

# Migración internacional en América Latina y el Caribe

Nuevas tendencias, nuevos enfoques

Jorge Martínez Pizarro  
Editor



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Santiago de Chile, mayo de 2011

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva

**Antonio Prado**  
Secretario Ejecutivo Adjunto

**Dirk Jaspers Fajjer**  
Director, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía  
(CELADE) - División de Población de la CEPAL

**Ricardo Pérez**  
Director, División de Documentos y Publicaciones

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

La edición y revisión de este documento fue dirigida por Jorge Martínez Pizarro, del CELADE. La preparación de los capítulos estuvo a cargo de Alejandro Canales, Corina Courtis, Marcela Ferrer y Daniela Vono, quienes fueron supervisados por el editor de este libro y además por Leandro Reboiras Finardi y Magdalena Soffia Contrucci, ambos del CELADE. Antonia Mardones Marshall colaboró en la revisión general de los textos y material gráfico, así como en la elaboración de las síntesis de las mesas redondas.

Este documento fue preparado en el marco del Proyecto de la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas, "Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión de la migración internacional: maximización de los beneficios para el desarrollo y minimización de los impactos negativos". La documentación original fue presentada al Taller sobre el Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Gestión de la Migración Internacional: "*Nuevas tendencias, nuevos asuntos, nuevos enfoques de cara al futuro*", realizado en Santiago de Chile, del 7 al 9 de septiembre de 2010 en la sede de la CEPAL.

Diseño de portada y diagramación: Andrés Hannach

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/R.2170

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2011. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

Presentación.....	13
Resumen.....	15
Introducción.....	17
Capítulo I	
Panorama migratorio en España, Ecuador y Colombia a partir de las estadísticas locales .....	27
A. Latinoamericanos en España.....	28
1. Los stocks: la presencia mayoritaria de los latinoamericanos.....	29
2. ¿Los latinoamericanos son los “preferidos”? .....	31
3. La mayor presencia de mujeres entre los latinoamericanos..	33
4. El perfil educativo de los inmigrantes latinoamericanos .....	37
5. La inserción laboral de los latinoamericanos en España .....	40
6. La concentración en áreas urbanas .....	54
7. El retorno al país de origen .....	58
B. La migración internacional en Ecuador: una mirada desde el país de origen .....	59
1. Esfuerzos por medir la emigración desde el país de origen....	60
2. El impacto de la emigración .....	66
C. La migración internacional en Colombia: una mirada desde el país de origen .....	75
1. Esfuerzos por medir la emigración desde el país de origen....	76
2. El impacto de la emigración .....	85
D. Conclusiones.....	90
Bibliografía.....	94

## Capítulo II

Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional en Argentina, Chile y Ecuador .....	99
A. Argentina.....	100
1. La situación migratoria en Argentina.....	100
2. Encuadre normativo y acciones en materia migratoria .....	106
3. Problemáticas y temas de agenda .....	116
B. Chile.....	126
1. La situación migratoria en Chile.....	126
2. Marco normativo y políticas .....	133
3. Problemáticas y temas de agenda .....	151
C. Ecuador.....	160
1. Sinopsis de las migraciones internacionales en Ecuador ....	160
2. Encuadre normativo y políticas .....	167
3. Problemáticas y temas de agenda .....	187
D. A modo de cierre: una síntesis comparativa .....	198
Bibliografía.....	204

## Capítulo III

Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional: el caso de México .....	207
A. Marco histórico de la migración en México .....	209
1. Flujos históricos y evolución de las políticas migratorias ...	210
2. Los derechos humanos en la política migratoria mexicana	219
B. Conceptos y definiciones legales en materia migratoria.....	228
1. Los nacionales.....	228
2. Situación jurídica de los extranjeros en México .....	230
C. Marco jurídico de la migración en México .....	235
1. Instrumentos jurídicos internacionales ratificados.....	235
2. Legislación migratoria e instrumentos jurídicos para la gestión de la migración.....	238
D. Gestión de la migración en México .....	239
1. Instituto Nacional de Migración .....	240
2. Instituto de los Mexicanos en el Exterior .....	245
E. Conclusiones.....	249
Bibliografía.....	252

## Capítulo IV

Las profundas contribuciones de la migración latinoamericana a los Estados Unidos .....	257
A. Migración y desarrollo en el mundo actual. Hacia un enfoque desde la globalización .....	257
1. Migración y desarrollo: hacia un nuevo enfoque .....	258
2. Migración y reproducción social.....	260

B. Contribuciones demográficas de la inmigración latinoamericana en los Estados Unidos .....	265
1. El contexto demográfico de la inmigración actual .....	267
2. La inmigración latinoamericana en los Estados Unidos.....	270
C. Contribuciones económicas de la inmigración latinoamericana en los Estados Unidos .....	291
1. Contribuciones de la inmigración latinoamericana a la fuerza de trabajo en los Estados Unidos .....	292
2. Contribuciones de la inmigración latinoamericana a la dinámica económica en los Estados Unidos.....	313
D. Conclusiones.....	324
Bibliografía.....	329

## Capítulo V

### Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional: el caso de El Salvador y una exploración en

Costa Rica y el Caribe.....	333
A. El Salvador .....	336
1. Tendencias y características de la migración internacional.....	336
2. Arreglos institucionales.....	343
3. El alcance de los arreglos institucionales.....	365
B. Costa Rica.....	368
1. Tendencias y características de la migración internacional.....	368
2. Arreglos institucionales.....	371
C. El Caribe .....	390
1. Tendencias y características de la migración internacional.....	390
2. Arreglos institucionales.....	396
3. Problemáticas y temas a incluir en la agenda de la gestión migratoria .....	402
D. Consideraciones finales.....	407
Bibliografía.....	414

## Capítulo VI

### Debates sobre las nuevas tendencias de la migración internacional y los enfoques para comprenderlas.....

A. ¿Quo Vadis? (aspectos emergentes de la migración internacional).....	420
1. Migración, crisis y derechos.....	420
2. Flujos sur-sur, migración fronteriza e integración regional .....	421
3. Perspectivas de la migración y envejecimiento poblacional .....	422

4. Instrumentos e indicadores para la medición de la migración: obstáculos y desafíos.....	423
5. Migración forzada, irregularidad, trata y tráfico.....	424
6. Migración y protección social.....	424
B. ¿Qué se puede hacer para favorecer a las personas migrantes? (marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional).....	425
1. En búsqueda de una política migratoria integral.....	425
2. Enfoques para el tratamiento de la migración.....	426
3. Instrumentos y convenios internacionales.....	427
4. Política migratoria y derechos humanos en América Latina.....	428
6. Derecho a la movilidad y diálogo con las diásporas.....	430

## Anexo

Programa del Seminario – Taller sobre el Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Gestión de la Migración Internacional: “Nuevas tendencias, nuevos asuntos, nuevos enfoques de cara al futuro” (septiembre de 2010).....	431
--	-----

## Índice de cuadros, gráficos y recuadros

### Cuadros

I.1 Población latinoamericana residente en España, según país de nacimiento y nacionalidad (2009).....	30
I.2 Mujeres que han arribado a España entre los 16 y 64 años de edad, según estado civil al llegar y en el momento de la encuesta, región y país de nacimiento (2007).....	36
I.3 España. Evolución del porcentaje de inmigrantes activos por nivel educativo, según región de nacimiento, sexo y año de registro (1999-2009).....	38
I.4 España. Evolución del porcentaje de inmigrantes latinoamericanos activos por nivel educativo, según país de nacimiento, sexo y año de registro (1999-2009).....	39
I.5 España. Evolución de la tasa de desempleo de los latinoamericanos, según país de nacimiento, sexo y año de registro (2006-2009).....	45
I.6 España. Índice de distribución por categorías de ocupación, según región de nacimiento y año de registro para inmigrantes del sexo masculino (2001-2009).....	48

I.7	España. Índice de distribución por categorías de ocupación, según región de nacimiento y año de registro para inmigrantes del sexo femenino (2001-2009) .....	49
I.8	España. Índice de concentración laboral por categorías de ocupación, según región de nacimiento y año de registro para inmigrantes del sexo masculino (2001-2009) .....	51
I.9	España. Índice de concentración laboral por categorías de ocupación, según país de nacimiento y año de registro para inmigrantes del sexo masculino (2001-2009) .....	53
I.10	España. Índice de concentración laboral por categorías de ocupación, según región de nacimiento y año de registro para inmigrantes del sexo femenino (2001-2009) .....	54
I.11	España. Índice de concentración laboral por categorías de ocupación, según país de nacimiento y año de registro para inmigrantes del sexo femenino (2001-2009) .....	55
I.12	Ecuador. Porcentaje de educación superior en emigrantes y no emigrantes, considerando la estandarización directa de sus estructuras por edad y sexo (2001) .....	69
I.13	Número de emigrantes colombianos por país de residencia según período emigratorio (2005) .....	84
I.14	Número de refugiados colombianos según país de asilo (2007) .....	84
II.1	Argentina. Población extranjera según país de origen (2001) .....	102
II.2	Chile. Población extranjera según país de origen (2002 y 2009) ....	128
II.3	Chile. Crecimiento migratorio según país de origen: casos principales (1992-2009) .....	129
II.4	Chile. Solicitantes de asilo y refugiados por año (2005-2008) .....	131
II.5	Países con población estimada de más de 3 000 chilenos o hijos de chilenos (2005) .....	132
II.6	Chile. Distribución de regularizaciones de inmigrantes, por región .....	137
II.7	Estimaciones de migrantes ecuatorianos en destinos seleccionados (2000-2005) .....	161
II.8	Emigración internacional de ecuatorianos. Saldos migratorios anuales (1998-2007) .....	162
II.9	Total de solicitudes de refugio recibidas y aceptadas en Ecuador y participación de colombianos sobre solicitudes de asilo (2000-2008) .....	166
II.10	Ecuador. Resumen de población colombiana atendida a través del registro ampliado según provincia (2009-2010) .....	182
III.1	Extranjeros residentes en México por país de nacimiento y extranjeros residentes en los estados unidos, nacidos en México (1910) .....	211
III.2	Evolución histórica de la inmigración extranjera en México y de la emigración mexicana a los Estados Unidos (1920-2000) .....	217

IV.1	Estados Unidos. Indicadores de envejecimiento de la población blanca no latina (1980-2020) .....	268
IV.2	Estados Unidos. Población total y población de origen latinoamericano (1950-2009) .....	270
IV.3	Estados Unidos. Indicadores de fecundidad y natalidad de población de origen latino (2005) .....	277
IV.4	Estados Unidos. Población de principales grupos étnicos, según grandes grupos de edad (2000-2008).....	283
IV.5	Estados Unidos. Estimación del pib y el producto medio por trabajador, según origen étnico y migratorio de la fuerza de trabajo (2005-2007) .....	316
IV.6	Estados Unidos. Sueldos y salarios observados, estimados y transferencias salariales entre principales grupos étnicos y migratorios (2005-2007).....	322
V.1	Costa Rica. Población total y nacida en el extranjero (1892-2000) .....	369
V.2	Costa Rica. Población nacida en el extranjero según periodo de llegada (2000) .....	370
V.3	Estimaciones de migración internacional en países del Caribe (2010).....	394

## Gráficos

I.1	Valoración negativa sobre los inmigrantes por parte de la sociedad civil española (tres últimas categorías en un total de diez), (1991-2007) .....	32
I.2	España. Evolución del número de ocupados, según región de nacimiento, sexo y año de registro (1999-2009) .....	41
I.3	España. Evolución del porcentaje de ocupados de cada colectivo sobre el total de ocupados, según región de nacimiento, sexo y año de registro (1999-2009).....	42
I.4	España. Evolución del porcentaje de ocupados sobre el total de cada colectivo, según región de nacimiento, sexo y año de registro (1999-2009).....	43
I.5	España. Evolución del índice de masculinidad de la población ocupada latinoamericana (1999-2009).....	44
I.6	España. Evolución de la tasa de desempleo, según región de nacimiento, sexo y año de registro (1999-2009) .....	45
I.7	España. Evolución de la tasa de desempleo de los latinoamericanos, según período de llegada, sexo y año de registro (2006-2009).....	46
I.8	Ecuador. Evolución anual del saldo migratorio (1998-2008).....	62
I.9	Ecuador. Distribución porcentual de los emigrantes según país de residencia (2007) .....	64

I.10	Ecuador. Estructura por edad y sexo de los emigrantes según país de residencia (2007).....	64
I.11	Ecuador. Distribución porcentual de los emigrantes según estado civil previo a la emigración (2007).....	65
I.12	Ecuador. Pirámides de población, escenarios con y sin emigración (2001).....	67
I.13	Ecuador. Distribución porcentual de los emigrantes según su nivel educativo (2007).....	68
I.14	Ecuador. Evolución anual del monto de las remesas enviadas por los emigrantes (2001-2009).....	71
I.15	Ecuador. Distribución porcentual del destino que da el hogar a las remesas enviadas por los emigrantes (2007).....	73
I.16	Colombia. Evolución anual del saldo migratorio (1996-2009).....	79
I.17	Colombia. Número de colombianos residiendo en el exterior (1990-2005).....	81
I.18	Colombia. Distribución porcentual de los emigrantes según país de residencia (2005).....	81
I.19	Colombia. Evolución anual del monto de las remesas enviadas por los emigrantes (2001-2009).....	87
I.20	Colombia. Distribución porcentual del destino que da el hogar a las remesas enviadas por los emigrantes (2004).....	89
III.1	Evolución histórica de la inmigración extranjera en México y de la emigración mexicana a los Estados Unidos (1920-2000).....	218
IV.1	Estados Unidos. Estructura etárea de la población blanca no latina (1980 y 2010).....	269
IV.2	Estados Unidos. Composición etárea de la población de origen latinoamericano, según condición migratoria (2009).....	271
IV.3	Estados Unidos. Población nativa y de origen latino por edad desplegada (2009).....	273
IV.4	Estados Unidos. Indicadores selectos de fecundidad y natalidad, según origen étnico y migratorio de la madre (1989-2009).....	275
IV.5	Estados Unidos. Nacimientos según origen étnico y migratorio de la madre (1989-2007).....	276
IV.6	Estados Unidos. Composición del crecimiento demográfico, según principales grupos étnicos, para cada periodo (1970-2008).....	278
IV.7	Estados Unidos. Tasa de crecimiento anual, según principales grupos étnicos y migratorios (2000-2008).....	280
IV.8	Estados Unidos. Crecimiento demográfico por grupos étnicos y grandes grupos de edad (2000-2008).....	281
IV.9	Estados Unidos. Población según principales grupos étnicos y migratorios (1970-2009).....	285
IV.10	Estados Unidos. Composición étnica de la población según grandes grupos de edad (2009).....	287

IV.11	Estados Unidos. Composición étnica de la población según Estados seleccionados (2009).....	289
IV.12	Estados Unidos. Composición étnica de la población en principales áreas metropolitanas (2009) .....	290
IV.13	Estados Unidos. Inmigrantes latinoamericanos en la fuerza de trabajo (1980-2009).....	293
IV.14	América Latina. Proporción de la fuerza de trabajo de cada país, que reside en los Estados Unidos (promedio 2005-2009) .....	295
IV.15	Estados Unidos. Tasa de actividad, según sexo y origen étnico (2005-2009) .....	296
IV.16	América Latina. Tasa refinada de actividad, según sexo, región de origen y lugar de residencia (2005-2010).....	298
IV.17	Estados Unidos. Inmigrantes latinoamericanos según grandes sectores económicos y sexo (2009).....	300
IV.18	Estados Unidos. Inmigrantes latinoamericanos según grupos de ocupación y sexo (2009).....	301
IV.19	Estados Unidos. Inmigrantes latinoamericanos como proporción de la fuerza de trabajo según sectores económicos, por sexo (2009).....	304
IV.20	Estados Unidos. Inmigrantes latinoamericanos como proporción de la fuerza de trabajo según grupos de ocupación, por sexo (2009).....	305
IV.21	Estados Unidos. Crecimiento de la fuerza de trabajo, según principales grupos étnicos y migratorios (2000-2008).....	307
IV.22	Estados Unidos. Crecimiento de la fuerza de trabajo, según sexo y principales grupos étnicos y migratorios (2000-2008).....	309
IV.23	Estados Unidos. Índice de masculinidad de la fuerza de trabajo, según principales grupos étnicos y migratorios (2000 y 2008) .....	310
IV.24	Estados Unidos. Composición de la fuerza de trabajo, según principales grupos étnicos y migratorios (1980, 2008 y 2040) .....	311
IV.25	Estados Unidos. Estimación del PIB y el producto medio por trabajador, correspondiente a los inmigrantes latinoamericanos, según región de origen (2005-2007) .....	317
IV.26	Estados Unidos. Composición del crecimiento del PIB según origen étnico de los trabajadores (1995-2000 y 2000-2007) .....	318
IV.27	Estados Unidos. Composición del crecimiento del PIB según factor de crecimiento (2000-2007) .....	319

## Recuadros

II.1	Argentina. Artículos 145 BIL y TER del código penal.....	115
II.2	Convenio de seguridad social Chile-Argentina .....	138
III.1	Crimen y castigo en el siglo XXI: Ley Arizona SB1070 .....	218

III.2	Instrumentos jurídicos internacionales relacionados con la migración, ratificados por México.....	236
V.1	Instrumentos internacionales vinculados a la migración internacional ratificados por El Salvador.....	345
V.2	Instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por El Salvador.....	346
V.3	El Salvador. Legislación nacional referida a migraciones; extranjería; refugiados; trata de personas y tráfico de migrantes ....	348
V.4	Mecanismos bilaterales y multilaterales sobre migración internacional firmados por El Salvador.....	349
V.5	Instrumentos de derechos humanos ratificados por Costa Rica....	374
V.6	Costa Rica. Legislación nacional referida a migración y extranjería; refugiados; trata de personas y tráfico de migrantes ....	379



## Presentación

Este libro es resultado de las actividades del primer año de ejecución del Proyecto de la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas sobre el *“Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión de migración internacional: maximizando los beneficios para el desarrollo y minimizando los impactos negativos”*, diseñado y coordinado por la CEPAL para su ejecución conjunta con las otras Comisiones Regionales de las Naciones Unidas —África, Asia y el Pacífico, Asia Occidental y Europa— y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA). Se trata por lo tanto de un proyecto de carácter global, que se caracteriza por enfatizar una visión positiva de la migración, en la que las capacidades nacionales puedan ser desarrolladas al mismo tiempo que se garantice la protección de los derechos humanos de las personas migrantes. En particular, el libro reúne los estudios elaborados para el Taller sobre el Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Gestión de la Migración Internacional: *“Nuevas tendencias, nuevos asuntos, nuevos enfoques de cara al futuro”*, que se realizó en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, entre el 7 y el 9 de septiembre de 2010.

El libro tiene por objetivo contribuir a incrementar las competencias y capacidades de los responsables del diseño de políticas y programas en materia de migración internacional, para la integración de la temática dentro de las estrategias nacionales de desarrollo. Durante la ejecución del proyecto y la elaboración de los estudios se fue proyectando la necesidad de poner de relieve los asuntos novedosos de la migración internacional en los países de América Latina y el Caribe, que están planteando un conjunto de desafíos que perdurarán por muchos años. De especial interés ha sido considerar la problemática de los derechos humanos y las necesidades impostergables de protección para las personas migrantes.

Se espera contribuir a alentar el intercambio de experiencias nacionales y la búsqueda de buenas prácticas, a partir de los estudios de diagnóstico realizados en el marco del proyecto, los cuales analizan la situación normativa nacional de diversos países y dan a conocer aspectos emergentes de la dinámica de la migración internacional en la región, destacando aquellos asuntos donde la migración ha tenido mayores impactos sobre el desarrollo.

**Dirk Jaspers\_Faijer**

Director

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía  
(CELADE) – División de Población de la CEPAL

## Resumen

En este libro se examinan los aspectos emergentes de la dinámica de la migración internacional en la región, y la situación normativa y de políticas que intenta responder, conducir, gestionar y gobernar dicha dinámica. Se seleccionan algunos países que presentan características novedosas en cuanto al flujo de migrantes, sus problemáticas y contribuciones, así como al tratamiento de la temática migratoria, tanto por experiencias de buenas prácticas como por necesidades no cubiertas.

El primer capítulo contiene el análisis del panorama migratorio de tres países de central importancia en el contexto de la migración internacional en América Latina. Se trata de España, el segundo destino extrarregional de los latinoamericanos después de los Estados Unidos y de Ecuador y Colombia, ambos caracterizados por su gran proporción de población emigrada. El siguiente capítulo examina las modalidades en que las dinámicas migratorias han sido construidas como tema de agenda en Argentina, Chile y Ecuador, consignando las expresiones que cobra ese abordaje en las normativas y en las iniciativas de políticas. Se examinan tanto los logros como los retos pendientes. Estos países son importantes por sus experiencias institucionales y políticas y las intensas dinámicas migratorias que manifiestan. A continuación se presenta un examen de la situación normativa y las iniciativas de políticas que ha adoptado el Estado mexicano en relación con los derechos de los migrantes, examinándose sus vicisitudes, lecciones y aprendizajes. Se consideran los tratados internacionales que México ha ratificado y su adecuación con la legislación interna, a la vez que los planes, programas, proyectos y acciones adoptados en materia migratoria, tanto para la emigración como la inmigración. En el cuarto capítulo se aborda un estudio sobre las contribuciones de la inmigración latinoamericana a los

Estados Unidos en tres ámbitos diferentes. Primero, su contribución a la reproducción demográfica, al mantener el crecimiento, llenar el vacío de población en edades activas y compensar la reducción de la natalidad en dicho país. Segundo, su aporte a la reproducción de la economía, tanto desde la perspectiva de su aporte al crecimiento de la fuerza de trabajo como de su aporte en la generación del PIB, y en particular, en el crecimiento económico de los Estados Unidos. Tercero, su contribución a la reproducción social, relacionada con la inserción de los inmigrantes latinoamericanos en actividades y ocupaciones que son de vital importancia para la reproducción social de la población estadounidense.

Posteriormente se describen los arreglos institucionales para la gestión de la migración internacional en El Salvador, Costa Rica y la Comunidad del Caribe, incluyéndose la situación normativa y las iniciativas de políticas, programas, proyectos y acciones dirigidas a los migrantes. El último capítulo se centra en la discusión de las dos mesas redondas que tuvieron lugar en la sesión final del Seminario-Taller sobre el Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Gestión de la Migración Internacional: “Nuevas Tendencias, nuevos asuntos, nuevos enfoques de cara al futuro”, organizado por la CEPAL y realizado en septiembre de 2010. Allí se recoge el intercambio de opiniones y reflexiones compartidas por los expositores, provenientes de diversos países de América Latina, de los Estados Unidos y de España.

## Introducción

América Latina y el Caribe es escenario de intensos procesos migratorios que han ido transformando las sociedades e incorporando nuevas características. En esta región cobran lugar todas las expresiones de la migración internacional contemporánea, desde la emigración de latinoamericanos y caribeños (rasgo más visible), hasta la inmigración, el retorno, la migración irregular, el desplazamiento forzado y la búsqueda de refugio, sumado al flujo de remesas, la migración calificada y la presencia de nutridas comunidades en el exterior. Un denominador en común en el debate migratorio regional y nacional es la adopción gradual de un enfoque de derechos, lo que distingue nítidamente a la región en el contexto mundial.

El momento presente muestra que en el proceso de la migración internacional están confluyendo viejos y nuevos desafíos, en cuyo examen encontramos lecciones del pasado que han sido aprobadas por la historia, con nuevas expresiones cuyo abordaje es incipiente. Es ocasión para examinar dichas lecciones e identificar nuevos y prioritarios desafíos, repensar asuntos y reconocer las urgencias. Hay también otros varios temas de más largo plazo que exigen miradas de futuro. Es lo que hemos denominado la necesidad de sistematizar novedades, emergencias y continuidades. Se trata de repensar agendas, de plantearse evaluaciones de los avances formales, de buscar nuevos enfoques apropiados a la cambiante realidad que se observa, de conocer las mejores prácticas y de enfrentar las peores en el campo migratorio.

