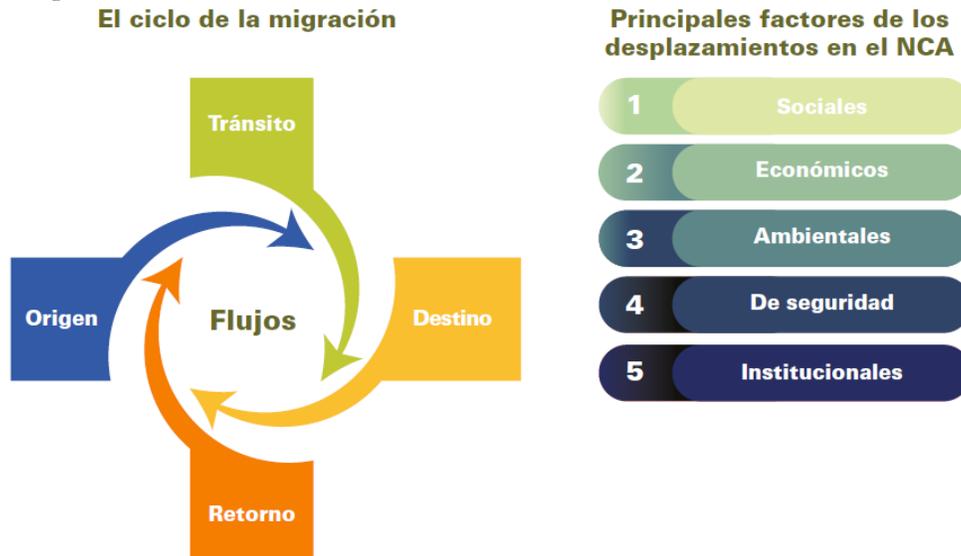
Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular



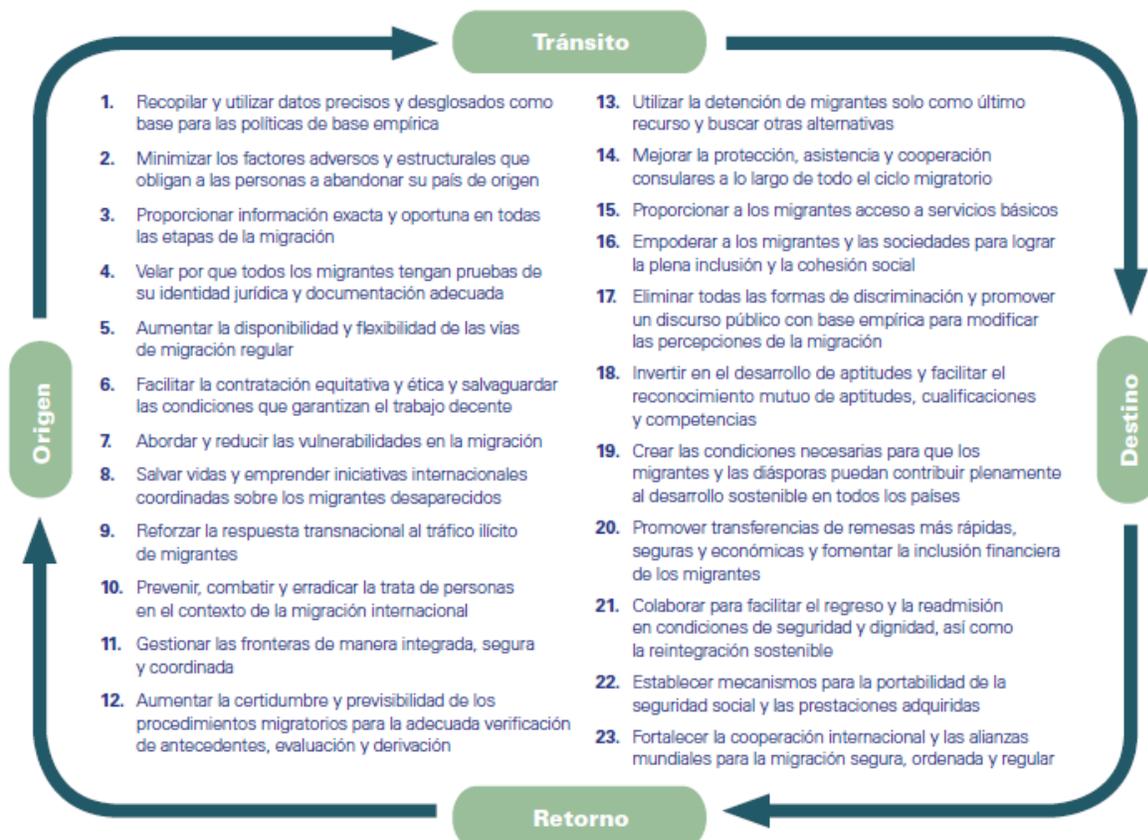
Ciclo de la migración y factores estructurales