### **Nueva paradoja, efervescencia y posibilidades**

Desde hace un tiempo hemos venido señalando la inquietud sobre la nueva paradoja que se está observando en el tratamiento de la migración internacional: nunca antes se discutió tanto de sus asuntos a

la vez que se problematiza cada vez más sobre la migración, al punto que parecieran levantarse infranqueables dificultades para su aceptación como proceso social, con el resultado más llamativo en la actualidad que es una realidad migratoria plagada de contrastes. Estos no son nuevos, pero se han multiplicado (CEPAL, 2002; CELADE, 2010).

Por ejemplo, la actual coyuntura histórica, moldeada por la crisis económica global desatada en 2008, no ha traído estrictas novedades, pues ya en otras etapas de la historia, las noticias fueron negativas y los migrantes sufrieron parecidas consecuencias en términos laborales y de expresiones de discriminación de todo tipo. Muchas discusiones y alarmismos sobre retornos y cese de la migración también se esbozaban en otras épocas como la de los años treinta del siglo pasado en los Estados Unidos. La actual crisis y sus prolongaciones, con sus consecuencias en la erosión de los derechos de las personas migrantes, está haciendo más ostensible la paradoja, que también amenaza erosionar los progresos en la cooperación migratoria y levantar dificultades en la construcción de una genuina agenda migratoria multilateral. Y viene al caso esta asociación con la crisis, pues hoy sabemos que ha existido escasa capacidad de reacción y de manejo de muchos gobiernos e instituciones para hacer frente a los síntomas más agudos sobre la migración (Martínez, Reboiras y Soffia, 2009).

La prueba palmaria es que en algunos países se hizo notorio un clima de aprensión respecto de la inmigración, que ha traído coletazos. La crisis ha permitido observar una vez más que, en situaciones de retracción económica e incertidumbre general, los trabajadores migrantes ven más erosionados sus derechos, tornándose una población altamente vulnerable. La desconfianza sobre los inmigrantes se suma a los impactos de la crisis, poniendo en evidencia la rigidez y el formalismo de muchas agendas internacionales sobre migración que obligan a evaluar los recorridos.

Frente a estas disyuntivas, hemos indicado que hay que alentar una visión antes que nada positiva, al contraponer los avances con las dificultades en un marco de oportunidades. Es indiscutible que a escala mundial hay una intensa actividad en torno a los temas que componen la agenda migratoria contemporánea, alimentada por el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas de 2006, la constitución del Foro Global sobre Migración y Desarrollo, y a nivel birregional, la constitución del Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD), hasta la irrupción de numerosas iniciativas intergubernamentales, de agencias, académicas y de la sociedad civil. Todo esto podría resumirse como una *efervescencia migratoria* que, como tal, debería canalizarse con objetivos precisos para los países en desarrollo (CELADE, 2010).

La efervescencia que destacamos coexiste con alarmantes retrocesos que deben enfrentarse, bajo la forma de rigidez y omisiones temáticas en el tratamiento y la construcción de la agenda migratoria contemporánea, en especial cuando se trata de la conjunción de regiones en desarrollo con el primer mundo. Encontramos que hay que superar la dispersión de las agendas, encarar las omisiones recurrentes a los asuntos de discriminación, discutir más apropiadamente sobre los mecanismos institucionales que sostienen la migración irregular y destacar de modo amplio los problemas de derechos humanos mucho más allá de la trata de personas. Del mismo modo, es imprescindible evitar el reduccionismo con que son tratados, en ocasiones, los asuntos de género y los del desarrollo (circunscritos a las remesas), y derrotar la pobreza intelectual con que se discute sobre las diásporas, la migración calificada, la movilidad de los pueblos indígenas, las juventudes en movimiento y la movilidad infantil, así como la simpleza con que se proponen posibilidades de mejorar las fuentes de información migratoria, por citar algunos asuntos.

Contrasta, si cabe, el impulso dado en América Latina y el Caribe a esas temáticas en las agendas nacionales, pues conocemos de muchos países que dedican gran atención a la migración y de modo creciente, tanto a sus diásporas de emigrados como a sus flujos y comunidades de inmigrantes. Con todo, la exigencia es alta y algunos dan pasos importantes reformando sus propias constituciones, normativas o instituciones. Nuestros análisis tampoco eximen de dificultades y llamamientos.

Es totalmente relevante que los países de la región ratifiquen la Convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Destacamos que 17 de los 44 estados ratificantes son de la región (13 de América Latina y 4 del Caribe) y afirmamos que es inconveniente que muchos países en desarrollo no lo hagan, aún sin ser países de recepción de inmigrantes (Martínez, 2008). Las tareas que siguen a la ratificación de este instrumento, como de otros de las Naciones Unidas, son apasionantes campos de análisis que están reclamando estudios y dedicación. Los nuevos investigadores podrían abordar esta necesidad, aprovechando, por un lado, el momento histórico por el que atraviesan las sociedades de la región y, por otro, los mecanismos propios de los órganos de vigilancia de este instrumento, en cada realidad nacional. Este es un promisorio puente entre el conocimiento y el compromiso, y entre el campo multilateral y las acciones nacionales, habida cuenta de la importante adhesión al instrumento de rigor.

**ESTATUS DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN  
DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS  
Y DE SUS FAMILIARES  
(Diciembre de 2010)**

País	Firma	Ratifica	País	Firma	Ratifica
Albania		2007	Kirguistán		2003
Argelia		2005	Lesotho		2005
Argentina		2007	Liberia	2004	
Azerbaiyán		1999	Libia	2004	
Bangladesh	1998		Mali		2003
Belice		2001	Marruecos		1993
Benin	2005		Mauritania		2007
Bolivia (Estado Plurinacional de)		2000	México		1999
Bosnia y Herzegovina		1996	Montenegro	2006	
Burkina Faso		2003	Nicaragua		2005
Camboya	2004		Níger		2009
Cabo Verde		1997	Nigeria		2009
Camerún	2009		Paraguay		2009
Chile		2005	Perú		2005
Colombia		1995	Ruanda		2008
Comoros	2000		San Vicente y las Granadinas		2010
Congo	2008		Santo Tomás y Príncipe	2000	
Ecuador		2002	Senegal		1999
Egipto		1993	Serbia	2004	
El Salvador		2003	Seychelles		1994
Filipinas		1995	Sierra Leona	2004	
Gabón	2004		Sri Lanka		1996
Ghana		2000	Siria		2005
Guatemala		2003	Tayikistán		2002
Guinea		2000	Timor-Leste		2004
Guinea Bissau	2000		Togo	2001	
Guyana		2010	Turquía		2004
Honduras		2005	Uganda		1995
Indonesia	2004		Uruguay		2001
Jamaica		2008			

Fuente: United Nations, Treaty Collection, en línea [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en).

## Nuevos asuntos

De cara al futuro y teniendo presente los estímulos existentes en el presente, la región debiera prepararse para refundar su prioridades en el plano migratorio. Aunque, sin dejar de mencionarse, en este libro se priorizan los diagnósticos de las situaciones más apremiantes en la gestión de la migración y en la protección de las personas migrantes, no podemos hacer omisión de aspectos emergentes de la agenda migratoria a los que se les deberá dar atención. Por ejemplo, cabe identificar a la heterogeneidad de los flujos migratorios y el caso de las “migraciones mixtas”, movimientos que incluyen refugiados, peticionantes de asilo, migrantes económicos, menores no acompañados, migrantes ambientales, personas traficadas, víctimas de trata y migrantes varados, entre otros, y cuya principal característica es la condición de vulnerabilidad asociada con la irregularidad de las personas involucradas —y la multiplicidad de factores intervinientes en su gestación—, así como su perfil diferenciado y sus necesidades específicas. La idea básica en este caso es la necesidad de mayor protección a las personas en movimiento.

Asimismo, toda agenda migratoria regional o multirregional no debería dejar de atender temáticas pendientes que merecen profundizarse, tales como el más adecuado empleo de la perspectiva de género, la revisión de las propuestas por el codesarrollo, la vinculación de las diásporas con las sociedades de origen y la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. En el plano de las remesas, el desencanto que se estaría apreciando en los países es una oportunidad propicia para situar propuestas y compartir experiencias realistas, asociadas siempre a las políticas sociales y en ningún caso reemplazándolas.

Hemos hecho ver que hay que incursionar en temas transversales y emergentes, como la salud —incluyendo la salud sexual y reproductiva—, la participación de los jóvenes, la movilidad de los pueblos indígenas y la contribución de los inmigrantes a las sociedades de destino (CELADE, 2010). En una mirada de largo plazo, también deberían incorporarse los nexos permanentes entre migración y crisis, así como con el cambio climático y los desastres, y los vínculos con el envejecimiento demográfico, campos donde empieza a hacerse notoria la escasez de análisis y de acciones de política. Así será posible debatir más sobre el derecho a no migrar.

### **¿Qué cabe esperar para los próximos años?**

Mirando en la larga transición, en los últimos años se han ganado espacios de conquista para la discusión de los temas migratorios, debido a la porfía de los hechos, es decir, tanto la vulneración de derechos como el reconocimiento progresivo de la contribución de los

migrantes al bienestar del mundo. Algunos académicos de los países desarrollados, nuestros investigadores, la sociedad civil, organizaciones internacionales, todos hacen lo suyo. Se consolidaron plataformas que antes no existían, tanto en los organismos regionales de las Américas como en Iberoamérica y las Naciones Unidas. También existe acuerdo sobre la relevancia de incluir firmemente los intereses de los países en desarrollo en las discusiones migratorias en distintos campos: desde las negociaciones sobre la integración subregional, regional y hemisférica, hasta la conformación de mercados laborales ampliados, las posibilidades de las ciudadanía comunitarias y los desafíos de la interculturalidad.

Para nuestros países puede ser muy pertinente relevar el papel de la inmigración en el reemplazo generacional (sin mencionar aquí el reconocimiento de ciudadanía de los antepasados) y frente a los procesos de envejecimiento demográfico del primer mundo, así como reconocer las posibilidades que ofrece la migración para el alivio de la pobreza, la configuración de sociedades más democráticas (en virtud de las fuerzas del transnacionalismo, de la valorización de la diversidad cultural y de la búsqueda de la cohesión social), la materialización de nuevas formas de ayuda al desarrollo y la cooperación regional.

Sin duda, se trata de alentar una visión crítica, positiva y propositiva en el examen de los numerosos asuntos que intersectan el campo de la migración internacional, los derechos y el desarrollo. En muchos de estos debates y análisis será imperioso adoptar los enfoques de género, étnico, generacional, territorial y, de manera verdaderamente transversal, la perspectiva de derechos humanos.

### **El presente libro**

Este libro se estructura en dos ejes principales de análisis: por una parte, se examinan los aspectos emergentes de la dinámica de la migración internacional en la región, y por otra, la situación normativa y de políticas que intenta responder, conducir, gestionar y gobernar dicha dinámica. Se seleccionan algunos países que presentan características novedosas en cuanto al flujo de migrantes, sus problemáticas y contribuciones, así como en cuanto al tratamiento de la temática migratoria, tanto por experiencias de buenas prácticas como por necesidades no cubiertas. Como es habitual en los trabajos de la CEPAL, el examen de algunos asuntos migratorios que ocupan espacio en las agendas internacionales se hace empleando una perspectiva regional, crítica y propositiva.

El primer capítulo, elaborado por Daniela Vono, contiene el análisis del panorama migratorio de tres países de central importancia en el contexto de la migración internacional en América Latina. Se trata de España, el segundo destino extrarregional de los latinoamericanos después

de los Estados Unidos, y de Ecuador y Colombia, ambos caracterizados por su gran proporción de población emigrada. Vono recalca, entre otras cosas, que aun pese a una dispar disponibilidad de datos para analizar la migración de latinoamericanos en los tres países, se puede apreciar que existen situaciones de vulnerabilidad para muchas personas migrantes de Colombia y Ecuador. Para el caso de España, se ha observado que este país ha cambiado significativamente desde el auge de los flujos de entrada de latinoamericanos: se observa no solo la diversificación de los flujos según origen sino también de sus características demográficas. En cambio, poco ha variado la inserción laboral, pues los latinoamericanos siguen concentrados en las posiciones más bajas de la escala ocupacional, con pequeños signos de cambio hacia mejores ocupaciones. Y en el caso de España, la autora nos estimula a preguntarnos qué ocurrirá con la inmigración de los latinoamericanos, habida cuenta que, pese a la crisis económica que atraviesa el país, los inmigrantes seguirán buscando alternativas que sostengan su permanencia más que apostar por el retorno. Esta permanencia, señala, está muy condicionada a su capacidad para resistir las fluctuaciones del mercado laboral y, en el caso específico de los indocumentados, al potencial aumento de intenciones de tratamiento xenófobo por parte de algunos sectores políticos.

El siguiente capítulo, redactado por Corina Courtis, examina los logros y los retos en las normativas e iniciativas de políticas migratorias en Argentina, Chile y Ecuador. Courtis señala que en la Argentina, la cuestión migratoria ha sido y es primordialmente la cuestión de la inmigración, si bien el refugio y la emigración concitan creciente relevancia. Tras veinte años de vigencia de una norma migratoria restrictiva, el país saldó su “deuda con la democracia” en materia inmigratoria con la adopción de diversos instrumentos normativos y medidas para la gestión migratoria y la protección de refugiados y víctimas de trata de personas. Eso sí, a mediados de 2010, solo la ley de migraciones había sido reglamentada lo que, en la práctica, limita la concreción de derechos. En Chile, la preocupación por la emigración es progresiva y la inmigración ha comenzado a incorporarse lentamente en la agenda política. En 2008, un instructivo presidencial sobre Política Nacional Migratoria en Chile buscó orientar la política migratoria con estándares establecidos en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Chile. Sin embargo, los principios que rigen la gestión migratoria son regulados por un Decreto Ley promulgado de manera ilegítima durante la dictadura de Pinochet. En Ecuador, Courtis destaca que la preocupación por la emigración ha impulsado la incorporación de la movilidad humana como tema fundamental en la agenda política. Se ha dado un importante paso a través de la reforma constitucional, que incorpora de manera transversal la temática de la movilidad humana

bajo un enfoque de derechos coherente con los tratados internacionales ratificados por este país. A pesar de una política migratoria integral que apunta a abordar la inmigración, el refugio, el asilo, el tránsito, el desplazamiento interno, la trata y el tráfico ilícito de migrantes, son diversos los asuntos pendientes en materia migratoria en Ecuador.

Alejandro Canales nos presenta a continuación un examen de la situación normativa y las iniciativas de políticas que ha adoptado el Estado mexicano en relación con los derechos de los migrantes, examinándose sus vicisitudes, lecciones y aprendizajes. Se consideran los tratados internacionales que México ha ratificado y su adecuación con la legislación interna, a la vez que los planes, programas, proyectos y acciones adoptados en materia migratoria, tanto para la emigración como la inmigración. Canales sostiene que las políticas migratorias adoptadas por el Estado mexicano han buscado la protección de los derechos humanos, pero se detectan muchos problemas que no se sitúan tanto en el ámbito de la normativa sino en el de la responsabilidad del Estado frente a los abusos y crímenes que padecen los migrantes en su territorio por parte de organizaciones delictivas y, según las denuncias, por agentes estatales mexicanos. En este sentido, Canales identifica como nudos a las exigencias del proceso de integración norteamericana en cuestiones de seguridad transfronteriza. A su vez, afirma que se ha producido una gran erosión de la capacidad del Estado mexicano para detener la actividad de los grupos criminales, que controlan en la actualidad los corredores por donde se producen los flujos migratorios indocumentados y, de hecho, son quienes los gestionan. Se trata de un problema que no tiene una solución normativa y cuyas afectaciones van más allá del ámbito migratorio. Sin embargo, cabe considerarlo el principal desafío al que deben responder las autoridades mexicanas respecto a la migración.

En el cuarto capítulo, Alejandro Canales aborda un estudio sobre las contribuciones de la inmigración latinoamericana a los Estados Unidos en tres ámbitos diferentes, buscando replantear los debates en torno a las relaciones entre la migración y el desarrollo, que han estado muy sometidas a los impactos de las remesas. El autor muestra con evidencias que las contribuciones pueden desglosarse en tres ámbitos. Primero, su contribución a la reproducción demográfica, al mantener el crecimiento demográfico, llenar el vacío de población en edades activas y compensar la reducción de la natalidad en dicho país. Segundo, su aporte a la reproducción de la economía, tanto desde la perspectiva de su aporte al crecimiento de la fuerza de trabajo como de su aporte en la generación del PIB, y en particular, en el crecimiento económico de los Estados Unidos. Tercero, su contribución a la reproducción social, relacionada con la inserción de los inmigrantes latinoamericanos en actividades y ocupaciones que son de vital importancia para la reproducción social de la población

estadounidense. De manera enfática, Canales asevera que la sociedad norteamericana debe abrirse a la posibilidad no solo de constituirse en una sociedad multicultural, sino una en donde la composición actual de mayorías y minorías sociales y étnicas pudiera trastocarse radicalmente, pues está en juego su reproducción social, actual y futura. El autor identifica distintos niveles y procesos a través de los cuales se manifiesta el papel de la migración en la reproducción social.

El capítulo siguiente fue preparado por Marcela Ferrer. La autora describe los arreglos institucionales para la gestión de la migración internacional en El Salvador, Costa Rica y la Comunidad del Caribe, incluyéndose la situación normativa de cada país, así como también las iniciativas de políticas, programas, proyectos y acciones dirigidas a los migrantes. El análisis para El Salvador se realiza con cierto detalle mientras que los análisis de Costa Rica y el Caribe configuran una exploración. Ferrer apunta una idea fuerza que recorre el trabajo, esto es, que existen dinámicas migratorias particulares, en respuesta a procesos únicos e irrepetibles. La reversión del patrón emigratorio, la profundización de los lazos con la diáspora y el desarrollo de mecanismos de protección de los inmigrantes constituyen los grandes desafíos de El Salvador. Costa Rica tiene que atender las demandas producidas por la inmigración, especialmente nicaragüense, y a observar los efectos de una Ley que presume lograr la plena integración de los inmigrantes y el respeto protección y garantía de sus derechos humanos. Los países del CARICOM comparten la preocupación por la emigración, y a su vez presentan intensos intercambios entre ellos, en los que la vulnerabilidad de los migrantes es un tema central. A esto se suman las oportunidades y desafíos de la migración de retorno. En todos los países analizados, especialmente en los países del Caribe, el desarrollo de sistemas de información sobre la migración internacional es una prioridad, según lo demuestra la autora.

Por último, se presenta un capítulo basado en la discusión generada en las dos mesas redondas que constituyeron la sesión final del Seminario-Taller sobre el Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Gestión de la Migración Internacional: “Nuevas Tendencias, nuevos asuntos, nuevos enfoques de cara al futuro”, organizado por la CEPAL y realizado en septiembre de 2010. La información que se presenta es reflejo de las opiniones y reflexiones compartidas por los expositores invitados al seminario, provenientes de diversos países de América Latina, de los Estados Unidos y de España.

**Jorge Martínez Pizarro**

Editor

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía  
(CELADE – División de Población de la CEPAL)

## Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Globalización y desarrollo* [LC/G.2157(SES.29/3)], Santiago de Chile.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2010), *Impactos de la Crisis Económica en la Migración y el Desarrollo: respuestas de política y programas en Iberoamérica*, Segundo Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, San Salvador, El Salvador, 22 y 23 de julio de 2010.
- Martínez Pizarro, Jorge (ed.) (2008), *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Libros de la CEPAL No. 97, Santiago de Chile.
- Martínez, Jorge; Leandro Reboiras y Magdalena Soffia (2009), *Los derechos concedidos: crisis económica mundial y migración internacional*, Serie Población y Desarrollo, N° 89 (LC/L.3164-P), Santiago, CEPAL

## Capítulo I

# **Panorama migratorio en España, Ecuador y Colombia a partir de las estadísticas locales<sup>1</sup>**

Se realiza un análisis del panorama migratorio de tres países de central importancia en el contexto de la migración internacional en América Latina: España, Ecuador y Colombia. El análisis ha sido elaborado desde una perspectiva demográfica y considerándose solamente las fuentes de datos disponibles en cada uno de los países, con el fin de tener una perspectiva local de la migración, sus dimensiones y consecuencias. El análisis a partir de datos locales ha permitido, además, observar la cantidad de fuentes de datos disponibles, sus alcances y los avances necesarios para llenar los vacíos existentes en la caracterización demográfica de la migración internacional en estos países.

El primer país tratado ha sido España, el segundo principal destino extra-regional de los latinoamericanos después de los Estados Unidos. España ha pasado de ser uno de los países europeos con un menor stock de inmigrantes a situarse en segundo lugar, solo por detrás de Alemania. Los latinoamericanos representan un tercio del total de este stock y han influido enormemente en la sociedad de destino en los últimos diez años. De esta forma, el estudio que aquí se ofrece tiene por

---

<sup>1</sup> Este capítulo fue preparado por Daniela Vono de Vilhena, licenciada en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (Brasil), Master en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Chile y Master de Estudios Territoriales y de la Población por la Universidad Autónoma de Barcelona. Es doctoranda en Demografía por la UAB y el Centro de Estudios Demográficos y su tesis doctoral es dirigida por Andreu Domingo. La autora agradece la valiosa colaboración de Thais García Pereiro.

objetivo analizar las principales características de esta población y su impacto en el país de destino a través de la explotación de las principales fuentes estadísticas disponibles.

El caso de la migración de los latinoamericanos hacia España es el estudio con mayor riqueza de detalles de este capítulo, según las fuentes de datos lo permiten. De esta forma, se ha podido explorar de forma detallada información relativa a la evolución de los stocks de latinoamericanos en el país y su perfil educativo, laboral y de distribución territorial. A su vez, se han destacado las principales características relativas a la mayor presencia de mujeres en el colectivo latinoamericano y los estudios sobre la posibilidad de retorno de esta población a sus países de origen. Por último, se contesta a la pregunta de si los latinoamericanos son los favoritos entre los inmigrantes en España.

Los dos análisis siguientes se refieren a Ecuador y a Colombia, dos países con un gran número de población emigrada. En el caso de Ecuador, se han utilizado los datos censales y los datos obtenidos del Módulo de Migración Internacional de la Encuesta ENEMDU (Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo) realizada en el año 2007. El caso colombiano es el que menos dispone de datos empíricos para la elaboración de un análisis demográfico sobre su panorama migratorio. Los únicos datos disponibles son los obtenidos a través del Registro de Entradas y Salidas de la Dirección Nacional de Extranjería de Colombia y el último censo de población, el cual cuantifica el stock de colombianos residentes en el exterior e identifica sus principales países de destino. La información contenida en ambos análisis ha sido organizada en dos grandes apartados. En el primero de ellos se mide la emigración de la población, considerando la evolución del saldo migratorio y las estimaciones referentes al stock de emigrados y sus características. En el segundo apartado se expone el impacto del proceso emigratorio, examinando sus consecuencias demográficas, sociales y económicas.

Por último, se presenta un apartado de conclusiones en el que se recogen los principales hallazgos de la investigación y se adelantan ciertas recomendaciones relacionadas con la planificación y elaboración de políticas.

## **A. Latinoamericanos en España**

La población de origen latinoamericano ha desarrollado un papel muy importante en el reciente e intenso crecimiento de los flujos migratorios internacionales en España. En enero de 2009 representaba a uno de cada tres extranjeros residentes, en un país que, en menos de diez años, ha pasado de estar entre los países europeos con menor población extranjera,

a situarse entre los primeros, con un 12% de residentes extranjeros. Así como han aumentado los inmigrantes, las fuentes de datos disponibles para analizar la evolución de esta población no solo se han visto incrementadas, sino también han evolucionado constantemente, hecho que permite una caracterización bastante detallada de la población latinoamericana.

De esta forma, a continuación se presenta un panorama general sobre las principales características de los latinoamericanos en España. El análisis contiene información sobre la evolución de los stocks de latinoamericanos en dicho país y su perfil educativo, laboral y de distribución territorial; las principales características relativas a la mayor presencia de mujeres en el colectivo latinoamericano; y los estudios sobre la posibilidad de retorno de esta población a sus países de origen.

## **1. Los stocks: la presencia mayoritaria de los latinoamericanos**

El papel central de los inmigrantes latinoamericanos en el reciente e intenso crecimiento de los flujos migratorios producido hacia España, ha sido reiteradamente destacado por la literatura sobre el tema (véase, por ejemplo, Vono y otros, 2008; Gil y Domingo, 2007; Domingo y Martínez, 2006; Izquierdo, 2003), representando en 2009 a uno de cada tres inmigrantes en el país. Según los datos del Padrón Continuo de Habitantes de 2009 —los últimos datos disponibles sobre stock de inmigrantes—, se encontraban 2.479.035 inmigrantes americanos empadronados. Si se examina el origen de estos según nacionalidades, los ecuatorianos representan el colectivo más numeroso (véase el cuadro I.1), seguidos por colombianos y bolivianos, con seis nacionalidades que superan los cien mil residentes y cinco más los cincuenta mil. Por país de nacimiento, Ecuador, Colombia y Argentina, en este orden, son los tres países más importantes, con nueve orígenes por encima de los cien mil efectivos y cuatro más por sobre los cincuenta mil.

El porcentaje de inmigrantes con nacionalidad española nos permite ver la antigüedad de los flujos, ya que a mayor antigüedad, mayor grado de nacionalizaciones por residencia (siendo bolivianos y paraguayos los más recientes en llegar), pero también la importante presencia de retornados españoles, y de hijos y nietos de antiguos emigrantes (venezolanos y argentinos principalmente). En este sentido, cabe recordar el largo historial migratorio entre España y Latinoamérica, hasta hace poco dominado por los flujos que salían de España. Los inmigrantes nacionalizados españoles ya superan el medio millón de personas en 2009, con unos efectivos que crecen progresivamente (durante el año 2008 sumaron 78 mil nacionalizaciones más). También se observan situaciones más peculiares, como el alto porcentaje de argentinos (el 19,4%), y en menor medida de uruguayos (el 14,6%), que ostentan una nacionalidad diferente a la española y a la de su propio

país de nacimiento, en su mayoría italianos (por las facilidades de nacionalización y por el diferente estatus de los ciudadanos europeos comunitarios en España).

Los datos referentes a los stocks permiten observar, además, el peso de la presencia femenina entre los colectivos latinoamericanos, muy por encima al peso que tienen entre las otras regiones de origen. A excepción de los inmigrantes argentinos y uruguayos, en todos los demás orígenes predominan —en mayor o menor medida— las mujeres.

Cuadro I.1  
POBLACIÓN LATINOAMERICANA RESIDENTE EN ESPAÑA, SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO Y NACIONALIDAD (2009)

	Total	Misma nacionalidad país nacimiento		Nacionalidad española		Otra nacionalidad		Sex ratio
		Población	%	Población	%	Población	%	
Argentina	295 401	138 190	46,8	99 829	33,8	57 382	19,4	106,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	229 375	222 497	97,0	5 920	2,6	958	0,4	76,7
Brasil	153 685	122 972	80,0	24 496	15,9	6 217	4,0	68,6
Chile	68 376	44 851	65,6	18 996	27,8	4 529	6,6	97,9
Colombia	358 762	290 133	80,9	62 458	17,4	6 171	1,7	77,1
Cuba	100 451	53 910	53,7	43 717	43,5	2 824	2,8	82,1
Ecuador	479 117	407 139	85,0	69 789	14,6	2 189	0,5	94,5
Estados Unidos	35 644	19 580	54,9	13 663	38,3	2 401	6,7	95,1
México	45 480	24 162	53,1	19 811	43,6	1 507	3,3	77,3
Paraguay	82 622	79 487	96,2	2 131	2,6	1 004	1,2	53,4
Perú	188 235	136 065	72,3	47 714	25,3	4 456	2,4	91,1
República Dominicana	129 669	83 528	64,4	42 932	33,1	3 209	2,5	61,6
Uruguay	89 540	49 136	54,9	27 302	30,5	13 102	14,6	104,6
Venezuela (República Bolivariana de)	152 395	56 955	37,4	87 509	57,4	7 931	5,2	87,5
Resto América Latina	70 283	50 928	72,5	16 625	23,7	2 730	3,9	58,7
<b>Total</b>	<b>2 479 035</b>	<b>1 779 533</b>	<b>71,8</b>	<b>582 892</b>	<b>23,5</b>	<b>116 610</b>	<b>4,7</b>	<b>83,9</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del padrón continuo de población, en base a datos del INE.

En comparación con otros orígenes nacionales, y teniendo como referencia la literatura disponible, se puede afirmar que la población latinoamericana en España destaca por: 1) una serie de ventajas comparativas en relación a otros orígenes relacionadas al dominio del idioma castellano, a las políticas migratorias del Estado español y a las percepciones de la sociedad civil nativa; 2) la feminización de la mayoría de las nacionalidades, lo cual se observa especialmente en un primer estadio de incorporación; 3) una mayor concentración de las mujeres trabajando en el servicio doméstico; y 4) una alta concentración en las áreas urbanas. Estas características fundamentales serán discutidas a lo largo de este capítulo.

## 2. ¿Los latinoamericanos son los “preferidos”?

El término “preferidos” aparece por primera vez en la literatura sobre latinoamericanos en España en el año 2002, cuando Izquierdo y otros (2002) presentan en el III Congreso Nacional de Inmigración de España un artículo titulado “Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España”. En él, los autores defienden que existe una preferencia por parte de la sociedad española hacia este colectivo de inmigrantes, que a su vez se refleja en las políticas del Estado sobre inmigración y control de las fronteras, en un contexto de creciente demanda interna por mano de obra. Consecuentemente, la demanda interna y la política de inmigración serían las razones que más pesan para explicar el aumento de la migración latinoamericana hacia España.

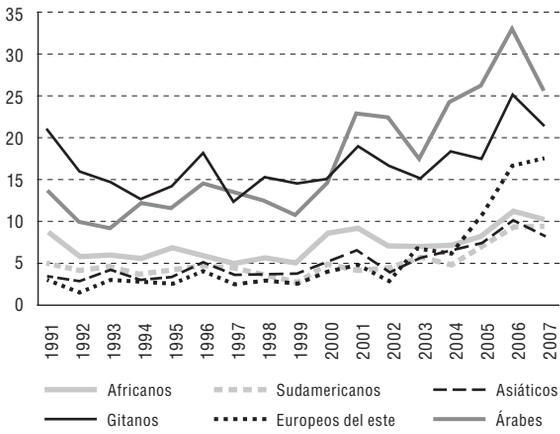
Esta preferencia es estudiada por los autores a través de encuestas de opinión, el registro de matrimonios mixtos y la legislación española. Las encuestas de opinión reflejan de forma general una preferencia por los latinoamericanos y la percepción de que entre el colectivo hay un grupo significativo de trabajadores calificados y de inmigrantes que se movieron para unirse en matrimonio o por relaciones familiares. Además, son vistos como un grupo sin grandes dificultades para integrarse. Sobre las uniones mixtas los autores señalan que de los matrimonios entre varones españoles y mujeres extranjeras, la mayoría son con latinoamericanas, a diferencia de las mujeres españolas, quienes se casan mayormente con magrebíes y europeos. Este hecho se relaciona, no obstante, con el tamaño de los colectivos en España. Sobre la legislación, los autores destacan el conjunto normativo sobre la adquisición de la nacionalidad española y las regularizaciones extraordinarias que facilitan la integración y permanencia de forma documentada, los cuales favorecen claramente a los latinoamericanos.

En 2005, Andreu Domingo publica un artículo en el cual relativiza el tema de las preferencias: aunque reconoce la existencia de una preferencia por el colectivo latinoamericano, tanto por parte de la sociedad civil cómo por las políticas públicas del Estado español, cuyas razones muchas veces no han sido lo suficientemente explicitadas y se expresan a menudo tras la retórica de la hispanidad, ésta no se traduce necesariamente, en una mejoría en las condiciones de vida de dicha población. Tal hecho se debe a la heterogeneidad de las características socio-demográficas de los latinoamericanos y sus pautas de asentamiento en el territorio español (Domingo, 2005). El autor trabaja con datos del censo de 2001 y el Padrón Municipal de Habitantes hasta el año 2003, periodo que coincide con el auge de los flujos de latinoamericanos y por lo tanto, destaca el corto periodo de residencia de la mayoría de esta población.

En la actualidad, teniendo en cuenta los estudios y los datos empíricos disponibles, se puede afirmar que los latinoamericanos han sido objeto de tratamiento preferencial en comparación a otros orígenes, y que estas políticas de discriminación positiva han sido anteriores al crecimiento de este flujo migratorio. Luego que éste ha aumentado, la legislación ha sido modificada, por un lado, alterando los requisitos de entrada para determinadas nacionalidades, en el marco de la política del espacio Schengen, y por otro, con el afán de profundizar las preferencias por este colectivo. Esto se evidencia al considerar las normas sobre adquisición de la nacionalidad española para hijos y, más recientemente, para nietos de españoles, así como las regularizaciones extraordinarias ocurridas durante el primer quinquenio de la década de 2000.

Siguiendo con la evidencia más reciente respecto a la percepción de la sociedad civil, los datos de la encuesta anual “Actitudes de los españoles hacia los inmigrantes (1991-2007)”, elaborada por la empresa ASEP, indican que los inmigrantes sudamericanos son, junto a los inmigrantes asiáticos, los grupos mejor valorados por la sociedad civil española (véase el gráfico I.1). Esta preferencia está también reflejada en los indicadores de matrimonios mixtos entre españoles y extranjeros, específicamente en el caso de varones españoles con mujeres latinoamericanas (Cortina y

Gráfico I.1  
 VALORACIÓN NEGATIVA SOBRE LOS INMIGRANTES POR PARTE DE LA SOCIEDAD CIVIL ESPAÑOLA (TRES ÚLTIMAS CATEGORÍAS EN UN TOTAL DE DIEZ) (1991-2007)  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta “Actitudes de los españoles hacia los inmigrantes”, ASEP.

otros, 2008). Habrá que destacar que las encuestas de opinión disponibles no diferencian entre los orígenes latinoamericanos, y que, en un reciente estudio longitudinal con datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (2007) se han observado diferencias significativas en la probabilidad de casarse con un español entre colombianas (éstas con mayores probabilidades), ecuatorianas y argentinas (Vono y del Rey, 2009).

### **3. La mayor presencia de mujeres entre los latinoamericanos**

#### **a) Feminización de los latinoamericanos: una mirada a partir de los flujos**

La presencia mayoritaria de mujeres entre los inmigrantes latinoamericanos ya no es un tema novedoso en el ámbito de estudios sobre migración internacional. Sin embargo, la mayoría de los análisis se han enfocado en la evolución de los stocks y el porcentaje de mujeres en el conjunto, sin considerar, al mismo tiempo, la evolución de los flujos de migrantes según sexo y edad en su totalidad, un ejercicio central en la demografía cuando la disponibilidad de datos así lo permite. En este sentido, y a través del análisis de los flujos de inmigrantes según país de nacimiento en base a los datos de las Estadísticas de Variaciones Residenciales de España<sup>2</sup>, es posible destacar dos características fundamentales: 1) la presencia mayoritaria de mujeres es una característica de la mayoría de los flujos en su primera etapa de crecimiento; 2) sin embargo, a lo largo de los años ellas se integran rápidamente al mercado de trabajo, lo que ha posibilitado el inicio de los procesos de reagrupación familiar, evidenciado en el aumento de los flujos de varones en edad laboral, de menores de edad y de personas mayores.

Es fundamental tener en cuenta que la migración de latinoamericanos hacia España ha seguido un calendario distinto según origen. Así, y en líneas generales, se puede dividir los flujos contemporáneos desde Latinoamérica en cuatro períodos: 1) 1975-1991, donde los flujos corresponden mayoritariamente a los ciudadanos argentinos, chilenos y uruguayos que llegaron principalmente por razones políticas; 2) 1992-1999, cuando peruanos y dominicanos encabezan las migraciones económicas, claramente feminizadas; 3) 2000-2005, período caracterizado por la gran aceleración de la migración latinoamericana con destino a España, protagonizada principalmente por ecuatorianos y colombianos;

---

<sup>2</sup> La Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) recoge la movilidad entre municipios españoles así como las altas que provienen del extranjero. Se registra sexo, edad y nacionalidad, además del país de donde provienen los flujos, comprendiendo a toda la población que se empadrona en un municipio español, trámite para el cual no se requiere una situación legal en el país. Además, facilita el acceso a los servicios sociales básicos. Se estima que desde 2004 tiene una buena cobertura para los extranjeros.

y, 4) a partir de 2006, cuando nuevos flujos, liderados por bolivianos, paraguayos y brasileños desbancan a los anteriores de las primeras posiciones (Vono y otros, 2008).

Si se observa la evolución de los flujos según sexo y edad<sup>3</sup>, se puede ver claramente cómo la mayor presencia femenina ha sido una característica mucho más acentuada durante los primeros años de entrada de los migrantes económicos, y cómo la proporción entre mujeres y hombres decrece a medida que los flujos se consolidan. A la vez, se puede observar en el último período (a partir del año 2000) cómo aumentan los flujos de varones y menores de edad, un fuerte indicador de procesos de reagrupación familiar<sup>4</sup>. Por otro lado, se ve que entre los flujos más recientes, particularmente de bolivianos y brasileños, la mayor presencia de mujeres sigue el mismo padrón observado anteriormente en los casos de los peruanos y dominicanos, por ejemplo.

#### **b) ¿Por qué migraron primero las mujeres?**

Ahora bien, ¿a qué se debe el carácter pionero de las mujeres entre los flujos latinoamericanos? La respuesta a esta pregunta se centra en la complementariedad de la mano de obra inmigrante con la nativa, lo cual ha sido extensivamente estudiado por Domingo y sus colaboradores (Domingo y Houle, 2005; Gil y Domingo, 2006; Domingo y Gil, 2007; Gil y Domingo, 2007; Vidal y otros, 2008). Según su perspectiva, el concepto de complementariedad es usado para describir el rol de la inmigración en la promoción social de la población nativa. En esta lógica, la mayor presencia femenina es entendida cómo una consecuencia de la demanda del mercado de trabajo en el país de destino, y contribuye a la promoción social de la población nativa, permitiendo acelerar su integración en el mercado laboral según su nivel de educación. El caso de las mujeres es especialmente particular: la llegada de inmigrantes a España coincide con la entrada en el mercado de trabajo de una generación de mujeres que ha avanzado significativamente en sus niveles de instrucción, en comparación a generaciones anteriores. El acceso de las mujeres españolas al mercado de trabajo y la constitución de núcleos familiares de doble ingreso, en un país donde la ayuda estatal a las familias es prácticamente inexistente, han creado una demanda, inédita hasta entonces, por mujeres que trabajen en el servicio doméstico y en el cuidado de ancianos y menores, nicho que ha sido cubierto por las inmigrantes (Cabré y Domingo, 2002).

---

<sup>3</sup> Los gráficos fueron elaborados según nacionalidad por el hecho de que no se dispone de series completas según país de nacimiento.

<sup>4</sup> Hay que destacar que España no dispone de estadísticas nacionales sobre reagrupación familiar.

Habrà que destacar dos características adicionales relacionadas con la demanda de trabajadores inmigrantes: en primer lugar, este crecimiento de la mano de obra extranjera ocurre en un contexto de incremento significativo de la mano de obra nacional. Tal hecho derrumba la creencia de que los inmigrantes han llegado a España para ocupar los puestos que la población nativa no era capaz de cubrir debido al envejecimiento de la población. En segundo lugar, aunque la complementariedad predomine en la mayoría de las ocupaciones, los sectores con menor demanda de calificación, como la industria, el transporte y el servicio doméstico, son los que mejor representan la dinámica de complementariedad y los que han presentado un mayor crecimiento de la mano de obra extranjera<sup>5</sup> (Gil y Domingo, 2006).

### **c) Las latinoamericanas en España: matrimonios y fecundidad**

La mayoría de las mujeres latinoamericanas llegan a España solteras, según los datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (2007) del INE, la única fuente que permite observar el estado civil de los inmigrantes en el momento de llegada a España. Entre las que llegan casadas, la gran mayoría tienen ya a su esposo en España, aunque en comparación con inmigrantes de otros orígenes, las latinoamericanas presentan los menores porcentajes. Entre los cuatro grupos latinoamericanos más representados en la encuesta (argentinas, bolivianas, colombianas y ecuatorianas) las diferencias son marcadas: destacan en los extremos las argentinas, que es el colectivo que más emigra ya casadas (el 41%) y las colombianas, donde el 20% del total de las mujeres llegan a España casadas. Si se observan los mismos valores para el estado civil en el año 2007, se concluye que más del 50% de estas mismas mujeres latinoamericanas ya están casadas, aunque todavía representen el mayor porcentaje de mujeres solteras entre las inmigrantes (véase el cuadro I.2).

---

<sup>5</sup> Vale notar que el caso español no es un caso aislado. A partir de datos de la Encuesta de Población Activa de la Unión Europea del año 2005, Vidal y otros (2008) concluyen que España, junto con sus vecinos en el sur de Europa y con Irlanda, estarían pasando en la actualidad por la misma situación de complementariedad vivida por los países importadores de mano de obra en los años sesenta como Alemania y Francia, aunque en un contexto de inmigración más intensa y rápida. En el caso alemán, se ha observado que los trabajadores nacidos en países del Mediterráneo han presentado muy poca movilidad laboral y social, concentrándose siempre en los sectores más bajos de la economía (Seifert, 1997).

Cuadro I.2  
 MUJERES QUE HAN ARRIBADO A ESPAÑA ENTRE LOS 16 Y 64 AÑOS DE EDAD,  
 SEGÚN ESTADO CIVIL AL LLEGAR Y EN EL MOMENTO DE LA ENCUESTA,  
 REGIÓN Y PAÍS DE NACIMIENTO (2007)  
 (Porcentajes)

Región o país de nacimiento	Estado civil al migrar			Total
	Casadas, esposo en España	Casadas sin esposo en España <sup>a</sup>	Solteras	
Europa (15), Estados Unidos y Canadá	32,8	0,2	66,9	100
Otros países europeos	37,4	2,7	59,9	100
África	51,7	1,5	46,7	100
América	27,1	2,8	70,1	100
Asia y Oceanía	40,5	5,1	54,5	100
Argentina	40,3	0,9	58,8	100
Bolivia (Estado Plurinacional de)	24,8	5,2	69,9	100
Colombia	18,7	1,7	79,6	100
Ecuador	28,1	4,7	67,2	100

Región o país de nacimiento	Estado civil en el momento de la encuesta			Total
	Casadas, esposo en España	Casadas sin esposo en España <sup>a</sup>	Solteras	
Europa (15), Estados Unidos y Canadá	51,5	1,4	47,1	100
Otros países europeos	50,5	4,2	45,3	100
África	67,8	2,6	29,7	100
América	43,9	4,5	51,6	100
Asia y Oceanía	64,6	4,5	30,9	100
Argentina	41,8	3,6	54,6	100
Bolivia (Estado Plurinacional de)	41,7	5,3	53,0	100
Colombia	25,9	9,4	64,7	100
Ecuador	57,4	0,6	42,0	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007, INE España.

<sup>a</sup> El esposo ha migrado junto con la pareja o se ha quedado en el país de origen

Ahora bien, entre aquellas mujeres que se casan ya habiendo dejado su país de origen, ha llamado la atención los casos de matrimonios entre inmigrantes y españoles. La razón es que este indicador ha sido tradicionalmente tratado como un indicador de mayor integración en la sociedad de destino (véase, por ejemplo, Gordon, 1964; Coleman, 1994; Rosenfeld, 2002; Meng y Gregory, 2005; Nielsen y otros, 2007). Basándonos en datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes, entre las mujeres que llegan solteras a España, se ha observado que existe una mayor probabilidad que se casen con españoles que con connacionales, aunque la ausencia de datos sobre cohabitación podría estar ocultando importantes tendencias relativas a la vida en pareja (Vono y del Rey, 2009), principalmente en el caso de los latinoamericanos, quienes destacan entre los demás inmigrantes por sus altos porcentajes de convivencia sin matrimonio.

En cuanto a la contribución de las latinoamericanas a los nacimientos en España, si bien éstas contribuyen a la natalidad española de forma considerable (en torno a cuatro de cada diez nacimientos de madre extranjera y seis de cada cien nacimientos totales para los años entre 2002 y 2006), su nivel de fecundidad no dista en gran medida de la de las autóctonas (1,46 y 1,30 respectivamente en 2006). Según los datos disponibles de los registros de nacimiento en España, el peso de los nacimientos de madre latinoamericana ha pasado de 4,7% en 2002 a 6,6% en 2006, todavía una contribución muy modesta pero dentro de lo esperado, considerando los pocos años de residencia en España de la mayoría de estas mujeres. Si se considera solamente a las madres extranjeras, la contribución de las latinoamericanas ha sido del 38% en 2006 (Bueno y Vono, 2010). En los trabajos más recientes se asume que su contribución a la dinámica demográfica es explicada por el constante incremento del número de mujeres en edad fértil y no por una mayor fecundidad (Delgado y Zamora, 2006; Devolder y Treviño, 2008; López de Lera, 2007).

#### **4. El perfil educativo de los inmigrantes latinoamericanos**

La evolución de los colectivos según nivel educativo es un aporte especialmente relevante de la Encuesta de Población Activa en España ya que permite observar los cambios en los perfiles a cada trimestre. Las otras dos fuentes de datos alternativas existentes son los censos de población, por un lado, y la Encuesta Nacional de Inmigrantes de 2007, por otro. Sin embargo, las últimas no permiten observar la evolución anual de los valores a lo largo del tiempo. Se han seleccionado los años 1999, 2004 y 2009 para analizar los cambios en los perfiles educativos de los inmigrantes latinoamericanos activos entre 16 y 64 años en relación a otros colectivos, con el objetivo de tener una perspectiva de su perfil a través de toda la década.

Según los datos del cuadro I.3, en 1999 los varones latinoamericanos eran el colectivo con el mayor porcentaje de universitarios, un 37%, muy superior al de la población nativa (14%). En comparación con la población española, hay que alertar que los valores están fuertemente afectados por la estructura por edad de la población: si en el caso de los inmigrantes, el grueso de los activos se concentran en edades adulto-jóvenes, en el caso de los españoles existe una distribución mucho más desconcentrada de los trabajadores entre 16 y 64 años. Por ello, el relativo bajo porcentaje de universitarios en comparación a los inmigrantes. Sin embargo, en 2009 se observa una fuerte caída en el porcentaje entre los latinos, que llega a un 12%, mientras el valor para los nativos ocupados sube a un 19%. Pese a ello, los latinoamericanos siguen siendo, junto a los asiáticos, el grupo de inmigrantes no comunitarios con la mayor proporción de universitarios.

Cuadro I.3  
 ESPAÑA. EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE INMIGRANTES ACTIVOS POR NIVEL  
 EDUCATIVO, SEGÚN REGIÓN DE NACIMIENTO, SEXO Y AÑO DE  
 REGISTRO (1999-2009)  
 (Porcentajes)

Región de nacimiento	Primario			Secundario			Universitario		
	1999	2004	2009	1999	2004	2009	1999	2004	2009
Hombres									
España	60,6	54,5	48,9	25,4	28,4	31,7	14,0	17,1	19,4
África	71,5	74,3	72,3	13,6	15,7	20,9	14,9	10,0	6,9
Asia	54,8	61,7	62,9	19,7	20,1	24,3	25,5	18,2	12,8
UE - 25	49,2	30,3	28,3	31,6	38,7	37,9	19,2	31,0	33,8
América Latina	29,9	43,3	45,0	32,9	37,2	42,8	37,2	19,5	12,2
Otros Europa	35,0	28,6	32,1	38,9	53,8	59,2	26,1	17,6	8,8
Mujeres									
España	49,5	42,3	37,9	28,3	30,8	33,0	22,2	27,0	29,1
África	66,8	68,9	68,4	21,8	20,9	22,3	11,5	10,2	9,3
Asia	52,4	66,4	50,7	24,1	8,0	23,7	23,4	25,7	25,7
UE - 25	28,8	23,4	22,5	44,1	40,3	44,4	27,1	36,3	33,1
América Latina	34,3	35,9	41,0	30,4	43,2	43,1	35,3	20,9	15,8
Otros Europa	15,7	24,6	32,6	32,3	54,8	50,6	52,0	20,6	16,8

Fuente: Encuesta de Población Activa, INE España.