Los desafíos que el Pacto asume son totalmente pertinentes en el NCA. Dos dimensiones al respecto:

- i) enfoque del ciclo de la migración
- ii) factores estructurales que determinan los desplazamientos y que fuerzan la migración



Objetivos del Pacto Mundial: compromisos mundiales para beneficio de todos



Factores que fuerzan la migración

Para intervenir en los factores que impulsan la migración hay que incidir en el desarrollo, en la protección de los derechos humanos y en el bienestar de toda Centroamérica a partir de una estrategia integral que incluya:

 <p>Desafíos sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir los efectos generados por las políticas restrictivas en países de tránsito y destino • Promover los derechos humanos de las personas como aspecto central a lo largo del ciclo migratorio • Erradicar los altos niveles de pobreza, especialmente en Honduras • Universalizar los servicios de salud y garantizar el derecho a ellos • Establecer sistemas de cuidado infantil y seguridad alimentaria • Identificar y proteger a niños y niñas migrantes no acompañados • Erradicar la asociación entre irregularidad y criminalización • Promover la reinserción en el sistema educativo, la reinserción laboral y la inclusión financiera
 <p>Desafíos económicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar un proceso de transformación productiva que logre disminuir la alta dependencia de las remesas • Reducir las grandes diferencias de participación laboral entre hombres y mujeres • Fortalecer la actividad agrícola como fuente de trabajo • Promover el desarrollo del capital humano mediante capacitación y certificación de competencias laborales
 <p>Desafíos ambientales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la vulnerabilidad de los territorios de alto riesgo de expulsión de migrantes • Potenciar los principales territorios de retorno: sectores rurales y ciudades no principales • Promover mecanismos de compensación y aseguramiento a pequeños productores por pérdidas agrícolas debido a cambios ambientales
 <p>Desafíos de seguridad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la violencia y la inseguridad, especialmente en contra de las mujeres, los niños, las niñas y los jóvenes • Erradicar la violencia en el tránsito, sobre todo delitos como el robo y la extorsión • Erradicar las detenciones de niños y niñas
 <p>Desafíos institucionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover un sistema regional único de información migratoria con criterios básicos acordados entre los países • Activar alianzas regionales para promover la migración desde los países del NCA hacia los países del sur • Fortalecer la capacidad de los Gobiernos para administrar, recopilar, analizar y compartir información • Impulsar el desarrollo transfronterizo y facilitar el comercio entre México y el NCA • Disminuir las deportaciones desde México hacia el NCA • Aumentar las opciones de tránsito legal • Disminuir las condiciones de inseguridad, los altos costos humanos y financieros y los estrictos requerimientos migratorios • Fortalecer la cooperación interinstitucional (gobierno, sociedad civil y organismos internacionales) para combatir y eliminar la trata y el tráfico de personas • Llevar a cabo programas de regularización permanentes y no selectivos por nacionalidad o grupos de migrantes