A la vez, se observa un aumento en el porcentaje de latinoamericanos con educación primaria o secundaria debido a la diversificación de los flujos según orígenes y características socio-demográficas. Este incremento en la proporción de inmigrantes con educación primaria solo se observa de forma similar entre los asiáticos. Entre los demás colectivos, se observa la tendencia opuesta. En el caso de los inmigrantes con educación secundaria la tendencia ascendente de los valores es la misma para todos los colectivos. Para las mujeres, las tendencias son las mismas: una disminución de la proporción de universitarias y un aumento en la participación de mujeres con educación primaria o secundaria. Las universitarias pasan de un 35% en 1999 a un 16% en 2009 y en comparación con los hombres están en una peor posición relativa en relación a los demás colectivos, solo por encima de las africanas.

Las tendencias observadas entre los latinoamericanos en comparación a los demás colectivos, son las mismas para la mayoría de los grupos según país de nacimiento, con algunas excepciones importantes. En el caso de los hombres, el porcentaje de universitarios crece entre algunos de los flujos más recientes: los bolivianos, por un lado, aunque siguen entre los 3 colectivos con menor proporción de universitarios, y

los mexicanos y venezolanos, por otro, inmigrantes con alta proporción de universitarios en comparación a los demás colectivos. Para las mujeres los valores suben de la misma forma para las mexicanas y venezolanas. En el caso de los flujos con educación primaria, la disminución a lo largo de la década se hace observar en el caso de los hombres bolivianos y venezolanos, reflejo del aumento de inmigrantes universitarios, y para las mujeres disminuye la proporción para cubanas y dominicanas, debido al aumento de inmigrantes con educación secundaria, y de venezolanas, debido a las universitarias (véase el cuadro I.4).

Cuadro I.4  
ESPAÑA. EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE INMIGANTES LATINOAMERICANOS  
ACTIVOS POR NIVEL EDUCATIVO, SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO, SEXO  
Y AÑO DE REGISTRO (1999-2009)  
(Porcentajes)

País de nacimiento	Primario			Secundario			Universitario		
	1999	2004	2009	1999	2004	2009	1999	2004	2009
Hombres									
Argentina	35,5	26,3	35,6	26,4	36,5	39,9	38,0	37,3	24,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	...	41,8	36,3	...	55,4	56,8	...	2,8	7,0
Brasil	35,4	53,5	46,3	28,9	34,5	42,8	35,7	12,0	10,9
Colombia	36,5	39,2	38,6	17,3	46,0	52,9	46,3	14,9	8,5
Cuba	13,3	9,6	20,0	25,3	48,0	41,9	61,5	42,3	38,1
Ecuador	58,2	63,1	62,8	41,8	27,3	32,1	0,0	9,6	5,1
México	12,0	38,2	0,0	31,4	12,7	39,4	56,6	49,2	60,6
Paraguay	...	31,6	34,5	...	0,0	65,5	...	68,4	0,0
Perú	30,6	31,0	36,5	25,3	39,4	45,1	44,1	29,6	18,4
República Dominicana	32,9	62,8	59,8	63,1	37,2	36,2	4,0	0,0	4,0
Uruguay	32,6	37,9	47,6	52,8	49,1	43,3	14,6	13,0	9,1
Venezuela (República Bolivariana de)	38,7	24,8	15,7	42,7	50,4	47,8	18,6	24,8	36,5
Chile	9,1	4,5	39,2	48,8	54,8	51,9	42,1	40,7	8,9
Mujeres									
Argentina	20,8	18,7	22,0	26,5	36,9	44,4	52,7	44,4	33,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	...	37,4	44,9	...	51,8	46,0	...	10,8	9,1
Brasil	33,1	47,9	40,6	49,4	29,1	41,1	17,4	23,0	18,3
Colombia	24,9	38,3	40,0	15,1	43,1	50,5	60,0	18,6	9,5
Cuba	32,3	21,5	21,7	27,1	38,5	54,5	40,7	40,0	23,8
Ecuador	59,8	45,4	52,2	26,9	44,8	39,8	13,4	9,9	8,0
México	0,0	0,0	0,0	75,1	28,3	46,4	24,9	71,7	53,6
Paraguay	...	...	47,7	...	...	41,4	...	...	10,9
Perú	16,1	39,0	38,0	30,2	36,8	33,5	53,6	24,2	28,5
República Dominicana	61,9	48,7	54,4	27,0	48,0	34,2	11,1	3,4	11,3
Uruguay	8,3	23,9	36,5	30,9	51,6	34,9	60,8	24,5	28,6
Venezuela (República Bolivariana de)	25,7	20,1	19,0	45,5	50,5	38,7	28,8	29,5	42,2
Chile	45,6	5,8	26,9	39,5	67,5	55,5	14,9	26,7	17,5

Fuente: Encuesta de Población Activa, INE España.

En resumidas cuentas, y considerando el volumen de los stocks, solo podemos hablar de un real aumento de la migración altamente calificada hacia España en el caso de los inmigrantes de ambos sexos venezolanos, y en menor medida, mexicanos. En todos los demás casos, la mayoría de los inmigrantes poseen educación secundaria como máximo nivel de educación obtenida. El cambio entre el total de latinoamericanos se debe a los cambios relacionados al origen de los flujos, una vez que se hacen más numerosos los colectivos menos educados, por ejemplo los colombianos, ecuatorianos y bolivianos. Sin embargo, hay que destacar que la disminución de la participación de universitarios es un fenómeno existente prácticamente entre todos los grupos según país de nacimiento. Por último, no se puede ignorar el posible efecto de la llegada de jóvenes entre 16 y 18 años en la estructura de la población inmigrante según nivel educativo: aunque los efectos todavía sean muy pequeños, un aumento de los procesos de reagrupación familiar podría influir de forma más marcada en la tendencia hacia la disminución del porcentaje de universitarios.

## **5. La inserción laboral de los latinoamericanos en España**

En este apartado se trabaja con la Encuesta de Población Activa de España para los años entre 1999 y 2009. Todos los análisis presentados son hechos a partir de la variable país de nacimiento, y considerando a hombres y mujeres de forma separada, debido a sus especificidades en el mercado de trabajo.

### **a) Análisis descriptivo de la inserción laboral según relación con la actividad**

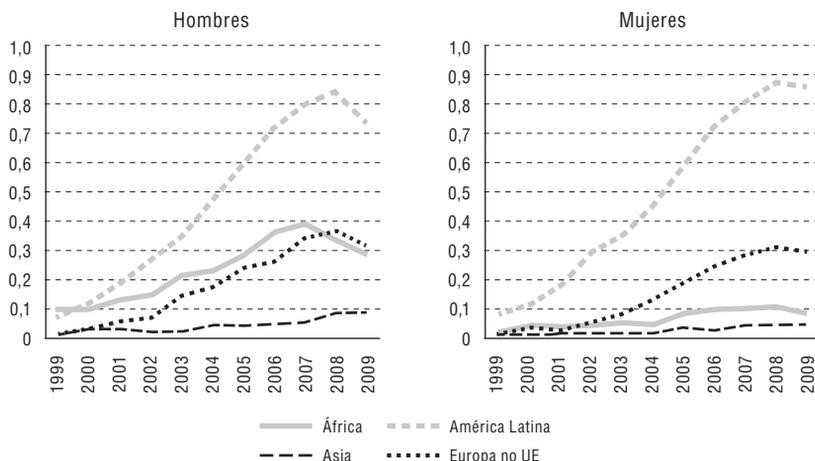
A continuación se presenta la evolución de la inserción laboral de los latinoamericanos en el decenio 1999-2009 con el objetivo de situar al colectivo en el panorama laboral español<sup>6</sup>. Así, un primer acercamiento necesario es la evolución de los inmigrantes ocupados según país de nacimiento y sexo.

Conforme se puede observar en el gráfico I.2, la participación de los latinoamericanos entre los ocupados en España ha crecido de forma mucho más pronunciada que en los demás colectivos de inmigrantes extracomunitarios. Esta extraordinaria aceleración de los latinos en comparación al resto de los colectivos se debe no solo al aumento del

---

<sup>6</sup> Una versión ampliada de este análisis ha sido presentada por Daniela Vono y Elena Vidal en el *International Seminar on 'Demographic behaviours and social integration of immigrants'*, organizado por el Centro de Estudios Demográficos en Barcelona entre los días 27 y 30 de abril de 2010 (Vono y Vidal, 2010).

Gráfico I.2  
 ESPAÑA. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE OCUPADOS, SEGÚN REGIÓN DE NACIMIENTO, SEXO Y AÑO DE REGISTRO (1999-2009)  
 (En millones)



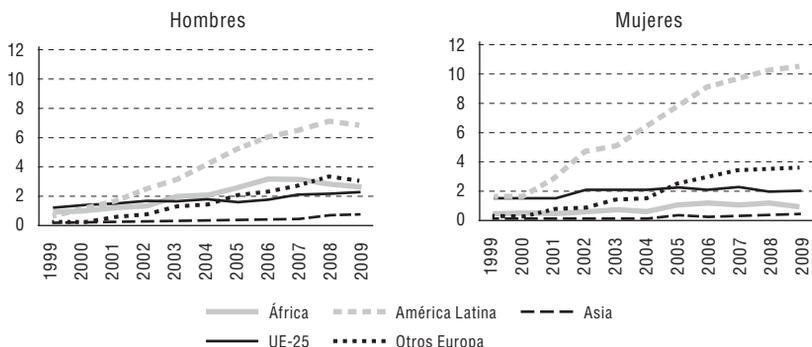
Fuente: Encuesta de Población Activa, INE España.

volumen total de los flujos de entrada, sino también a una participación de las mujeres mucho mayor que entre las demás inmigrantes, en el mercado de trabajo español.

En el caso de los hombres, estos han pasado de 76 mil trabajadores en 1999 (un 0,8% del total de ocupados en el mercado de trabajo) a un número máximo de 845 mil ocupados en 2008 (el 7,2% del total de ocupados), para luego bajar a la suma de 733 mil en 2009 (representando el 6,9% del total de varones ocupados). Este descenso es producto del efecto acentuado del desempleo entre el colectivo, que ocurre de forma similar entre los demás inmigrantes. En el caso de las mujeres, se observa su mayor peso relativo, en comparación a los hombres, en el mercado de trabajo: si en 1999 las latinoamericanas sumaban un total de 85 mil trabajadoras (el 1,7% del total de ocupadas), en 2008 el valor llega a las 871 mil mujeres (un 10,3% del total de trabajadoras). En 2009 el valor cae a 858 mil mujeres, no obstante lo cual su peso en el mercado de trabajo aumenta a 10,5% (véanse los gráficos I.2 y I.3).

Este aumento de ocupados latinoamericanos ocurre de forma simultánea con el cambio de perfil y diversificación de estos inmigrantes según país de nacimiento, ya señalado por Domingo y Gil (2007) con datos hasta el año 2005, los cuales serán actualizados a continuación. Los autores han destacado la masculinización relativa de los ocupados

Gráfico I.3  
 ESPAÑA. EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE OCUPADOS DE CADA COLECTIVO  
 SOBRE EL TOTAL DE OCUPADOS, SEGÚN REGIÓN DE NACIMIENTO,  
 SEXO Y AÑO DE REGISTRO (1999-2009)



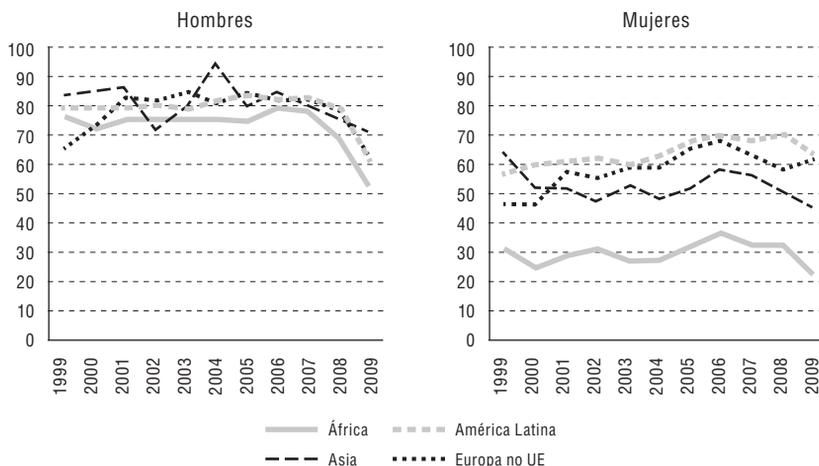
Fuente: Encuesta de Población Activa, INE España.

latinoamericanos así como un aumento en el número de trabajadores con menor nivel de instrucción entre el colectivo, consecuencia de la diversificación de orígenes.

La diversificación de los ocupados según país de nacimiento se puede observar claramente entre hombres y mujeres: si en 1999 el 55% de la población masculina ocupada latinoamericana era nacida en Argentina (un 20%), Perú (un 19%) y la República Bolivariana de Venezuela (un 15%), en el año 2008 los principales orígenes de los ocupados eran los nacidos en Ecuador (un 28%), Argentina (un 14%), Estado Plurinacional de Bolivia (un 13%) y Colombia (un 13%). En el caso de las mujeres, el 60% de las latinoamericanas activas en 1999 eran nacidas en Perú (el 17%), Ecuador (el 16%), Argentina (el 15%) y República Dominicana (el 13%). En 2008, las ecuatorianas (el 27%) y argentinas (el 12%) siguen entre las más representadas entre las ocupadas, y las peruanas y dominicanas son remplazadas por las nacidas en Colombia (el 18%) y en el Estado Plurinacional de Bolivia (el 12%).

En términos relativos, la evolución del porcentaje de varones latinoamericanos ocupados sobre el total del colectivo es muy similar a la de los demás inmigrantes no comunitarios y solo se encuentra por encima de los valores presentados por los africanos. La caída en el porcentaje de ocupados a partir de 2007 (del 81% en 2007 al 62% en 2009) tampoco ocurre de forma diferenciada de los demás inmigrantes, conforme se puede observar en el gráfico I.4. Tal hecho se debe al efecto de la crisis sobre el empleo, sobre todo en 2009. En el caso de las mujeres, las latinoamericanas son las que más empleadas están el mercado laboral

Gráfico I.4  
 ESPAÑA. EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE OCUPADOS SOBRE EL TOTAL DE CADA COLECTIVO, SEGÚN REGIÓN DE NACIMIENTO, SEXO Y AÑO DE REGISTRO (1999-2009)



Fuente: Encuesta de Población Activa, INE España.

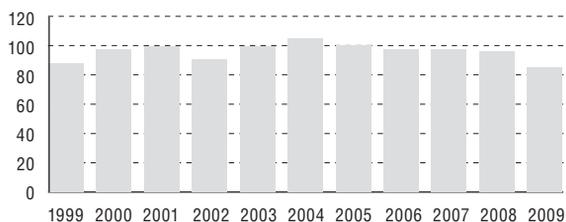
aunque con niveles muy similares al de las europeas no comunitarias. Además, se puede observar cómo han sido ellas las que menos han experimentado un efecto negativo de la crisis económica si se comparan con los datos referentes a los hombres.

Respecto a la masculinización relativa, aunque se observa un aumento del índice de masculinidad entre los años 2001 y 2005, se ve que a partir de entonces los valores vuelven a bajar levemente hasta 2008, siguiendo la estabilización en el número de ocupados varones, por un lado, y el incremento de las mujeres ocupadas, por otro, resultado de la llegada de nuevos flujos con muy alta proporción de mujeres, fundamentalmente bolivianas y paraguayas. En el período final, la disminución más evidente es consecuencia de los mayores niveles de desempleo entre los hombres latinoamericanos (véase el gráfico I.5).

Sobre el impacto de la crisis económica mundial sobre la inserción laboral de los inmigrantes en España, si se compara la evolución de la tasa de desempleo<sup>7</sup> entre hombres y mujeres, se constata que en el caso de los latinoamericanos, el impacto de la crisis sobre el empleo masculino ha sido mucho más significativo que en el caso de las

<sup>7</sup> La tasa de desempleo es calculada como el cociente entre el número de desempleados de determinado colectivo y el total de activos (ocupados + desempleados).

Gráfico I.5  
 ESPAÑA. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE MASCULINIDAD DE LA POBLACIÓN OCUPADA  
 LATINOAMERICANA (1999-2009)

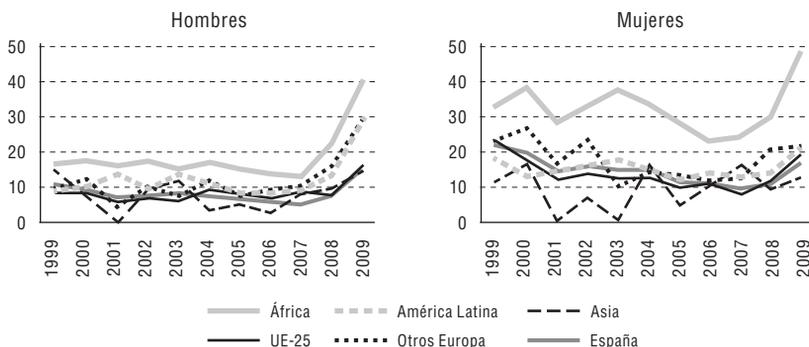


Fuente: Encuesta de Población Activa, INE España.

mujeres. Según región de nacimiento, se observa tanto para hombres como para mujeres que los más afectados han sido los inmigrantes africanos, que han pasado de tasas de desempleo del 13,7% y del 23,6% en 2006 a un 40% y un 48,4% respectivamente. En el caso de los hombres, los latinoamericanos se sitúan en segundo lugar entre los más afectados por la crisis, con un aumento desde el 8% en 2006 hacia un 30% en 2009, seguidos de forma prácticamente idéntica por los europeos no comunitarios. Los inmigrantes asiáticos, europeos comunitarios y los españoles, aunque tienen un aumento significativo del porcentaje de desempleados entre los dos años, se sitúan en niveles mucho más bajos que los tres primeros colectivos. En el caso de las mujeres, el caso extremo es el de las africanas. La evolución de la tasa de desempleo entre las latinoamericanas, a su vez, es muy similar a la de las europeas no comunitarias, similar al caso de los varones. Si en 2006 ésta era del 12% para las europeas y del 14% para las latinoamericanas, en 2009 el valor ha alcanzado el 22% para ambos casos. Las mujeres asiáticas son las menos afectadas por la crisis económica y presentan en 2009 una tasa de desempleo de 13% (véanse el gráfico I.6).

El detalle según país de nacimiento indica que la gran mayoría de los varones han sido fuertemente afectados por la crisis, presentando en 2009 porcentajes que varían entre el 23% y el 35% del total de la población entre 16 y 64 años. Conforme se ve en el cuadro I.5, los porcentajes más bajos de paro se encuentran en los colectivos con menor número de efectivos: los mexicanos y paraguayos, por un lado, y los brasileros y peruanos, por el otro. Es relevante, además, observar que el efecto de la crisis económica ha empezado a sentirse ya en 2007 entre los dominicanos y chilenos y en 2008 entre los inmigrantes nacidos en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y Ecuador, mientras que entre los demás inmigrantes el gran salto en los porcentajes ocurre entre 2008 y 2009.

Gráfico I.6  
 ESPAÑA. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO, SEGÚN REGIÓN DE NACIMIENTO, SEXO Y AÑO DE REGISTRO (1999-2009)



Fuente: Encuesta de Población Activa, INE España.

Cuadro I.5  
 ESPAÑA. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO DE LOS LATINOAMERICANOS, SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO, SEXO Y AÑO DE REGISTRO (2006-2009) (Porcentajes)

País de nacimiento	Hombres				Mujeres			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Argentina	5,6	5,4	7,1	23,3	20,1	13,4	12,7	20,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	11,3	8,4	17,1	33,0	10,4	8,8	10,5	16,8
Colombia	10,8	10,9	19,1	34,5	16,9	14,8	15,7	25,7
Ecuador	4,4	5,4	13,4	33,3	11,4	11,7	12,4	21,5
Perú	6,3	9,7	7,4	19,2	12,5	9,9	16,6	13,4
República Dominicana	9,0	24,3	33,6	33,9	15,6	13,5	20,5	35,4
Brasil	22,6	13,0	9,9	18,3	21,4	16,1	20,8	24,7
Chile	14,4	22,7	10,0	35,3	16,5	19,9	20,2	25,4
Cuba	16,0	9,4	14,2	36,3	12,5	18,7	12,8	33,7
Uruguay	11,0	8,5	10,1	24,5	3,9	19,6	7,4	15,1
Venezuela (República Bolivariana de)	8,0	8,5	11,6	31,5	9,9	19,1	25,2	26,6
México	4,7	0,0	9,6	15,2	21,2	29,3	32,7	28,6
Paraguay	10,5	3,3	5,1	7,0	17,3	1,3	4,1	13,3

Fuente: Encuesta de Población Activa, INE España.

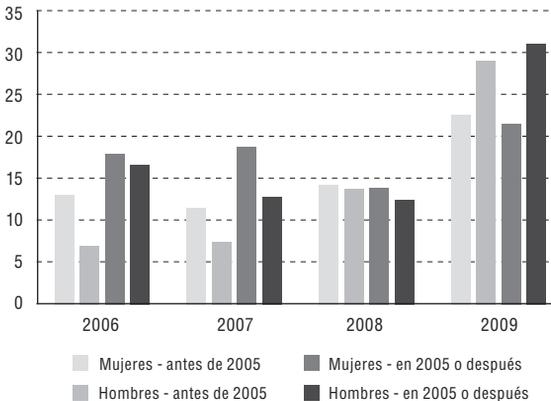
Entre las mujeres, las más afectadas son las dominicanas, que presentan una tasa de desempleo del 35% en 2009. En segundo lugar están las nacidas en Cuba (con un 34%), seguidas por las mexicanas (29%), las venezolanas (27%) y las colombianas (26%). A su vez, los menores valores son los de las peruanas (13%), las paraguayas (13%) y las uruguayas (15%).

Llama particularmente la atención el hecho de que colectivos con corta trayectoria migratoria y alta presencia de inmigrantes indocumentados en España, como es el caso de las nacidas en el Estado Plurinacional de Bolivia y en Paraguay, presenten porcentajes relativamente bajos en comparación a los demás inmigrantes, y que colectivos con mayor presencia de universitarios estén entre los más afectados por la crisis. Esto confirma lo ya señalado por Domingo y Martínez (2005) de que los más educados no son los menos vulnerables a las oscilaciones del mercado laboral (véase el cuadro I.5).

Por último, la evolución de las tasas de desempleo entre los inmigrantes latinoamericanos llegados antes de 2005 y los arribados durante o después de este año (véase el gráfico I.7), muestra que no existe prácticamente diferencia en sus porcentajes en 2009, sea en el caso de los hombres o de las mujeres. Tal hecho apunta a que una mayor trayectoria en España no ha tenido un impacto sobre la pérdida de empleo entre la población inmigrante.

Teniendo en cuenta el panorama de inserción laboral presentado, se puede concluir que el aumento de ocupados latinoamericanos a lo largo del período analizado es mucho más acentuado que en los demás colectivos de inmigrantes, tanto para hombres como para mujeres. El peso del colectivo latinoamericano sobre el total de ocupación en España es mayor en el caso femenino que en el masculino, seguramente debido a la menor participación laboral de las españolas y demás inmigrantes

Gráfico I.7  
ESPAÑA. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO DE LOS LATINOAMERICANOS, SEGÚN PERÍODO DE LLEGADA, SEXO Y AÑO DE REGISTRO (2006-2009)



Fuente: Encuesta de Población Activa, INE España.

en comparación con los hombres. Además, las mujeres latinoamericanas son las que presentan mayores niveles de ocupación entre las mujeres de su colectivo en comparación con las demás inmigrantes, aunque la diferencia con las europeas no comunitarias sea mínima.

Sobre los efectos de la crisis económica en España, los hombres y mujeres latinoamericanos se sitúan en segundo lugar entre los más afectados por el desempleo, por debajo de los africanos y prácticamente en igual posición que los europeos no comunitarios en el año 2009. La comparación entre hombres y mujeres indica que las mujeres en general, y por lo tanto también las latinoamericanas, han sufrido de forma menos intensa la pérdida de sus trabajos. No existe un efecto relacionado con el período de llegada y llama la atención el hecho de que los colectivos con mayor presencia de universitarios estén entre los más afectados por el desempleo, principalmente cubanos (as) y venezolanos (as).

#### **b) Análisis de la inserción laboral según ocupaciones**

Con el objetivo de profundizar en el estudio de la inserción laboral de la población latinoamericana en España en relación a los demás inmigrantes según categorías de ocupación, se estudiará a continuación su comportamiento entre los años 2001 y 2009 a partir de dos índices sintéticos: el índice de distribución y el índice de concentración. En el caso de los hombres, el enfoque se dará en las categorías “directivos, profesionales y técnicos”, “trabajadores calificados” (fundamentalmente trabajadores especializados en las industrias y en la construcción), “trabajadores en la categoría de servicios” (servicios de restauración, servicios personales, servicios de protección y dependientes en los comercios) y “trabajadores no calificados” (peones agrícolas, peones de la construcción, trabajadores de los hogares, entre otros), que juntas suman el 97% de los latinoamericanos ocupados en el año 2009. Para las mujeres, no se considera la categoría “trabajadores calificados”, por su mínima participación. Las tres categorías restantes reciben el 91% de las mujeres latinoamericanas ocupadas.

*¿Cuál es el peso de los latinoamericanos en las categorías ocupacionales?*

Para analizar el peso de los inmigrantes en las diferentes categorías ocupacionales se utiliza el índice de distribución, medido como el cociente entre el número total de inmigrantes de determinado grupo en una ocupación específica y el número total de trabajadores en esta ocupación (Eguía, 2009). Esta medida está influenciada por el volumen total de inmigrantes de cada origen en estudio, pero es válida para analizar la importancia que tienen en el mercado de trabajo español.

En el cuadro I.6 se puede observar que los hombres latinoamericanos son los inmigrantes con mayor peso en las categorías de servicios (un 10% en 2009), trabajadores calificados (un 9%) y trabajadores no calificados (un 10%). Esta participación ha ido en constante aumento desde 2001. En el caso de los directivos, profesionales y técnicos, su volumen solo es inferior al caso de los inmigrantes nacidos en países de la Unión Europea. Para las mujeres latinoamericanas se observa un peso mucho mayor de las mismas en las categorías de ocupación (véase el cuadro I.7). Este hecho se debe no solo a su mayor volumen sino también a la mayor proporción de mujeres ocupadas de este colectivo en comparación a las demás inmigrantes. Así, las latinoamericanas son las que presentan mayor peso entre las inmigrantes ocupadas en las tres categorías en estudio. En el caso de las directivas, profesionales y técnicas, representan el 3% del total de ocupadas en la categoría, valor que ha crecido de forma discreta desde 2001. En el caso de los servicios, las latinoamericanas representan el 15% de las trabajadoras en el sector y entre las ocupaciones no calificadas, el 23% en 2009. En ambos casos los valores son ascendientes entre 2001 y 2009.

Cuadro I.6  
ESPAÑA. ÍNDICE DE DISTRIBUCIÓN POR CATEGORÍAS DE OCUPACIÓN, SEGÚN  
REGIÓN DE NACIMIENTO Y AÑO DE REGISTRO PARA INMIGRANTES DEL SEXO  
MASCULINO (2001-2009)  
(Porcentajes)

Región de nacimiento	Directivos, profesionales y técnicos				Servicios			
	2001	2004	2007	2009	2001	2004	2007	2009
España	94,1	93,0	91,9	91,5	92,8	88,5	82,2	81,0
UE-25	2,8	2,8	3,0	3,2	1,7	1,7	2,3	1,3
Otros Europa	0,4	0,4	0,7	0,5	0,4	1,1	1,2	1,9
América Latina	1,7	2,4	3,0	2,9	2,8	4,8	8,4	9,8
África	0,4	0,8	0,8	1,1	1,3	2,6	3,8	3,1
Asia	0,5	0,5	0,4	0,7	0,9	1,3	2,0	3,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Región de nacimiento	Trabajadores calificados				Trabajadores no calificados			
	2001	2004	2007	2009	2001	2004	2007	2009
España	95,4	88,9	81,0	80,9	93,0	85,4	79,1	77,9
UE-25	1,2	1,5	2,1	2,0	1,0	1,5	1,4	1,7
Otros Europa	0,7	2,4	4,9	4,8	1,0	2,7	4,1	5,3
América Latina	1,3	5,0	8,0	8,7	2,4	6,2	9,1	9,6
África	1,5	2,0	3,8	3,2	2,2	3,8	5,8	4,7
Asia	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	0,4	0,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de Población Activa, INE España.

Cuadro I.7  
 ESPAÑA. ÍNDICE DE DISTRIBUCIÓN POR CATEGORÍAS DE OCUPACIÓN, SEGÚN  
 REGIÓN DE NACIMIENTO Y AÑO DE REGISTRO PARA INMIGRANTES DEL SEXO  
 FEMENINO (2001-2009)  
 (Porcentajes)

Región de nacimiento	Directivos, profesionales y técnicos				Servicios			
	2001	2004	2007	2009	2001	2004	2007	2009
España	95,5	94,0	92,6	92,8	92,8	87,2	78,3	79,2
UE-25	2,0	2,9	2,9	2,4	1,3	1,9	2,2	2,1
Otros Europa	0,3	0,6	0,5	0,8	1,0	1,9	4,2	4,6
América Latina	1,8	1,9	3,1	3,2	3,4	7,6	12,8	14,8
Africa	0,2	0,3	0,5	0,3	0,8	0,9	1,6	1,3
Asia	0,1	0,1	0,3	0,3	0,7	0,5	0,7	1,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Región de nacimiento	No calificados			
	2001	2004	2007	2009
España	89,1	76,6	66,2	63,0
UE-25	1,3	1,5	1,9	1,6
Otros Europa	1,3	4,4	8,4	9,4
América Latina	6,7	15,7	20,7	22,6
Africa	1,3	1,7	2,2	2,6
Asia	0,2	0,2	0,7	0,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de Población Activa, INE España.

De esta forma, se puede concluir que la importancia de las mujeres en el mercado de trabajo español es mucho mayor que la de los hombres, principalmente entre los trabajadores no calificados. A su vez, destaca el hecho de que los inmigrantes en general, y los latinoamericanos, en particular tengan un peso mínimo entre los directivos, profesionales y técnicos.

*¿En qué ocupaciones se concentran los inmigrantes latinoamericanos?  
 ¿Están mejor posicionados que los demás orígenes?*

En el afán de contestar a la pregunta de cómo se distribuyen los inmigrantes entre las diferentes categorías ocupacionales, se ha utilizado el índice de concentración. Este índice se calcula como el cociente entre el número de personas nacidas en determinado país en una ocupación específica y el número total de personas ocupadas de este grupo (Eguía y otros, 2009). De esta forma, permite identificar la concentración de determinado colectivo en las diferentes categorías

ocupacionales. Calderón e Hidalgo (2007), en un análisis de localización laboral según ocupación y ramas de actividad basado en la Encuesta de Población Activa (1999 a 2006), han identificado la existencia de una concentración de inmigrantes en ocupaciones con menor demanda de calificación, bien cómo en determinadas ramas de actividad: la construcción, el servicio doméstico, agricultura, comercio y hostelería. Si se considera separadamente los inmigrantes por período de llegada, aquellos con mayor tiempo de residencia en España se concentran en las ramas de servicios profesionales y comercio, mientras los inmigrantes más recientes están concentrados en la rama de servicio doméstico. Sin embargo, los autores no ofrecen un análisis pormenorizado según sexo y orígenes, que es lo que se presenta a continuación.

En el caso de los varones, se observa que los latinoamericanos presentan una tendencia hacia la disminución de su inserción laboral en el periodo estudiado. Ello se da en ocupaciones directivas, profesionales y técnicas, pasando de un 27% del total de empleados en 2001 hacia un 14% en 2009. Se observa también una tendencia ascendente en ocupaciones con demanda de trabajo calificado (del 22% en 2001 hacia el 34% en 2009), fundamentalmente ocupaciones especializadas dentro del sector de la construcción civil, como es el caso de los trabajadores en obras estructurales de construcción y asimilados (un 12% en 2009) y los trabajadores de acabado de construcciones y pintores (un 9% en 2009). Las ocupaciones con demanda de trabajadores no calificados y aquellas relacionadas a la categoría de servicios muestran una tendencia estable durante el periodo, pasando de un 34% en 2001 a un 33% en 2009 en el primer caso, y del 14% al 15%, en el segundo. En el caso de los trabajos que demandan mano de obra no calificada, en 2009 las tres principales categorías de ocupación eran los conductores de vehículos (un 6%), los peones de la construcción (un 6%) y los peones agrícolas (un 4%). Los inmigrantes ocupados en el sector de servicios se concentran fundamentalmente en los servicios de restauración (un 9,5%).

La distribución de los latinoamericanos en cada una de las categorías se sitúa en una posición intermedia en comparación a los demás grupos de inmigrantes. En el caso de las ocupaciones directivas, profesionales y técnicas, los datos apuntan a que los inmigrantes asiáticos (un 30% en 2009) se concentran en esta categoría de forma mucho más significativa que los latinoamericanos, hecho influenciado por la gran proporción de propietarios de pequeños comercios entre este colectivo. En el caso de los trabajadores calificados, existe mayor concentración de europeos en la categoría (un 45% en 2009). En los servicios, los latinoamericanos nuevamente solo tienen una concentración inferior a los asiáticos. Así, se puede concluir que, en comparación con los demás

inmigrantes no comunitarios, los latinoamericanos solo son superados por los inmigrantes asiáticos en lo que dice relación a la inserción laboral en las categorías ocupacionales más altas (véase el cuadro I.8).

Ahora bien, este análisis debe complementarse con una mirada más atenta hacia los diferentes grupos de inmigrantes según país de nacimiento. Respecto a la categoría de directivos, profesionales y técnicos, se puede observar que los trabajadores nacidos en Argentina, México y la República Bolivariana de Venezuela tienen una concentración muy superior a la de los asiáticos y que hasta el año 2004 ha sido superior a los valores de la población nativa en el caso de los argentinos. En el caso de los mexicanos sigue siendo muy superior a los valores de los españoles y de los inmigrantes nacidos en la Unión Europea en 2009, lo que indica un tipo de migración altamente calificada, aunque muy reducida. Aquí hay que recordar la importancia de la diferente distribución de los colectivos según grupos de edad: mientras los mexicanos se concentran en edades adulto-jóvenes, los españoles se distribuyen más uniformemente entre los grupos de edad de la población en edad activa. Entre los venezolanos la evolución es muy similar al caso de los españoles. En todos los casos, sin embargo, se observa una tendencia a una menor concentración en esta categoría a lo

Cuadro I.8  
ESPAÑA. ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN LABORAL POR CATEGORÍAS DE  
OCUPACIÓN, SEGÚN REGIÓN DE NACIMIENTO Y AÑO DE REGISTRO PARA  
INMIGRANTES DEL SEXO MASCULINO (2001-2009)  
(Porcentajes)

Región de nacimiento	Directivos, profesionales y técnicos				Servicios			
	2001	2004	2007	2009	2001	2004	2007	2009
España	28,1	30,3	32,9	35,9	9,1	9,0	9,2	10,3
UE-25	49,1	43,5	42,4	45,7	9,8	8,2	10,0	5,9
Otros Europa	18,2	6,9	7,2	5,2	6,3	5,9	4,1	6,8
América Latina	27,1	16,0	13,6	14,1	14,4	10,0	12,0	15,3
África	9,2	11,4	7,1	13,1	9,1	11,4	11,2	12,3
Asia	36,0	33,6	26,0	29,0	24,4	30,4	38,9	38,8

Región de nacimiento	Trabajadores calificados				Trabajadores no calificados			
	2001	2004	2007	2009	2001	2004	2007	2009
España	31,3	30,3	28,3	26,2	25,3	24,9	23,7	21,8
UE-25	22,1	23,9	28,4	23,6	15,6	20,4	16,5	17,9
Otros Europa	33,4	44,3	51,0	44,6	41,4	42,5	36,4	42,6
América Latina	21,8	34,8	35,7	34,3	33,9	37,5	34,7	32,9
África	34,6	28,3	34,5	32,0	43,8	47,6	45,6	41,5
Asia	5,6	16,4	11,6	12,0	28,4	19,6	23,5	19,5

Fuente: Encuesta de Población Activa, INE España.

largo de los años, con excepciones tales como el caso de los venezolanos, quienes registraron un ligero aumento entre 2007 y 2009, lo cual en el caso argentino se manifiesta de manera mucho más pronunciada.

Sobre el aumento de la concentración de los latinoamericanos en la categoría de trabajadores calificados, el incremento se puede observar prácticamente en todos los casos. No obstante, solo supera la concentración de los europeos no comunitarios en 2009 los nacidos en el Estado Plurinacional de Bolivia (el 46%), Chile (el 54%) y Paraguay (el 45,4 %) (véase el cuadro I.9).

En el caso de las mujeres, de la misma forma que en el caso de los varones, se observa una tendencia hacia una menor concentración en ocupaciones directivas, profesionales y técnicas (de un 20% en 2001 a un 11% en 2009) y a valores estables en las ocupaciones sin demanda de calificación profesional (48% en 2001 y 45,5% en 2009). Sin embargo, la diferencia se centra en la tendencia hacia una mayor concentración en el sector de servicios (de 25% en 2001 al 34,5% en 2009). Esta mayor concentración se nota principalmente en las categorías de servicios de restauración (un 16% en 2009), servicios personales (un 11%) y dependientes de comercio y asimilados (un 7%).

En el caso de las trabajadoras que están en la categoría de trabajo no calificado, la gran mayoría se ocupa como empleadas domésticas o en servicios de limpieza (un 40% en 2001 y un 38% en 2009). En comparación con las demás inmigrantes, una vez más el padrón observado es muy similar a los varones: los indicadores son más favorables para las mujeres asiáticas ya que están mucho más concentradas en ocupaciones directivas, profesionales y técnicas y menos en las ocupaciones no calificadas. Sin embargo, si se desconsidera a este grupo, las latinoamericanas presentan una concentración más favorable que las africanas y europeas no comunitarias en las categorías superiores de la escala ocupacional (véase el cuadro I.10).

El detalle según país de nacimiento indica que las mujeres argentinas, mexicanas, uruguayas y venezolanas están más concentradas en categorías directivas, profesionales y técnicas que las mujeres asiáticas. A su vez, las bolivianas, colombianas, ecuatorianas, paraguayas y dominicanas son las que presentan las más bajas concentraciones en esta categoría. Por otra parte, mientras que las argentinas, brasileñas, chilenas, colombianas, cubanas y mexicanas presentan una tendencia hacia una menor concentración entre las directivas, profesionales y técnicas a lo largo de los años, las peruanas y uruguayas presentan una tendencia opuesta. La concentración en ocupaciones sin demanda de calificación solo es más baja que el caso asiático, entre las argentinas, cubanas, mexicanas, uruguayas y venezolanas (véase el cuadro I.11).

Cuadro I.9  
**ESPAÑA. ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN LABORAL POR CATEGORÍAS DE  
 OCUPACIÓN, SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO Y AÑO DE REGISTRO PARA  
 INMIGRANTES DEL SEXO MASCULINO (2001-2009)**  
*(Porcentajes)*

País de nacimiento	Categoría de ocupación	2001	2004	2007	2009
Argentina	Directivos, profesionales y técnicos	55,2	35,8	26,0	34,3
	Servicios	16,7	14,6	20,7	18,8
	Calificados	14,1	32,2	26,7	22,9
	No calificados	11,8	16,9	20,6	19,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Directivos, profesionales y técnicos	5,4	0,0	1,6	7,2
	Servicios	0,0	0,0	4,5	11,1
	Calificados	0,0	20,0	44,9	46,3
	No calificados	67,0	80,0	48,3	33,9
Brasil	Directivos, profesionales y técnicos	51,9	24,4	20,5	14,9
	Servicios	22,5	15,1	25,8	19,7
	Calificados	12,3	34,4	24,6	39,1
	No calificados	13,3	24,7	29,1	23,0
Chile	Directivos, profesionales y técnicos	42,9	27,0	25,1	16,5
	Servicios	3,6	5,4	14,8	11,7
	Calificados	25,2	34,4	33,8	53,9
	No calificados	18,0	31,9	22,0	17,9
Colombia	Directivos, profesionales y técnicos	21,0	11,7	15,8	9,3
	Servicios	12,3	16,0	14,5	18,5
	Calificados	19,8	34,2	30,9	33,6
	No calificados	45,4	36,7	33,1	36,6
Cuba	Directivos, profesionales y técnicos	29,5	44,3	28,9	20,9
	Servicios	24,6	9,8	9,5	28,0
	Calificados	29,9	21,5	24,4	16,6
	No calificados	16,1	23,4	28,4	32,8
Ecuador	Directivos, profesionales y técnicos	2,8	2,9	2,7	3,6
	Servicios	13,8	4,9	7,9	8,8
	Calificados	34,4	39,0	44,0	39,3
	No calificados	49,0	51,9	44,1	45,7
México	Directivos, profesionales y técnicos	73,3	68,0	69,7	59,5
	Servicios	0,0	8,7	19,4	35,4
	Calificados	26,7	6,1	3,4	2,6
	No calificados	0,0	17,2	2,9	0,0
Paraguay	Directivos, profesionales y técnicos	...	...	0,0	5,3
	Servicios	...	...	0,0	16,8
	Calificados	...	...	53,7	45,4
	No calificados	...	100,0	46,3	28,0
Perú	Directivos, profesionales y técnicos	13,3	18,8	9,2	16,9
	Servicios	14,5	6,5	20,0	9,3
	Calificados	7,0	49,5	25,9	33,3
	No calificados	50,9	21,2	34,7	32,0
República Dominicana	Directivos, profesionales y técnicos	18,2	0,0	10,7	2,9
	Servicios	0,0	8,5	7,1	21,3
	Calificados	22,3	32,9	45,6	31,2
	No calificados	59,5	58,6	33,3	44,6
Uruguay	Directivos, profesionales y técnicos	32,0	16,2	10,6	17,6
	Servicios	42,2	22,9	11,0	30,4
	Calificados	7,5	30,2	51,2	30,4
	No calificados	18,3	29,1	23,0	21,6
Venezuela (República Bolivariana de)	Directivos, profesionales y técnicos	39,3	34,1	33,2	35,9
	Servicios	10,9	9,0	6,9	16,8
	Calificados	19,3	15,8	23,4	20,6
	No calificados	25,2	30,4	32,1	16,5

Fuente: Encuesta de Población Activa, INE España.

Cuadro I.10  
 ESPAÑA. ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN LABORAL POR CATEGORÍAS DE  
 OCUPACIÓN, SEGÚN REGIÓN DE NACIMIENTO Y AÑO DE REGISTRO PARA  
 INMIGRANTES DEL SEXO FEMENINO (2001-2009)  
 (Porcentajes)

Región de nacimiento	Directivos, profesionales y técnicos				Servicios			
	2001	2004	2007	2009	2001	2004	2007	2009
España	34,4	36,3	38,9	41,3	22,4	23,1	22,8	23,5
UE - 25	40,9	46,7	42,5	39,9	17,9	21,1	22,5	23,0
Otros Europa	15,1	10,7	4,9	8,2	33,7	25,0	29,9	30,1
América Latina	19,6	9,8	11,0	11,3	24,8	27,5	31,9	34,5
África	8,6	14,7	14,9	8,8	29,3	26,9	33,0	30,3
Asia	11,3	19,5	23,5	20,3	65,6	52,8	36,3	43,0

Región de nacimiento	No calificados			
	2001	2004	2007	2009
España	21,1	19,6	18,3	16,2
UE - 25	17,7	15,7	17,9	14,8
Otros Europa	43,6	56,0	56,1	54,1
América Latina	48,3	54,9	48,9	45,5
África	47,9	48,4	41,5	53,4
Asia	19,8	24,0	31,2	29,1

Fuente: Encuesta de Población Activa, INE España.

De forma general, se puede observar una tendencia hacia una mayor diversificación en la inserción laboral de los latinoamericanos según categoría ocupacional, principalmente hacia los trabajos calificados en el caso de los hombres y hacia las categorías relacionadas a los servicios en el caso de las mujeres, aunque la concentración en las ocupaciones sin demanda de calificación sigue siendo la principal característica encontrada.

## 6. La concentración en áreas urbanas

### a) Distribución territorial

Como ha sido señalado, una de las características de los latinoamericanos es su concentración en áreas urbanas, donde el mayor peso de éstos se corresponde con las provincias españolas con mayor número de inmigrantes y que coinciden con las grandes áreas metropolitanas de Madrid (centro) y Barcelona (costa). En cambio, en las zonas interiores

Cuadro I.11  
 ESPAÑA. ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN LABORAL POR CATEGORÍAS DE  
 OCUPACIÓN, SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO Y AÑO DE REGISTRO PARA  
 INMIGRANTES DEL SEXO FEMENINO (2001-2009)  
 (Porcentajes)

País de nacimiento	Categoría de ocupación	2001	2004	2007	2009
Argentina	Directivos, profesionales y técnicos	54,2	33,1	30,7	37,4
	Servicios	26,4	25,0	35,9	30,0
	No calificados	6,6	32,5	23,2	15,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Directivos, profesionales y técnicos	0,0	3,9	1,6	0,2
	Servicios	27,4	12,7	25,9	39,5
	No calificados	72,6	79,6	69,3	58,3
Brasil	Directivos, profesionales y técnicos	56,7	11,9	7,5	15,0
	Servicios	23,8	48,9	41,7	30,6
	No calificados	9,6	34,3	40,4	50,2
Chile	Directivos, profesionales y técnicos	27,9	36,1	30,6	16,5
	Servicios	30,5	9,7	9,0	35,3
	No calificados	41,6	50,2	52,4	43,4
Colombia	Directivos, profesionales y técnicos	17,7	6,2	12,0	7,6
	Servicios	27,6	37,0	40,7	39,2
	No calificados	46,1	51,5	38,8	47,3
Cuba	Directivos, profesionales y técnicos	33,1	20,9	15,0	17,0
	Servicios	47,2	36,2	47,8	40,7
	No calificados	18,7	25,4	24,8	27,6
Ecuador	Directivos, profesionales y técnicos	2,7	1,5	2,5	2,9
	Servicios	13,7	23,6	29,0	31,5
	No calificados	81,9	68,9	63,4	55,6
México	Directivos, profesionales y técnicos	62,8	76,2	62,7	24,4
	Servicios	0,0	0,0	17,1	10,9
	No calificados	0,0	0,0	4,6	24,6
Paraguay	Directivos, profesionales y técnicos	...	0,0	2,1	2,5
	Servicios	...	39,4	13,0	22,6
	No calificados	...	60,6	77,1	69,9
Perú	Directivos, profesionales y técnicos	3,5	3,9	10,4	19,9
	Servicios	29,8	13,2	31,7	31,0
	No calificados	48,7	71,4	39,4	31,7
República Dominicana	Directivos, profesionales y técnicos	1,6	5,5	3,3	4,3
	Servicios	9,0	12,9	39,3	40,1
	No calificados	87,7	81,6	47,8	49,5
Uruguay	Directivos, profesionales y técnicos	14,7	10,0	25,6	23,4
	Servicios	27,4	56,7	29,7	46,8
	No calificados	35,9	23,6	35,1	19,8
Venezuela (República Bolivariana de)	Directivos, profesionales y técnicos	41,8	28,5	38,0	41,3
	Servicios	23,9	24,5	21,6	31,9
	No calificados	15,1	12,4	30,0	17,6

Fuente: Encuesta de Población Activa, INE España.

lejos de la capital, o en las áreas turísticas litorales, su presencia y representación es bastante menor. Se ha observado, además, una tendencia a la redistribución de los inmigrantes latinoamericanos hacia los municipios vecinos a las grandes ciudades, dentro de las áreas metropolitanas (Bayona y Gil, 2009).