Bibliografía

- Canales, A. y M. Rojas (2018), “Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica. Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”, serie Población y Desarrollo, N° 124 (LC/TS.2018/42), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), “Feminicidio”, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>.
- _____(2018b), Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA) [base de datos en línea] <https://celade.cepal.org/bdcelade/imila/>.
- _____(2018c), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://oig.cepal.org/es>.
- _____(2017), Centroamérica y la República Dominicana: evolución económica en 2016 y perspectivas económicas para 2017. Balance preliminar (LC/MEX/TS.2017/2), Ciudad de México.
- _____(2013), “Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo” (LC/L.3697), Santiago.
- Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (2018), “Number of form I-821D, consideration of deferred action for childhood arrivals, by fiscal year, quarter, intake and case status fiscal year 2012–2018”, 30 de septiembre [en línea] https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/Immigration%20Forms%20Data/All%20Form%20Types/DACA/daca_performance_data_fy2018_qtr4.pdf.
- _____(s/f), “Yearbook of Immigration Statistics” [en línea] <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook>.
- El Colegio de la Frontera Norte y otros (2017), Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF Sur). Informe Anual de Resultados 2015, Ciudad de México [en línea] <https://www.colef.mx/emif/resultados/informes/2015/EMIF-ANUAL-SUR2015.pdf>.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2016), “Corredor Seco América Central: informe de situación”, junio [en línea] <http://www.fao.org/3/a-br092s.pdf>.
- _____(2012), Estudio de caracterización del Corredor Seco Centroamericano (Países CA-4), tomo I, Tegucigalpa.
- _____(1996), “Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación” [en línea] http://www.fao.org/wfs/index_es.htm.
- INE (Instituto Nacional de Estadística de Honduras) (2016), “Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2015” [en línea] <http://170.238.108.227/binhnd/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=EPH2015&lang=ESP>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México) (2015), “Encuesta Intercensal 2015: principales resultados” [en línea] http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf.
- _____(2012), “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012” [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2012/>.
- InSight Crime (2018), “Balance de InSight Crime sobre homicidios en Latinoamérica en 2017”, 19 de enero [en línea] <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-homicidios-en-latinoamerica-en-2017/>.

- Martínez Pizarro, J. y C. Orrego Rivera (2016), “Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe”, serie Población y Desarrollo, N° 114 (LC/L.4164), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2018), “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Final draft” [en línea] https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf.
- _____(2016), “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes” (A/RES71/1), Nueva York, 3 de octubre.
- _____(2015), “International migration: international migrant stock 2015” [en línea] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.
- Oficina del Censo de los Estados Unidos (2017), “American Community Survey (ACS)” [en línea] <https://www.census.gov/programs-surveys/acs/news/data-releases.html?#>.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2018a), “Triángulo Norte: retornos”, Iniciativa de Gestión de Información de Movilidad Humana en el Triángulo Norte (NTMI) [en línea] <https://mic.iom.int/webntmi/triangulo-norte/>.
- _____(2018b), Reporte de flujos migratorios en Centroamérica, Norteamérica y el Caribe N° 7 (abril-junio, 2018), San José, Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe.
- _____(2017a), Niñez y adolescencia migrante no acompañada retornada en el Triángulo Norte de Centroamérica: El Salvador 2016, vols. 1 y 2, San Salvador.
- _____(2017b), Encuesta sobre Migración Internacional de Personas Guatemaltecas y Remesas 2016, Ciudad de Guatemala, febrero [en línea] <http://onu.org.gt/wp-content/uploads/2017/02/Encuesta-sobre-MigraciOn-y-Remesas-Guatemala-2016.pdf>.
- _____(2017c), Niñez y adolescencia migrante no acompañada retornada en el Triángulo Norte de Centroamérica: Guatemala 2016, vols. 1 y 2, Ciudad de Guatemala.
- _____(2017d), Niñez y adolescencia migrante no acompañada retornada en el Triángulo Norte de Centroamérica: Honduras 2016, vols. 1 y 2, Tegucigalpa.
- _____(s/f), “Acerca del NTMI” [en línea] <https://mic.iom.int/webntmi/acercade/>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2017), “Honduras-Encuesta Permanente de Hogares y Propósitos Múltiples 2015, junio” [en línea] <https://www.ilo.org/surveydata/index.php/catalog/1393/study-description>.
- REDODEM (Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes) (2018), El Estado indolente: recuento de la violencia en las rutas migratorias y perfiles de movilidad en México, Ciudad de México.
- SEGOB (Secretaría de Gobernación de México) (2018), Estadísticas Migratorias. Síntesis 2018, Ciudad de México.
- _____(2016), “Menores migrantes en México: extranjeros presentados ante las autoridades migratorias y mexicanos devueltos por Estados Unidos”, Unidad de Política Migratoria, enero [en línea] [http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2510/1/images/Menores%20migrantes%20en%20M%C3%83%C2%A9xico%20extranjeros%20presentados%20ante%20las%20autoridades%20migratorias%20y%20mexicanos%20devueltos%20por%20Estados%20Unidos\(1\).pdf](http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2510/1/images/Menores%20migrantes%20en%20M%C3%83%C2%A9xico%20extranjeros%20presentados%20ante%20las%20autoridades%20migratorias%20y%20mexicanos%20devueltos%20por%20Estados%20Unidos(1).pdf).
- _____(2012), *Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes 2011-2012*, Ciudad de México.
- _____(s/f), “Boletines Estadísticos” [en línea] http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/SEGOB/Boletines_Estadisticos.