Por nacionalidades, en Madrid, Barcelona y Valencia se concentran, por este orden, ecuatorianos, bolivianos y peruanos; en Zaragoza ecuatorianos y colombianos, donde en cambio no destacan los bolivianos; en Sevilla bolivianos y ecuatorianos, cambiando el orden observado en otras ciudades; mientras que en Málaga las nacionalidades más representadas son los argentinos y los paraguayos. De estos datos se extrae que por un lado existen grandes diferencias en la distribución de cada una de las nacionalidades, al mismo tiempo que tan solo Madrid y Barcelona, donde se concentra más del 17% de población extranjera, cuentan con un importante stock de inmigrantes de todas las nacionalidades.

#### **b) Segregación residencial**

Respecto a los índices de segregación residencial en las principales ciudades españolas, se ha observado que, a pesar del crecimiento de la migración internacional de los últimos años, el conjunto de extranjeros muestra unos índices de segregación que se pueden considerar como bajos o moderados, y que éstos índices son descendentes con el paso del tiempo<sup>8</sup>. El decrecimiento de los valores para latinoamericanos es el más importante y no se produce entre otros orígenes continentales con la misma intensidad. Por nacionalidades, cuando los datos adquieren representatividad, nos indican que existe una pauta bastante similar entre las principales ciudades españolas (Bayona y Vono, 2010). Para la ciudad de Barcelona, por ejemplo, se observa cómo unos niveles de segregación moderados o bajos se producen al mismo tiempo que se observa una fuerte desconcentración hacia la periferia de la ciudad (Bayona y Gil, 2008). En esta ciudad son los latinoamericanos los que mantienen niveles de segregación más bajos (Martori y Hoberg, 2004; Fullaondo; 2007; o Bayona y Blanco, 2004), mientras que estos niveles son moderados para asiáticos y africanos.

---

<sup>8</sup> Los índices de segregación solo pueden ser calculados considerando el país de nacionalidad.

### c) El acceso a la vivienda en propiedad

La compra de una vivienda en el país de destino constituye no solo un indicador de estabilidad económica sino también de deseo de permanencia en dicho país. En este caso, es una importante referencia sobre la trayectoria de los latinoamericanos en España, país en donde alrededor del 84% de las viviendas son ocupadas por sus propietarios y las diferencias entre clases sociales son prácticamente inexistentes en términos de acceso a la vivienda en propiedad (Cabré y Módenes, 2004). La llegada masiva de inmigrantes a partir del año 2000 ha coincidido con una expansión sin precedentes de las actividades del sector inmobiliario. Esa expansión ha sido la responsable de la incorporación de una gran parte de trabajadores inmigrantes en trabajos relacionados a la construcción pero también por el advenimiento de una serie de facilidades dirigidas a los mismos inmigrantes para el acceso al crédito hipotecario en un contexto donde los precios de las viviendas en España han alcanzado su tope más alto.

Teniendo como fuente de datos la Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007, elaborada en lo que se podría caracterizar como el último año que precede el inicio de la crisis económica en España, se ha observado a través de un análisis longitudinal de los datos una mayor probabilidad de volverse propietarios a largo plazo entre los ecuatorianos en comparación con los inmigrantes franceses, marroquíes, colombianos o rumanos. Esta mayor probabilidad se relaciona fuertemente con los procesos de regularización extraordinaria, una vez que los inmigrantes cumplen las condiciones de residencia documentada para el acceso al crédito hipotecario, y con la reagrupación familiar a que ha accedido gran parte de esta población, además de la intención de permanencia en el país de destino (Vono y Bayona, 2009). De hecho, la constatación es confirmada por un estudio cualitativo llevado a cabo ya en el período de la crisis económica: según informaron diferentes asociaciones de latinoamericanos, los ecuatorianos fueron el colectivo que más ha comprado viviendas, fundamentalmente a partir de 2005, después de los procesos de regularización extraordinarios (Pajares, 2009).

Ahora bien, habrá que destacar que este acceso a la propiedad de la vivienda está vinculado al acceso a créditos hipotecarios que deben ser pagos a mediano y largo plazo. Con la llegada de la crisis económica a España y el aumento de los niveles de desempleo de la población inmigrante, principalmente entre los varones, una parte importante de los propietarios estarán bajo riesgo de perder la vivienda, o más bien de constituir nuevos arreglos residenciales con el fin de seguir cumpliendo con el compromiso adquirido. Pajares (2009), por ejemplo, ha encontrado evidencia que confirma la tendencia de inmigrantes ya propietarios que vuelven a compartir pisos con otros inmigrantes con el fin de seguir pagando la hipoteca.

## 7. El retorno al país de origen

El último tema del que se ocupa este estudio es el impacto de la crisis económica que atraviesa España sobre el retorno de migrantes a sus países de origen. Aunque no se disponga de datos contundentes, se puede analizar el tema desde distintas perspectivas a través de la bibliografía y las estadísticas disponibles.

En primer lugar, hay que señalar que aunque España dispone de estadísticas sobre la salida de inmigrantes de su sistema de registro de población —el padrón municipal de habitantes— y disponibles en las Estadísticas de Variaciones Residenciales, estos datos no corresponden a la realidad. Ello ocurre porque la baja del padrón no constituye ningún requisito para dejar el país, al contrario, permanecer en este registro es la prueba de que los individuos siguen viviendo en España lo que permite, entre otros, solicitar la nacionalidad española por tiempo de residencia. De esta forma, no conviene al ciudadano que retorna desempadronarse o más bien no existe una razón para realizar el trámite.

Entre los programas oficiales de retorno asistido, destacan dos iniciativas: un primer programa existente desde 2003 impulsado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración junto con la Organización Internacional para las Migraciones —el Programa de Retorno Voluntario de Inmigrantes desde España (PREVIE— y el programa de retorno oficial del Estado Español para facilitar el retorno de trabajadores extranjeros en paro con derecho a prestación por desempleo, en vigencia desde 2008. Desde la existencia del PREVIE, han utilizado el programa 6.671 personas, de las cuales 5.779, un 87%, tenía nacionalidad de algún país latinoamericano. Este programa ofrece ayuda económica y en la realización de los trámites necesarios para el retorno de los inmigrantes (Pajares, 2009).

El programa que se inicia a partir del año 2008 fue elaborado específicamente para atender a aquellos inmigrantes que han quedado desempleados con la crisis económica de España, estaban contribuyendo a la seguridad social y tenían o tienen el derecho de recibir las prestaciones de seguro de desempleo. Un detalle importante es que para recibir las prestaciones, el inmigrante debe ser nacional de un país con el cual España tenga firmado convenio bilateral en materia de Seguridad Social, lo que existe con la mayoría de los países latinoamericanos, con la excepción importante del Estado Plurinacional de Bolivia, origen de uno de los colectivos más afectados por la crisis debido a su corto periodo de asentamiento en España y a la gran proporción de indocumentados. Además debe renunciar a su tarjeta de residencia en España y comprometerse a no solicitar una nueva residencia en el plazo de tres años. El hecho de abrir mano de la

residencia afecta, además, a todos los dependientes del inmigrante que han llegado por reagrupación familiar y tienen su residencia vinculada a la del reagrupador. Desde su entrada en vigor hasta noviembre de 2009 el programa había recibido 8.724 solicitudes. Entre los solicitantes, según origen, los latinoamericanos son los ciudadanos que más han solicitado su inclusión en el programa, fundamentalmente ecuatorianos (el 44% del total de solicitudes) y colombianos (un 18%).

Como se puede observar, la participación en los programas oficiales de retorno asistido es mínima. Sin embargo, no se dispone de otro tipo de datos empíricos. A través de los datos de las Estadísticas de Variaciones Residenciales en relación a los destinos post emigración desde España, se ha trabajado con la hipótesis de que, con la crisis económica, muchos inmigrantes estarían dirigiéndose a terceros países en Europa o a los Estados Unidos, si bien esta conclusión se basa en muy pocos registros.

## **B. La migración internacional en Ecuador: una mirada desde el país de origen**

Desde finales de la década de los noventa, Ecuador es testigo de un nuevo escenario emigratorio. Las estimaciones oficiales dan cuenta de más de 1.4 millones de ecuatorianos residiendo en el exterior en el año 2007. Además, se trata de una emigración novedosa, no solo por su envergadura cuantitativa, sino también por otros aspectos que la caracterizan como la introducción de nuevos destinos y la creciente importancia del envío de remesas para el ingreso familiar.

El éxodo reciente de la población ecuatoriana ha implicado significativas transformaciones socio-económicas, demográficas y culturales, tanto a nivel nacional como regional y local, que no han sido del todo valoradas. La disponibilidad de datos estadísticos recientes y la producción científica relacionada con el proceso emigratorio ecuatoriano, han permitido la construcción de una aproximación a las principales características de dicho proceso y a sus implicaciones para la sociedad ecuatoriana.

La información aquí contenida ha sido organizada en dos grandes apartados. En el primero de ellos se mide la emigración de ecuatorianos a través de las fuentes de datos más actuales disponibles en el país. En el segundo apartado se expone el impacto del proceso emigratorio, examinando sus consecuencias demográficas, sociales y económicas. Por último, se presenta un apartado de conclusiones en el que se recogen los principales hallazgos de la investigación y se adelantan ciertas recomendaciones relacionadas con la planificación y elaboración de políticas.

## **1. Esfuerzos por medir la emigración desde el país de origen**

### **a) El registro de los movimientos migratorios (flujos)**

#### *Evolución de las entradas y salidas de población*

La literatura en la que se analiza el proceso emigratorio ecuatoriano es muy variada. Sin embargo, la gran mayoría de las referencias utilizan como indicadores de la emigración la información proveniente de las fuentes estadísticas de los países de destino donde se encuentran los ecuatorianos. La lectura de la migración y, sobre todo, de la emigración a nivel internacional, suele enfocarse en el país receptor. Es decir, las estimaciones de los contingentes migratorios son realizadas a través de las fuentes de datos disponibles en los países de destino y las implicaciones resultantes suelen leerse en clave de las consecuencias de la llegada de población extranjera a dichos países. Aquí, por el contrario, lo que se pretende es dar una visión de la emigración como asunto socio-demográfico desde la perspectiva del país de origen: Ecuador, utilizando la información estadística en él disponible e intentando dilucidar las consecuencias de la emigración para la sociedad ecuatoriana en su conjunto. En este sentido, se debe resaltar el esfuerzo de las instituciones ecuatorianas, especialmente de la Dirección Nacional de Migración y del Instituto Nacional de Estadística del Ecuador, no solo por intentar registrar los movimientos migratorios en el país, sino también por mantener dicha información al alcance del público en general a través de su página web.

La Dirección Nacional de Migración (DNM) tiene a su cargo la realización de un registro de las entradas y salidas del país, una estadística de flujo en la que se recolecta información relevante de cada uno de los movimientos que se llevan a cabo dentro de las fronteras nacionales. Este tipo de registro constituye la única fuente que capta flujos migratorios, en lugar de stocks de migrantes en un momento determinado como en el caso de los censos y las encuestas. Sin embargo, esta fuente no se encuentra exenta de limitaciones para el análisis de los flujos migratorios (Villa y Martínez, 2000). Muy por el contrario, su calidad se ve influenciada por la manera en la cual se compilan y procesan los datos, dotando de mayor interés a su función administrativa y de control que a su función estadística. Se ha comprobado que los registros de movimientos fronterizos favorecen el subregistro y el sobre-registro tanto de entradas como de salidas, según sea el caso (Maguid, 2000).

Para evitar los problemas típicos atribuidos a los registros de entradas y salidas, se han seleccionado en el análisis únicamente los movimientos realizados por los individuos de nacionalidad ecuatoriana pues el interés es conseguir una aproximación a la tendencia de la emigración de ecuatorianos al exterior. Aún así, es importante considerar

que, al ser movimientos, es posible que una misma persona haya entrado y salido más de una vez en el período registrado. La diferencia entre las entradas y las salidas es un indicador aproximado de las migraciones, de forma tal que si las salidas son mayores que las entradas, es muy probable que en su mayoría, dichas salidas sean producto de emigraciones. No es más que una aproximación pero resulta, como se verá a continuación, de gran utilidad para la interpretación migratoria vista desde el país de origen. No han sido utilizadas otras variables disponibles como, por ejemplo, la de país de destino, porque este tipo de información no revela con exactitud el destino final del migrante, más bien es un indicador de las escalas que realiza durante su viaje migratorio.

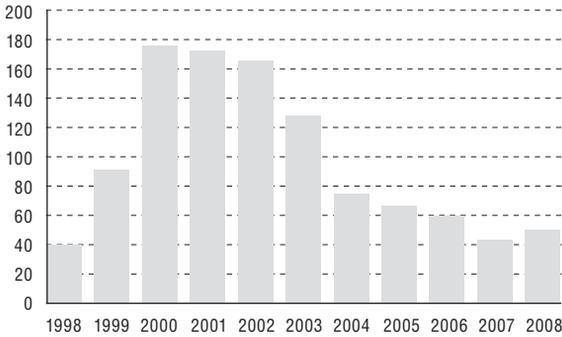
El aumento de los flujos migratorios del Ecuador durante los últimos años se encuentra bien documentado en la literatura (Soruco, Piani y Rossi, 2008; Ramírez Gallegos y Ramírez, 2005; Herrera, Carillo y Torres, 2005; Altamirano, 2003; Pedone, 2003). Durante el último siglo, Ecuador ha experimentado dos oleadas migratorias de gran importancia vinculadas directamente a dos períodos de profunda crisis económica. La primera de ellas fue generada por la caída del comercio del sombrero de paja toquilla entre las décadas de 1950 y 1960, y se caracterizó, mayormente, por la intensa emigración masculina hacia los Estados Unidos. La segunda oleada se ubica a fines de los años noventa y responde a la fuerte crisis económica experimentada por el país en las últimas décadas. La magnitud de la crisis se ha visto reflejada en los indicadores coyunturales: en solo dos años (1997-1999) la proporción de desocupados pasó del 7% al 15 %, y el porcentaje de hogares que no alcanzaban a cubrir sus necesidades básicas del 37% al 47% (Gratton, 2005). No obstante, la emigración ecuatoriana contemporánea introduce una diversidad de elementos novedosos dentro de lo que había sido hasta el momento la dinámica migratoria del país. Dichos elementos responden al aumento en la cuantía de los flujos (lo masivo del movimiento migratorio), a la mayor variedad de destinos, al aumento de la participación femenina (Altamirano, 2003) y al carácter familiar de la emigración de los ecuatorianos (Sánchez, 2004).

En el gráfico I.8 se ilustra la diferencia entre los movimientos de entrada y salida de las personas de nacionalidad ecuatoriana a dicho país entre los años 1999-2008. Como se mencionó anteriormente, esta información tiene sus limitaciones, razón por la cual, más que hablar de intensidad, se hablará en términos de tendencia. Lo que destaca es la coincidencia del período de mayor crisis socio-económica e inestabilidad política del país, con un aumento de la diferencia entre las entradas y salidas, siendo estas últimas significativamente mayores a las primeras. El punto de inflexión es el año 1999, a partir del cual la diferencia entre dichos movimientos llega casi a duplicarse para luego alcanzar el punto

máximo en el año 2000 e ir descendiendo progresivamente hasta el último año en estudio. Esta información da pistas acerca de lo que Ramírez Gallegos y Ramírez (2005) han llamado “la estampida migratoria ecuatoriana” y coincide con la creciente presencia de ecuatorianos en el extranjero reportada en el último censo.

Como se ha mencionado anteriormente, la novedad del proceso emigratorio reciente no radica solo en el aumento de la intensidad de sus flujos. Como se muestra más adelante, la llamada estampida migratoria (Ramírez Gallegos y Ramírez, 2005) es también novedosa en cuanto a otros aspectos como: la concentración de población emigrante en nuevos destinos, principalmente europeos; la tendencia hacia una ligera feminización de los flujos y la consecuente valoración de la figura femenina dentro del proyecto migratorio; y la evidente importancia de las remesas dentro de las economías familiares, en particular, y de la economía nacional, en general.

Gráfico 1.8  
 ECUADOR. EVOLUCIÓN ANUAL DEL SALDO MIGRATORIO (1998-2008)  
 (Miles)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEC.

**b) Contabilizando emigrantes (stocks)**

*Los protagonistas de los movimientos*

Un estudio publicado en el año 2008 realizado por la Comisión Especial Interinstitucional de Estadísticas de Migraciones en el Ecuador (CEIEME) estima que, a fines del 2007, la población ecuatoriana que estaba residiendo en el exterior era de entre 1,4 a 1,6 millones de personas, cifra que en términos relativos representa entre el 10% y el 11% del total de la población ecuatoriana (CEIEME, 2008).

Ahora bien, ¿cuál es el perfil de estos emigrantes? Es el objetivo de este apartado delinear las características socio-demográficas de los ecuatorianos en el extranjero. Luego de analizar los datos provenientes tanto del Censo del año 2001 como del Módulo de Migración Internacional de la Encuesta ENEMDU (Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo) realizada en el año 2007, se considera más adecuado presentar los resultados de este apartado en función de esta última. Como fuente de datos ha sido priorizada sobre el censo porque, en primer lugar, ofrece información más actualizada; en segundo, las preguntas incluidas en el cuestionario permiten describir una fotografía más completa del contingente de población ecuatoriana en el extranjero; y, en tercero, la muestra de la encuesta puede considerarse significativa a nivel estadístico, aunque no responda a la totalidad de hogares, pues recoge información sobre un total de 1.956 ecuatorianos que se encontraban residiendo fuera del país<sup>9</sup>. Siempre que se considere necesario se hará referencia a los datos censales para explicar una tendencia o, simplemente, apoyar las observaciones.

#### *Dónde residen los ecuatorianos*

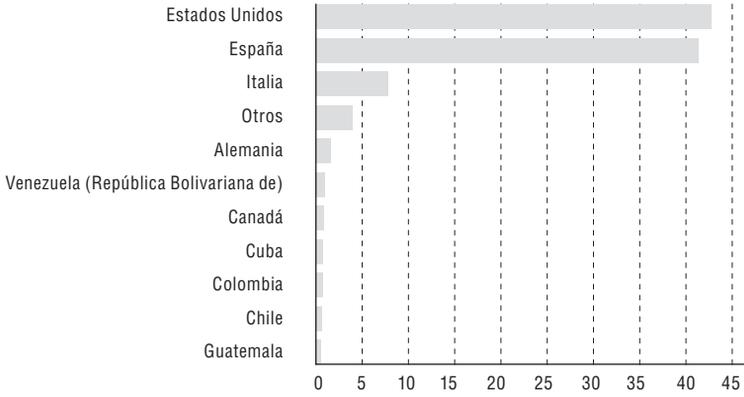
Como puede observarse claramente en el gráfico I.9, los Estados Unidos y España son los destinos migratorios preferidos. Entre ambos países concentran el 83% del total de ecuatorianos que se encuentran viviendo en el extranjero, registrando porcentajes de 42,4% y 40,8%, respectivamente. Sin embargo, cabe destacar que al hacer referencia a estos países, se está hablando de dos historias migratorias diversas. La primera de ellas, más antigua en el tiempo aunque aún vigente pero en menor cuantía, es la emigración hacia los Estados Unidos. Mientras que la segunda, hacia España, es más reciente y, además, de mayor intensidad. No obstante, la prevalencia visible de estos países, es necesario resaltar que existe un importante contingente ecuatoriano residiendo en Italia (8%).

Sin embargo, al comparar el análisis precedente con aquél del período migratorio recogido en el Censo 2001 (el cual da cuenta de un momento migratorio más reciente que cubre únicamente los emigrantes de los 5 años precedentes), se evidencia que España concentra la mitad (50%) de los ecuatorianos en el extranjero, mientras que a los Estados Unidos le corresponde un 27%.

---

<sup>9</sup> La información recogida por la ENEMDU se basa en las respuestas dadas por uno o los miembros de los hogares acerca de la o las personas del hogar que han efectuado la emigración.

Gráfico I.9  
 ECUADOR. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS EMIGRANTES SEGÚN PAÍS DE RESIDENCIA (2007)

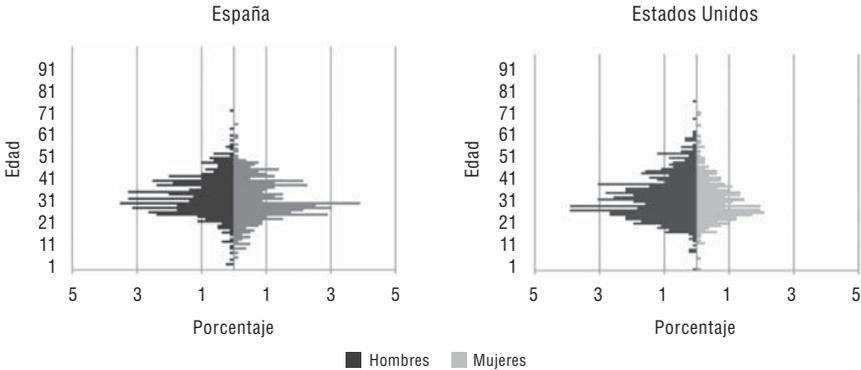


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ENEMDU.

*Estructura por edad y sexo de los residentes en el extranjero*

En términos generales, la pirámide de la población que ha emigrado de Ecuador presenta una estructura que responde al típico perfil por edad y sexo del migrante, con el grueso de población dentro de las franjas de las edades adulto-jóvenes y ligeramente masculinizada. Sin embargo, el análisis de las pirámides según país de destino muestra importantes diferencias que merecen ser destacadas. Nótese en el gráfico I.10 cómo la

Gráfico I.10  
 ECUADOR. ESTRUCTURA POR EDAD Y SEXO DE LOS EMIGRANTES SEGÚN PAÍS DE RESIDENCIA (2007)



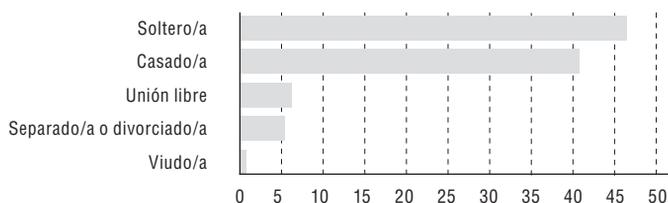
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ENEMDU.

estructura de ambas poblaciones difiere. Primero, por ser una migración anterior en el tiempo, la pirámide correspondiente a los ecuatorianos que viven en los Estados Unidos se encuentra más envejecida, mientras que la de España concentra un mayor porcentaje de jóvenes en edades activa. Segundo, la feminización del contingente que vive en España es aún más evidente si se compara con el presente en los Estados Unidos. Esta desagregación por los dos países con mayor presencia de ecuatorianos se repitió para el análisis de más de una variable, pues dadas las diferencias existentes por país de destino, no tiene sentido hablar de manera generalizada de un solo tipo de ecuatorianos en el extranjero.

#### *Estado civil antes de emigrar*

La información recabada por el Módulo de Migración de la Encuesta de Hogares reporta acerca del estado civil de los emigrantes antes de efectuar el movimiento, datos de suma importancia para entender el contexto y las implicaciones en la esfera familiar de la emigración. En el gráfico I.11 se muestra la distribución porcentual de los emigrantes por estado civil antes de la emigración. Si bien lo que destaca es el porcentaje de personas solteras, sumando las categorías de personas en pareja, se tiene que la mayoría de los emigrantes (un 47,1%) estaban casados o se encontraban en unión libre antes de emigrar. Esta particular distribución por estado civil de los emigrantes ecuatorianos rompe con el típico perfil del emigrante soltero/a, sin compromisos familiares, que se lanza a la búsqueda de oportunidades en el extranjero.

Gráfico I.11  
ECUADOR. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS EMIGRANTES SEGÚN ESTADO CIVIL PREVIO A LA EMIGRACIÓN (2007)  
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ENEMDU.

Sin embargo, lo más importante dentro de la lectura de estos datos son las implicaciones que este singular patrón por estado civil puede tener a nivel de las configuraciones familiares, específicamente en términos de la desestructuración de la familia (Sánchez, 2004; Herrera y

Martínez, 2002). En primer lugar, si la persona que emigra está casada o cohabita, quiere decir que, al menos, deja a una persona en su hogar de origen, en este caso, a su pareja. Si, además, es una pareja con hijos, el núcleo familiar se rompería, perdiendo a uno de sus miembros. Si bien es claro que la emigración en estos casos es más un proyecto familiar que individual, en los inicios, emigra solo una persona y no el núcleo familiar en su totalidad. Esta hipótesis se corrobora cuando se examina el porcentaje de emigrantes que dejaron en origen a hijos menores de 18 años, el cual alcanza un 38,3%.

En segundo lugar, si el proyecto migratorio resulta satisfactorio, la emigración de individuos con vínculos familiares ya establecidos antes de la acción emigratoria conlleva ciertas implicaciones referidas a la reagrupación familiar. Es decir, es muy probable que las peticiones de reagrupación familiar, ya en destino y luego de la estabilización de la emigración, sean mayores en este colectivo. En tercero, siempre considerando exitosa la acción emigratoria, una persona con vínculos familiares podría contribuir con mayor intensidad y de forma más constante a la mejora de los ingresos de su hogar de origen por medio del envío de remesas.

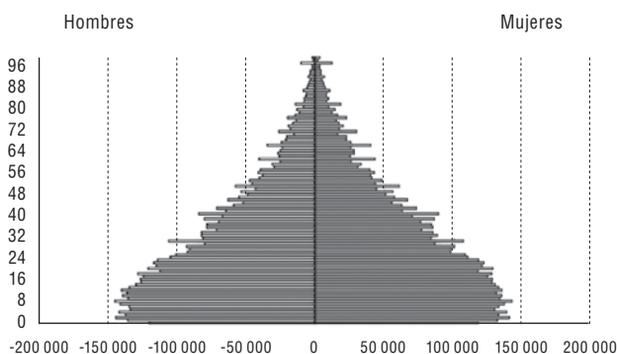
## **2. El impacto de la emigración**

### **a) Impacto demográfico**

Por lo general, la mayoría de los estudios sobre el impacto de las migraciones y su cuantificación, son elaborados desde la óptica de análisis del país de destino, el país que recibe los flujos migratorios. La razón por la cual esto sucede se encuentra en la posibilidad de medir con mayor facilidad dicho impacto. Evidentemente, se trata de un solo país que recibe flujos de diversos orígenes, y los concentra en su territorio. Así, cuando los flujos son significativos, pueden observarse claramente a partir de los datos, los cambios que la presencia de la población extranjera generan en las estructuras y dinámicas socio-demográficas. Ahora bien, la tarea de medir el impacto de las migraciones en el país de origen resulta más difícil por su alto grado de complejidad. En primer lugar, la disponibilidad de información al respecto depende de los esfuerzos adelantados por el propio país de origen en tal sentido. Esfuerzos realmente costosos y no siempre exitosos desde el punto de vista de la significación estadística del colectivo o desde la recopilación de la información más adecuada para realizar la medición. En segundo, a efectos de la cuantificación, el impacto mensurable en el origen es menor en comparación con el destino. Simplemente porque el destino acoge una mayor cantidad de inmigrantes de diversos países y sus efectos, por cantidad, son fácilmente medibles.

En este apartado se intenta responder a la siguiente pregunta: ¿Se evidencian cambios significativos en la estructura por edad y sexo de la población ecuatoriana como consecuencia de la emigración? El siguiente gráfico muestra una pirámide de poblaciones superpuestas en la que se representa a una misma población antes y después de la emigración. Es decir, muestra cómo sería la estructura por edad y sexo de la población ecuatoriana si los individuos que han emigrado no lo hubieran hecho. Esta pirámide constituye una simple reconstrucción de la población efectuada con los datos del Censo 2001, gracias al cual se puede cuantificar cuántos individuos han emigrado y cuántos viven en Ecuador, ambos contingentes por edad y sexo. La sección colorada de la pirámide corresponde a la población censada en 2001 más la población que ha emigrado, lo que a efectos del análisis sería la población que tendría Ecuador en dicho año si los emigrantes, en lugar de efectuar la emigración, hubieran permanecido en el país. Como puede notarse, en contraste con la población real a 2001, el cambio a nivel de estructura poblacional es identificable solamente en el tramo adulto joven y, en términos absolutos, no se verifica una pérdida significativa de población.

Gráfico I.12  
ECUADOR. PIRÁMIDES DE POBLACIÓN, ESCENARIOS CON Y SIN EMIGRACIÓN  
(2001)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo 2001.

La estructura por edad y sexo de la población ecuatoriana se caracteriza por la presencia de un importante contingente poblacional en las edades adulto-jóvenes lo cual, en términos demográficos, se materializa en la presencia de una pirámide poblacional joven. Así, dada la característica juventud de la estructura por edad y sexo de la población ecuatoriana, la antes mencionada pérdida de población adulta-joven vía

emigración puede ser interpretada como un aligeramiento de la presión demográfica en edades jóvenes. Se utiliza el término aligeramiento porque dentro de una estructura tan joven, el descenso de población no llega a ser lo suficientemente significativo como para poder hablar de impactos a nivel de la sociedad ecuatoriana debidos a cambios en su estructura por edad y sexo.

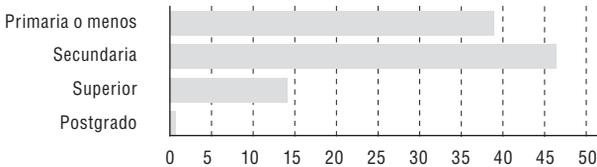
A pesar de la certeza de la afirmación anterior para el conjunto de la población ecuatoriana, sería recomendable replicar el estudio a un nivel más detallado de desagregación territorial pues, si bien a nivel nacional la pérdida no es significativa, podría llegar a serlo si se analiza la estructura por edad y sexo de algunos municipios ecuatorianos, específicamente aquellos que podrían considerarse como grandes expulsores de población. Desafortunadamente, no se dispone, en la actualidad, de los datos necesarios para su realización.

**b) La emigración según nivel educativo**

A través de la pregunta sobre el mayor nivel educativo alcanzado, incluida en el Módulo de Migración Internacional de la Encuesta ENEMDU del año 2007, se puede lograr una aproximación a la medición del peso de la emigración de ecuatorianos según nivel educativo máximo alcanzado. Gracias a la inclusión de esta pregunta es posible, por una parte, completar el perfil de los emigrantes ecuatorianos y, por otra, intentar medir la emigración de alta cualificación.

El gráfico I.13 muestra la distribución porcentual de la población ecuatoriana que vive en el extranjero según su máximo nivel educativo alcanzado. Aquí se ve claramente cómo los ecuatorianos que migran no son los más instruidos, reportando que del total, un 47% ha alcanzado como máximo nivel la secundaria. En esta misma línea, menos del 15% ha cursado estudios superiores y, los que podrían considerarse emigrantes de la más alta-cualificación, aquellos que han cursado el post-grado, representan tan solo un 0,5%. Así, según los datos de la encuesta el 85,5%

Gráfico I.13  
 ECUADOR. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS EMIGRANTES  
 SEGÚN SU NIVEL EDUCATIVO (2007)  
 (Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ENEMDU.

de los ecuatorianos que se encuentran fuera del país han alcanzado, al máximo, estudios de nivel secundario y el 62% ha alcanzado como mínimo la educación secundaria.

Si bien la información que muestra el gráfico I.13 acerca del nivel educativo de los emigrantes constituye una buena base para argumentar que, en el caso de la emigración ecuatoriana al exterior, no se puede hablar de fuga de cerebros, es necesario contrastarla con otra que provea un marco más sólido a nivel analítico. Para poder hablar de la fuga de cerebros, se puede comparar el nivel educativo de la población que no ha emigrado con el de aquella que efectivamente ha efectuado la migración. No obstante, se enfrenta una dificultad y es que, como se ha demostrado, ambas poblaciones son diversas tanto en número como en estructura. Tal dificultad puede ser solventada realizando un ejercicio de estandarización directa, que controla los efectos de estructura y que intenta responder al siguiente argumento: se trata de poblaciones distintas, además, se conoce que entre los emigrantes poco más del 14% tiene estudios superiores y entre la población no migrante esta cifra corresponde a poco menos del 17%.

¿Cuál sería el porcentaje de educación superior que tendrían los emigrantes si su estructura por edad y sexo fuera exactamente igual a la de los no migrantes? La respuesta se encuentra en el cuadro I.12, que muestra los porcentajes de población con estudios superiores reales y estandarizados. Los porcentajes reales corresponden a la distribución observada de la categoría de educación superior que responde a la variable nivel educativo. Mientras que los estandarizados corresponden a los porcentajes relativos a la educación superior aplicando a la población emigrante la estructura por edad y sexo de la no emigrante y viceversa. Se aprecia que, si la población emigrada tuviera la misma estructura por edad y sexo de la no emigrada, el porcentaje de población emigrada con estudios superiores sería significativamente menor (9,4%) a aquél de la población que no ha migrado (16,6%).

Cuadro I.12  
ECUADOR. PORCENTAJE DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EMIGRANTES Y NO EMIGRANTES, CONSIDERANDO LA ESTANDARIZACIÓN DIRECTA DE SUS ESTRUCTURAS POR EDAD Y SEXO (2001)

Porcentaje de Educación Superior	Población Tipo	
	Emigrantes	No emigrantes
Emigrantes	14,06	9,39
No emigrantes	29,20	16,59

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo 2001.

### c) Mujeres emigrantes (migración y género)

La introducción de una perspectiva de género dentro del estudio de los procesos migratorios comprende una diversidad de temáticas. Aquí se analiza, por una parte, la magnitud de la emigración femenina ecuatoriana y las características más destacadas del perfil socio-demográfico de dichas mujeres y, por otra, la manera en la que se relaciona el movimiento migratorio con la equidad y los posibles cambios en el contrato de género. Como ya se ha mencionado, la feminización de los flujos migratorios no se encuentra exenta de consecuencias, especialmente en el ámbito familiar y de género. Esto sucede si se trata de una emigración como proyecto familiar y no individual, como es el caso ecuatoriano (Fresneda, 2001). No obstante, es importante considerar que dicha feminización debe leerse en clave de país de destino. Esto significa que no es igual debatir acerca de las implicaciones en dichas esferas cuando se tratan diversos destinos al mismo tiempo.

Una desagregación de colectivos según país de destino es absolutamente necesaria a la hora de analizar las posibles consecuencias de una mayor presencia femenina dentro de los contingentes migratorios. Como se ha demostrado, las diferencias por sexo en cuanto a número de efectivos por contingente emigratorio es significativa. En el caso concreto de Ecuador, es claramente masculinizado cuando el destino es los Estados Unidos; y más equilibrado, aunque ligeramente feminizado, si el destino es España. Es por esta razón que, para efectos de este estudio, en este apartado se enfocará el análisis a España, país en el cual se comienza a evidenciar, ligeramente, la feminización de los flujos provenientes del Ecuador.

Un perfil tipo de las mujeres que migran hacia España es de mujeres adulto-jóvenes, entre las cuales un 17,2% cuenta con estudios de nivel superior. El 35,7% se encuentra casada antes de emigrar y un 37,5% deja a hijos menores de 18 años en Ecuador. Antes de salir del país un 45,8% trabaja, un 29,8% estudia y un 18% se dedica al trabajo doméstico no remunerado. Entre las razones que las motivaron a salir del país rumbo a España se encuentra principalmente la búsqueda de trabajo (80,7%), al tiempo que un 9,3% fueron trasladadas por familiares que ya se encontraban residiendo en ese destino. Ya en España, un 82,5% tiene trabajo y, del total de mujeres trabajando, un 33,2% se dedica al servicio doméstico.

Dos elementos deben ser rescatados de este perfil socio-demográfico. El primero se vincula con la vulnerabilidad de la mujer emigrante debido a su condición de precariedad en cuanto a su inserción en el mercado laboral (Moreno, 2006; Herrera, 2005). Ya sea que esté en situación migratoria irregular o no, los nichos laborales abiertos,

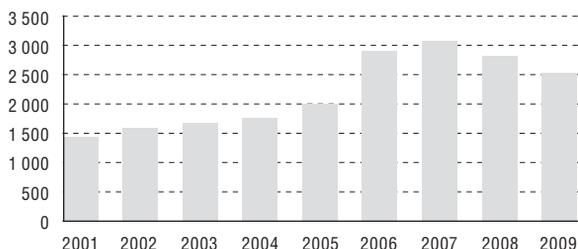
en términos de demanda, son los del trabajo en negro o el trabajo doméstico, ambas ocupaciones caracterizadas por la informalidad y la baja remuneración. Los riesgos de sufrir violaciones a los derechos humanos básicos, específicamente los laborales y sindicales son muy altos. El segundo de los elementos podría estar indicando un cambio en los roles de género como consecuencia del acto migratorio y su carácter de estrategia familiar económica y de movilidad social. Así, al momento de la encuesta solo un 5,6% de las mujeres se dedicaba a las actividades del hogar en el lugar de destino, porcentaje que si se compara con aquél anterior a la emigración, podría dar cuenta de la antes mencionada transformación de los roles de género, aunque no necesariamente de una nueva distribución del trabajo doméstico en el seno de la pareja. Aún siendo un acto de necesidad económica debido a una estrategia familiar de supervivencia, el trabajo remunerado dota a la mujer de un mayor empoderamiento, de una mayor capacidad de decisión dentro del hogar.

#### d) Remesas

##### *Evolución de las remesas e implicaciones para el desarrollo*

Durante los últimos años, los ingresos provenientes de las remesas de los emigrantes se han convertido en flujos de dinero significativamente importantes para la región latinoamericana. Lo anterior se refleja en la transformación de la región en el mercado de remesas que ha crecido más rápidamente (BID, 2009). Los datos provenientes del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo proporcionan una medida oficial de los ingresos por remesas en América Latina y, su desagregación por países, permite centrar el foco de estudio en el caso ecuatoriano. El gráfico I.14 muestra la evolución de los ingresos por remesas (medidos en millones de dólares) que entraron a Ecuador entre los años 2001 y 2009. En esta representación se observa una tendencia

Gráfico I.14  
ECUADOR. EVOLUCIÓN ANUAL DEL MONTO DE LAS REMESAS ENVIADAS POR LOS EMIGRANTES (2001-2009)  
(En dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Fondo Multilateral de Inversiones (BID).

progresiva al aumento de las remesas hasta el 2007, año a partir del cual comienzan a disminuir. Si el análisis se realiza en términos de la tasa de crecimiento anual, este decrecimiento se traduce en una disminución del 11,6% entre los años 2008 y 2009.

Ahora bien, es importante resaltar que la observada disminución en el flujo de remesas no responde solamente al caso ecuatoriano. Es una situación que se repite en la mayoría de los países receptores de remesas y la explicación se encuentra en la fuerte crisis económica que atraviesan los países emisores de las mismas. Efectos de la crisis como el desempleo y la inflación, son experimentados aún de manera más acuciada por el colectivo inmigrante, y una de sus consecuencias es el recorte en la cantidad de dinero enviada cuando no su paralización temporal. En el corto plazo será poco probable presenciar una recuperación de los flujos de remesas puesto que no se esperan crecimientos significativos en las economías de dichos países (BID, 2009).

Un ejercicio que permite ilustrar de manera clara la importancia de las remesas para la economía del Ecuador es el realizado por Acosta (2005). El autor compara los ingresos por exportaciones e inversión extranjera con aquellos derivados de las remesas. En primer lugar, concluye que, en términos monetarios y considerando todo el tramo de las exportaciones, solo los ingresos por exportaciones petroleras superan los ingresos vía remesas. Y, en segundo término, observa que el monto de las remesas es cuantitativamente superior al alcanzado por la inversión extranjera.

#### *Principales países emisores de remesas*

En el Módulo de Migración Internacional de la Encuesta ENEMDU de Ecuador del año 2007 se incluyó una batería de preguntas correspondientes al envío de remesas por parte de los emigrantes, y al uso de tales remesas dentro de los gastos del hogar. Gracias a la información recogida en este módulo se conoce que el 32,2% de los emigrantes ecuatorianos en el extranjero ha enviado remesas a su hogar de origen en los últimos 12 meses a partir de la fecha de la encuesta, es decir, entre 2006 y 2007.

Si se examina la misma información pero considerando el país donde se encuentra viviendo el emigrante, el resultado es el siguiente: España y Estados Unidos son los principales países emisores de las remesas que recibe Ecuador. De acuerdo a la distribución porcentual de los emigrantes que han enviado remesas entre 2006 y 2007 según el país de destino, el 46,1% envía el dinero desde España, mientras que el 42,6% lo hace desde los Estados Unidos. Con respecto al perfil por sexo de los emigrantes que envían remesas, se observa que, en España, las que mayoritariamente envían dinero a sus hogares en origen son las mujeres

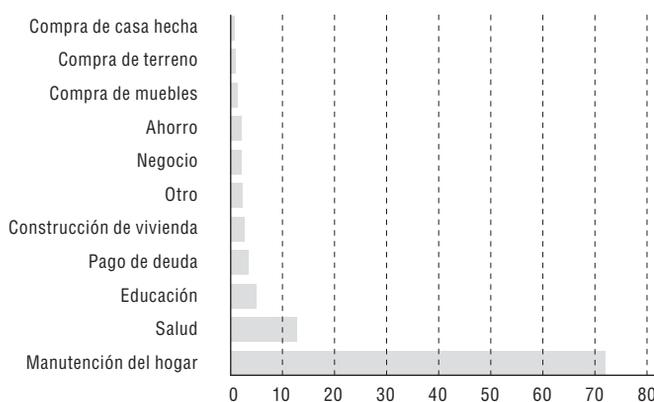
(56,4%), mientras que la situación contraria se verifica en los Estados Unidos, donde son los hombres ecuatorianos los que mayoritariamente envían dinero (50,4%). Cifras que continúan evidenciando la importancia de las mujeres emigrantes como sustentadoras económicas dentro de los proyectos migratorios familiares.

### *Los hogares y el envío de remesas*

Un análisis más detallado de los datos de la ENEMDU 2007 permite conocer cómo los hogares receptores gastan el dinero que les envían los emigrantes desde el extranjero. El gráfico I.15 muestra la distribución porcentual del destino que da el hogar a las remesas que ha recibido durante los último doce meses, es decir, a qué ha sido destinado el dinero que le ha sido enviado entre diciembre de 2006 y el mismo mes del año siguiente. Como puede observarse, casi el 71% de los hogares receptores de remesas dedica esta entrada monetaria a cubrir los gastos relacionados con la manutención del hogar. Los rubros siguientes según su peso relativo son los relacionados con la salud y la educación, a los que le corresponden un 12,4% y un 5,1%, respectivamente.

Estos porcentajes apuntan hacia dos aspectos de gran importancia cuando se trata de considerar las implicaciones que tienen para los hogares el envío de remesas. El primero se relaciona con el papel de protección social que cumplen las remesas dentro del núcleo que las recibe. Se constata que los hogares dedican una parte importante del dinero que reciben a cubrir sus necesidades en salud y educación,

Gráfico I.15  
ECUADOR. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL DESTINO QUE DA EL HOGAR A LAS REMESAS ENVIADAS POR LOS EMIGRANTES (2007)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ENEMDU.

necesidades que, en principio, deberían ser cubiertas por el Estado. Por su parte, el segundo aspecto refiere a la capacidad que da a los hogares la recepción de las remesas (como cualquier otro tipo de ingresos) para la superación de la pobreza, pues marca la diferencia al momento de satisfacer las necesidades básicas de todos sus miembros. Si bien no resulta claro el efecto multiplicador del destino de remesas al gasto de los hogares (Martine, Hakkert y Guzmán, 2000), parece evidente el papel de amparo que podrían estar teniendo estos recursos económicos en lo referente a la protección de la pobreza.

Ahora bien, dado el bajo nivel de ahorro e inversión que evidencian los datos, las remesas vienen a complementar el ingreso del hogar, formando parte del mismo, razón por la cual la mencionada capacidad de superación de la pobreza no solo sería relativa sino también temporal y altamente sensible a cualquier imprevisto: una variación negativa que disminuya o imposibilite el envío de dinero podría provocar una importante caída en el ingreso familiar y las mejoras en el alivio de la pobreza tendrían un mero efecto puntual y restringido en el tiempo (Olivie, Ponce y Onofa, 2008; Acosta, Olivares y Villamar, 2006).

#### **e) Migración de retorno**

Por su naturaleza directamente dependiente de los vaivenes que caracterizan la vida de los emigrantes en destino, las estimaciones de la migración de retorno resultan de gran dificultad. A menos que se den las circunstancias en las que un individuo que ha emigrado se vea forzado a retornar a su país de origen, el retorno responde a objetivos específicos del proyecto emigratorio y a la relación de dichos objetivos con una serie de elementos poco previsibles relativos a la coyuntura o a elementos de tipo estructural experimentados por los emigrantes. Por ejemplo, una mujer ecuatoriana casada, con hijos dependientes, deja el país en búsqueda de un trabajo en el extranjero. Su idea inicial es no volver a Ecuador, pero sin embargo, a medio camino se encuentra con que no logra reagrupar a su familia en destino y, en consecuencia, decide volver. Esto no es más que un pequeño ejemplo, pero gracias a una reflexión de este tipo se puede entender la dificultad de estimar movimientos efectivos de retorno entre la población emigrante.

Es difícil contar con información acerca de este asunto proveniente de indagaciones directas a los protagonistas y, aún contando con ellas, se debe ser muy cauteloso a la hora de interpretar lo observado. No obstante, aprovechando la disponibilidad de datos acerca del retorno recogidos por el Módulo de Migración Internacional de la Encuesta ENEMDU 2007, se exploran las respuestas de los ecuatorianos en el exterior relacionadas con su posible retorno al país.

De acuerdo a la totalidad de encuestados, el 42,7% ha regresado a Ecuador de visita al menos una vez desde que se encuentra viviendo en el extranjero. Si bien este porcentaje no dice nada directamente sobre el retorno, permite constatar que la emigración es un proceso de lazos, de redes y vasos comunicantes, que puede interpretarse desde la transnacionalidad. Nuevamente se advierte que esta información debe ser leída de la manera más adecuada posible y es que, al hablar del regreso por visita al origen, no pueden dejar de considerarse las restricciones impuestas por las políticas migratorias del destino que pueden constreñir los deseos de visita de los emigrantes. Es así como, si la misma pregunta se filtra por país de destino, en el caso de los Estados Unidos se observa como solo un 20,7% de los ecuatorianos que viven allí han podido regresar de visita al Ecuador, mientras que, entre aquellos que se encuentran en España, dicha cifra alcanza un 60,8%.

Una diferenciación exactamente igual a la anterior debe realizarse al interpretar las expectativas de retorno de los emigrantes ecuatorianos en el extranjero, pues seguramente sus planes de volver al país sean distintos en función del lugar en el cual se encuentran desarrollando su proyecto migratorio. Los elementos que se esconden detrás de la decisión de retornar al país de origen son de naturaleza tan compleja y variada que se limitará el comentario aquí presentado a reportar las respuestas de los encuestados. Así pues se puede decir que, en general, ante la pregunta: ¿piensa regresar al país? El 54,3% responde que no. Del casi 46% restante que tiene proyectado volver a Ecuador, el 37,2% retornaría a mediano plazo, léase, entre los próximos dos y cinco años tomando como referencia la fecha de la encuesta. No deja de ser curioso observar los porcentajes de los ecuatorianos que se encuentran en los dos países con mayor presencia de inmigrantes: los Estados Unidos y España, respectivamente. El 58,9% de los emigrantes ecuatorianos en los Estados Unidos no tiene pensado regresar al país, mientras que en España la proporción de los que piensan regresar (49,7%) y de los que no (50,2%), es muy similar.

### **C. La migración internacional en Colombia: una mirada desde el país de origen**

La migración internacional se ha convertido en uno de los hechos más importantes para Colombia en el cambio de siglo. Estimaciones post-censales dan cuenta de un aproximado de más de 3,3 millones de colombianos residiendo fuera del país. Los efectos derivados de esta significativa emigración recién empiezan a captar el interés de científicos sociales y planificadores públicos. Una de las dificultades que caracteriza

el estudio de las migraciones en los países de la región, en general, y en Colombia, en particular, es no contar con datos estadísticos actualizados que posibiliten la medición de la verdadera magnitud e implicaciones del proceso emigratorio actual.

La información aquí presentada ha sido organizada en dos grandes partes: una referida a la medición de la emigración colombiana y la otra al impacto de dicho proceso en diferentes ámbitos. También se incluyen algunas conclusiones relevantes.

## **1. Esfuerzos por medir la emigración desde el país de origen**

### **a) El registro de los movimientos migratorios (flujos)**

#### *Evolución de las entradas y salidas de población*

La temática de las migraciones internacionales en Colombia no ha sido objeto central de interés académico sino hasta hace unos pocos años. Lo anterior se refleja en la escasa producción de literatura relacionada tanto con el proceso migratorio, en general, como con el emigratorio, en particular. Son dos las razones atribuidas a la falta de interés en la temática. La primera de ellas, según Cárdenas y Mejía (2006), responde a la tendencia histórica de los movimientos migratorios en el país. No es sino hasta el período más reciente, desde finales de la década de los noventa, que la migración de colombianos al exterior ha adquirido una magnitud realmente significativa: las estimaciones realizadas por los autores dan cuenta de un aproximado de 1,6 millones de emigrantes entre los años 1996 y 2005.

Por su parte, la segunda de dichas razones puede atribuirse a la dificultad de acceso a la información estadística necesaria para avanzar en el conocimiento de la temática migratoria nacional. Al hablar de dificultad, se hace referencia particularmente a la inexistencia y falta de disponibilidad de datos en Colombia, país de origen de la emigración, lo que implica que la realización de una adecuada aproximación al tema emigratorio de colombianos es solo factible utilizando la información de fuentes estadísticas de los países de destino. No obstante, y consciente de las limitaciones generadas por la falta de datos estadísticos, este estudio plantea una lectura desde la perspectiva del país de origen.

No obstante lo anterior, se debe reconocer el esfuerzo de algunas instituciones colombianas, como el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), por mantener registrados y actualizados los movimientos migratorios efectuados en el país y por hacer que dicha información se encuentre disponible al público a través de su página web. El DAS es el ente encargado de registrar tanto las entradas como las salidas del país. Una

estadística de flujo que recopila información relevante de los movimientos que se efectúan dentro de las fronteras nacionales. Sin embargo, la información proveniente de este tipo de registro estadístico, que capta flujos migratorios y no stocks de población, debe estar supeditado a una consideración y es que se trata de una fuente que presenta importantes limitaciones (Villa y Martínez, 2000). La calidad del registro depende de la forma en que se compilan y procesan los datos, forma que, por lo general, responde más a una función administrativa y de control que a una estadística. El estudio realizado por Maguid (2000) demuestra una de sus principales limitaciones y es que los registros de movimientos fronterizos terminan por subestimar o sobre-estimar tanto las entradas como las salidas de población.

Considerando que los registros son estadísticas de flujo, los datos proporcionados por los mismos no pueden ser interpretados como cuantía de colombianos que han salido y entrado del país. Al tratarse de movimientos, una misma persona puede haber entrado y salido más de una vez en el período de registro. De esta manera, la interpretación correcta responde a la de un indicador proxy de los flujos migratorios. En particular, para este estudio, el indicador viene dado por la diferencia entre las entradas y las salidas: si las salidas superan a las entradas, es muy probable que, en su mayoría, dichas salidas sean producto de emigraciones.

A modo de sortear las limitaciones mencionadas, dentro de las variables disponibles en la base de datos del DAS, fueron seleccionados para el presente análisis solo los movimientos realizados por los individuos de nacionalidad colombiana, dado que el principal objetivo es reconstruir la tendencia emigratoria de colombianos al exterior. El saldo de las entradas y salidas constituye una aproximación pero resulta, como se demuestra a continuación, de gran utilidad para la interpretación del hecho emigratorio visto desde el país de origen. No han sido utilizadas otras variables disponibles como, por ejemplo, la de país de destino, porque este tipo de información no revela con exactitud el destino final del emigrante, más bien es un indicador de las escalas que realiza durante su viaje emigratorio.

La producción científica relacionada con la emigración colombiana se ha visto reactivada gracias al reciente aumento de los flujos emigratorios y a la creciente presencia de colombianos en el exterior. Sin embargo, en su mayoría, los trabajos estudian el tema desde la perspectiva del país de destino. Como se ha mencionado, los análisis desde Colombia, es decir, con datos colombianos y que consideran los impactos para la sociedad colombiana, son escasos. Solo se identifican esfuerzos desde esta perspectiva en el área del envío de remesas y su impacto para la

economía nacional (Cardona y Medina, 2006; Tovar y Vélez, 2006; Garay y Rodríguez, 2005), y en un estudio realizado por Paredes y Tovar (2009) sobre la relación entre emigración y educación. Aquí radica la principal motivación de la presente investigación: la lectura de la emigración desde y para Colombia.

Un análisis de este tipo posee tanto ventajas como desventajas. Entre las primeras, la más importante radica en la utilidad práctica de la información proveniente de fuentes del país para el desarrollo de políticas vinculadas al ámbito migratorio. Entre las segundas, están las limitaciones que presenta para el análisis la falta de disponibilidad de datos estadísticos que permitan cuantificar la emigración y sus diversas implicaciones.

La literatura consultada coincide en la identificación de tres importantes oleadas emigratorias durante el Siglo XX, todas ellas claramente diferenciadas en lo que respecta al país de destino de la emigración (Bermúdez y otros, 2009; Cárdenas y Mejía, 2006; González, 2004; Ayala y otros, 2001; Cardona y otros, 1980). La primera de las olas emigratorias acontece en la década de los setenta, más específicamente entre 1965 y 1975, y tuvo como destino mayoritario los Estados Unidos. La segunda de ellas se ubica en los años ochenta. Se trataba de una migración de tipo laboral dirigida hacia un país vecino: la República Bolivariana de Venezuela. El auge de su industria petrolera y su cercanía con Colombia convirtieron a este país en un atractor de población realmente fuerte. Por último, la tercera ola se ubica a finales de la década de los noventa y su principal destino fue y continúa siendo España. Por su contemporaneidad y particulares características, merece la pena estudiar más a fondo lo que ha sido escrito por los especialistas acerca de esta última oleada emigratoria.

De acuerdo con Cárdenas y Mejía (2006), existen grandes diferencias entre los motivos que podrían haber activado las distintas oleadas emigratorias, motivos que van más allá de la diversidad de los destinos y sus magnitudes. Así, los dos primeros flujos emigratorios respondían principalmente a factores externos, como el caso del cambio legislativo favorable a la inmigración en los Estados Unidos y la fuerte activación de una economía petrolera en plena bonanza en la República Bolivariana de Venezuela. El tercer flujo, por el contrario, responde a factores de tipo interno, estrechamente relacionados con la fuerte crisis económica experimentada por Colombia a fines de siglo y la exacerbación del conflicto armado.

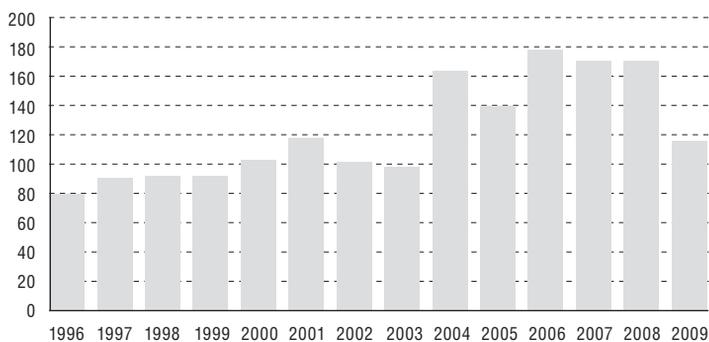
En lo concerniente a la crisis económica, luego de la devaluación del peso y el aumento de los tipos de interés, las economías de hogares y empresas se deterioraron drásticamente, generando la profunda recesión de 1999 (Echeverry, 2001). Su magnitud se ha visto reflejada en

los indicadores coyunturales: la tasa de desempleo aumentó de 8,7% en 1995 a 22% en 2002 y, para el año 2003, al menos el 31% de los hogares había experimentado la pérdida de empleo de la persona de referencia (Sánchez y Prada, 2004). El reflejo de ambas problemáticas se encuentra en el que ha sido considerado como el mayor aumento en los flujos migratorios de colombianos hacia el exterior. En el gráfico I.16 se ilustra la diferencia entre los movimientos de entrada y salida de las personas de nacionalidad colombiana entre los años 1996-2009. El primer punto a resaltar es la coincidencia del período de mayor crisis socio-económica y conflicto armado del país, con un aumento del saldo migratorio en el cual las salidas de población colombiana son significativamente mayores a las entradas.

Se observa el aumento gradual de los flujos hasta el 2003, año a partir del cual la diferencia entre las entradas y las salidas de población colombiana experimenta un incremento aún más intenso. En el año 2004, la diferencia entre dichos movimientos llega a representar el doble de la cifra del primer año de observación para luego alcanzar su punto máximo en el año 2006 e ir descendiendo progresivamente hasta el 2009, último año en estudio. La información representada en el gráfico dibuja las directrices de los flujos emigratorios colombianos durante los últimos trece años y concuerda con la creciente presencia de colombianos en el extranjero reportada en el censo de población del año 2005.

Como ha sido el caso de otros países de la región, entre ellos Ecuador, el carácter novedoso de la emigración de colombianos al exterior no reside solamente en el aumento de la intensidad de sus flujos. También lo es por la novedad que presenta España como nuevo

Gráfico I.16  
COLOMBIA. EVOLUCIÓN ANUAL DEL SALDO MIGRATORIO (1996-2009)  
(En miles)



país de destino, por la feminización de los flujos emigratorios y por el impacto del envío de remesas tanto a nivel macro como a nivel microeconómico en la sociedad colombiana. Llegado este punto resulta de gran importancia resaltar que, en el caso colombiano en particular, un cierto tipo de migración, la transfronteriza, desempeña un papel vital en los movimientos migratorios del país y ha estado tradicionalmente vinculada con el desplazamiento forzado, el asilo y el refugio. Es por ello que se incluye un apartado de refugiados colombianos en el que se plantea un acercamiento a la emigración forzada internacional.

## **b) Contabilizando emigrantes (stocks)**

### *Los protagonistas de los movimientos*

De aquí en adelante el presente estudio se enfrenta al problema, ya mencionado anteriormente, de la medición de los stocks de colombianos en el extranjero a través de la información proveniente de bases de datos propias del país. La única fuente de información disponible representativa a nivel nacional<sup>10</sup> para analizar la población colombiana residente fuera del país es el último Censo de Población y Vivienda realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el año 2005. En este censo se incluyeron por vez primera preguntas referidas directamente a la emigración internacional (Khoudour-Castéras, 2007). Sin embargo, únicamente han sido agregadas en el cuestionario dos preguntas que indagan si alguno de los miembros del hogar se ha ido a vivir al extranjero definitivamente y a qué país lo ha hecho.

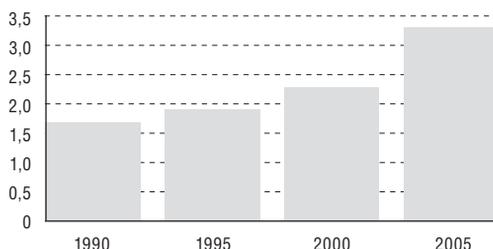
De forma tal que, la inclusión de estas dos preguntas solo permite conocer cuántos miembros del hogar han emigrado y hacia dónde en el momento de la entrevista. Lamentablemente, no puede obtenerse mayor información sobre el perfil socio-demográfico de dichos emigrantes (edad, sexo, nivel educativo, estado civil, entre otras variables de interés). Esta es una gran limitación al presente estudio puesto que no se cuenta con la información estadística necesaria para estudiar los perfiles de los emigrantes y el impacto demográfico en la población de destino.

Entrando en materia, las estimaciones del DANE de los últimos quince años, referentes al número de colombianos residentes en el extranjero, se encuentran representadas en el gráfico I.17. En dicho gráfico se observa que el número de colombianos, medidos en millones de personas, ha tenido un progresivo aumento desde los años noventa hasta el año 2005, año del último empadronamiento censal. No obstante, se evidencia que la mayor intensidad referida al aumento de población

---

<sup>10</sup> Se han adelantado algunos esfuerzos en materia de conocimiento emigratorio. Un claro ejemplo de ello es la Encuesta AMCO, referencia en la literatura sobre el tema. Sin embargo, es solo representativa de la región Centro Occidente de Colombia.

Gráfico I.17  
 COLOMBIA. NÚMERO DE COLOMBIANOS RESIDIENDO EN EL EXTERIOR  
 (1990-2005)  
 (En millones)



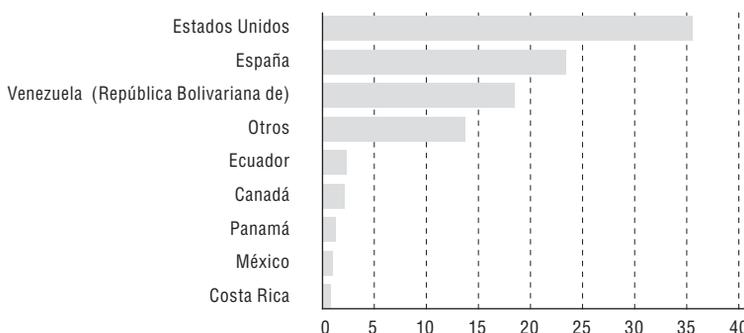
Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones del DANE.

en el tiempo se produce entre los años 2000 y 2005, el período migratorio más reciente. Durante la totalidad del período de observación, la cuantía de colombianos en el exterior se ha visto incrementada en 1,6 millones de personas, incremento que concentra poco más de un millón de personas solo en el período reciente.

*Dónde residen los colombianos*

Según el Censo 2005, 3.331.107 colombianos se encuentran residiendo en el exterior, cifra que representa aproximadamente el 9% del total de la población censada en el país. Ahora bien, ¿dónde se encuentran residiendo los colombianos que han dejado el país? Como puede observarse en el gráfico I.18, se confirman los Estados Unidos, España y la República

Gráfico I.18  
 COLOMBIA. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS EMIGRANTES SEGÚN PAÍS  
 DE RESIDENCIA (2005)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo 2005.

Bolivariana de Venezuela como los tres destinos migratorios preferidos. Nótese que todos ellos constituyen los destinos típicos de las tres oleadas emigratorias expuestas en el apartado anterior.

Las cifras censales que permiten reconstruir la distribución porcentual de los emigrados según país de destino, hablan de un 35,4% de colombianos viviendo en Estados Unidos, siendo la emigración hacia este país la más antigua dentro de la tradición migratoria colombiana. El segundo país de destino preferido por los colombianos es España, donde se encontraban residiendo en el año 2005 el 23,3% de los nacionales en el exterior. Y el tercero, la República Bolivariana de Venezuela, que registra una proporción cercana al 19%.

También dichas cifras permiten identificar los cambios experimentados en los stocks de colombianos en el exterior según el país donde se encuentran residiendo y según el período de la emigración. El cuadro I.13 recoge la antes mencionada evolución de los contingentes poblacionales en los tres países de destino que concentran un mayor

Cuadro I.13  
NÚMERO DE EMIGRANTES COLOMBIANOS POR PAÍS DE RESIDENCIA  
SEGÚN PERÍODO EMIGRATORIO (2005)

	Antes de 1996	1996-2000	2001-2005
España	9 662	34 690	61 653
Venezuela (República Bolivariana de)	40 192	15 100	36 796
Estados Unidos	55 363	46 565	57 184
Ecuador	2 543	2 332	9 236
Otros destinos	19 644	21 956	47 313
Total	127 404	120 643	212 182

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo 2005.

número de colombianos residentes. Es una evidencia más a favor de la antigüedad o actualidad de la emigración según destino. Si se centra la atención en el número de individuos emigrados antes de 1996, la mayoría de los colombianos se encontraban en los Estados Unidos (43,5%) y en la República Bolivariana de Venezuela (31,5%). Entre los años 1996 y 2000, el primero (38,6%) se mantiene como país líder de destino, pero el segundo lugar lo alcanza España (28,8%) superando a la República Bolivariana de Venezuela (12,5%). En el último período quinquenal de observación (2001-2005), España continúa avanzando, y lo hace de manera tal que, en este período, llega a concentrar el 29,1% de colombianos fuera del país, número mayor al correspondiente a los Estados Unidos (27%).

### c) Refugiados colombianos: emigración forzada

En el caso particular de Colombia, un estudio de estas características no puede tratar la emigración como un todo homogéneo. Dado el contexto específico de violencia y evolución del conflicto armado en el país desde la década de los ochenta, resulta pertinente la inclusión de un apartado en el que se estudie otro tipo de migración: aquella que ocurre por coerción, a la fuerza. Si bien es cierto que, en su mayoría, los flujos de migración forzada son mayoritariamente internos (desplazamiento interno), la agudización de la situación de violencia durante los últimos años ha impulsado el aumento de los flujos transfronterizos (Rivera y otros, 2007). Más específicamente, el reciente incremento de los desplazamientos forzados a los países vecinos a Colombia responde tanto al incremento de la violencia por parte de los grupos armados como a las medidas correspondientes que ha tomado el Estado colombiano para intentar resolver la situación<sup>11</sup> (Ahumada y Moreno, 2004).

#### *Dimensiones del desplazamiento transfronterizo y países de asilo*

Los datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a fecha de 2009, contabilizan un aproximado de 70 mil refugiados colombianos en el exterior, cifra que asciende a más de medio millón de personas, si se consideran también aquellos individuos que se encuentran en una situación similar a la de refugiado<sup>12</sup>. Además, para el momento, se encontraban en proceso de consideración poco más de 43 mil solicitudes de asilo aún sin dictamen definitivo. En el cuadro I.14 se presenta el número de refugiados colombianos por principal país de destino y el peso porcentual que representan los mismos con respecto a la población total de refugiados registrados en cada país. Como puede observarse, de acuerdo con la concentración de refugiados en números absolutos, Estados Unidos, Ecuador y Canadá constituyen los tres países que cuentan con una mayor presencia de refugiados de origen colombiano. Considerando el peso de los colombianos dentro del total de refugiados, se evidencia la importancia del contingente de refugiados colombianos en Ecuador, quienes representan un 77,5% del total de refugiados registrados en este país. Este porcentaje también arroja luces acerca del crucial papel desempeñado por dicho país en relación al asilo de colombianos en situación de vulnerabilidad. Ahora bien, en el cuadro I.14 se incluyen únicamente las personas oficialmente registradas en el país de asilo como refugiadas. Otras estimaciones del ACNUR dan cuenta de la presencia de aproximadamente 250 mil colombianos en Ecuador y 200 mil en la República Bolivariana

<sup>11</sup> Especialmente a la aplicación militar del Plan Colombia.

<sup>12</sup> Se refiere a las personas que son desplazadas por conflictos armados o situaciones de violencia, pero que no solicitan formalmente el asilo en carácter de refugiados.

de Venezuela, que se encuentran en una situación similar a la de refugiados. Las cifras aumentan considerablemente porque es mucho mayor el número de personas que han efectuado el desplazamiento sin realizar la petición de asilo bajo la figura del refugiado.

Cuadro I.14  
NÚMERO DE REFUGIADOS COLOMBIANOS SEGÚN PAÍS DE ASILO (2007)

Principales países de asilo	Número de refugiados colombianos	Total de refugiados	Porcentaje de refugiados colombianos
Estados Unidos	23 599	281 219	8,4
Ecuador	11 556	14 903	77,5
Canadá	9 978	175 741	5,7
Total	45 133	471 863	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del ACNUR, Anuario Estadístico 2008.

### *Ecuador: el "gran" país de asilo*

El rol central y activo que juega Ecuador como país receptor dentro de la dinámica emigratoria colombiana se debe, por una parte, a las relaciones establecidas tradicionalmente entre ambos países y a la particular situación de la frontera colombo-ecuatoriana; y, por otra, a la particular política de Estado ecuatoriana relativa al refugio.

En lo que respecta a las relaciones entre los países, resulta de vital importancia reconocer el tradicional intercambio transfronterizo entre ambos tanto a nivel comercial como poblacional, que se remonta a 1824 con la adscripción de la ex Real Audiencia de Quito al Departamento de Cauca (Rivera y otros, 2007). No obstante, este vínculo fronterizo no solo habla de tradición sino también de actualidad. La frontera compartida por Colombia y Ecuador constituye, a día de hoy, el territorio en el cual se han aplicado con mayor intensidad las estrategias antinarcóticos que unen operaciones de tipo militar con otras como la fumigación de cultivos (Ahumada y Moreno, 2004). Esta zona ha sido convertida en el sector fronterizo más delicado en lo referente tanto al espacio geopolítico como a los múltiples desplazamientos transfronterizos por causa de la creciente situación de violencia.

Según Morales, Acuña y Li Wing-Ching (2009), los problemas fronterizos entre Colombia y Ecuador mantienen una doble dimensión. La primera de ellas es económica, pues allí se ubican los más importantes yacimientos e infraestructuras petroleras de Ecuador. Sin embargo, muy a pesar del dinamismo económico de la zona, los indicadores socio-

económicos de las poblaciones de la región dan cuenta de bajos niveles de desarrollo económico y social. La segunda dimensión del conflicto fronterizo responde al ámbito político y de seguridad nacional. Las diferencias en cuanto a la respuesta militar y de defensa de ambos países han influenciado las relaciones bilaterales relacionadas con los intercambios fronterizos.

En cuanto a la respuesta al asilo, Verney (2009) afirma que Ecuador ha mantenido una política de Estado responsable en términos de refugio, aún en los momentos en los que el conflicto armado ha alcanzado su mayor intensidad. Tanto así que, según la autora, Ecuador puede ser considerado como un modelo de integración dentro de la región latinoamericana: “No existen campos de refugiados: éstos viven entre la población ecuatoriana y tienen acceso a la sanidad, la educación y el empleo” (Verney, 2009:60).

Como consecuencia del recrudecimiento de los enfrentamientos entre el ejército colombiano y los grupos armados y la constante fumigación de cultivos en el sur del país, el incremento de desplazamiento de colombianos a Ecuador en los últimos años ha sido alarmantemente significativo. Según lo reportado por Ahumada y Moreno (2004) gracias a la información proveniente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, entre los años noventa y 2003, las peticiones de refugio pasaron de un promedio de 60 en los noventa a 6.270 solicitudes en 2002 y 5.142 solo en el primer trimestre de 2003.

## **2. El impacto de la emigración**

### **a) Mujeres emigrantes: implicaciones de la feminización**

La migración internacional latinoamericana de las últimas décadas se caracteriza por la existencia de un componente más femenino que masculino y el caso de Colombia no es una excepción (Vono y otros, 2008). La feminización de los flujos migratorios no se encuentra exenta de consecuencias, especialmente en el ámbito familiar y de género. A continuación se organiza el análisis en dos ejes cualitativamente diferenciados. Se responderá a las consecuencias generadas por la emigración femenina colombiana, en primer término, en el ámbito de la familia en el país de origen y, en segundo lugar, en el ámbito de las vulnerabilidades en el país de destino.

Para facilitar el ejercicio de análisis se usa como referencia la emigración hacia España por el grado de feminización que la caracteriza. Se sabe que la creciente feminización de las migraciones colombianas hacia España ha sido posible gracias a la conjunción de dos particulares

situaciones. La primera de ellas es la crisis, detonante de la búsqueda de posibilidades de empleo en el extranjero. Y la segunda, la creciente demanda de mano de obra femenina en España para trabajos de baja cualificación. Ambas situaciones han provocado el protagonismo femenino como principal eslabón dentro de las cadenas migratorias.

Con respecto al primer eje de análisis, la emigración femenina no autónoma provoca rupturas familiares y, en el peor de los casos, la pérdida de la tan importante figura materna por parte de los hijos menores dejados en el hogar de origen. Además, se suman los costos emocionales que asumen las mujeres al verse obligadas a dejar a su familia, bien sean sus hijos, su pareja o ambos, y aquellos costos proveniente del proceso de adaptación a nuevas realidades en la sociedad de destino. Al ser las mujeres la cabeza de la estrategia migratoria, son ellas las responsables de mejorar la situación de sus familias en sus hogares de origen, respondiendo por ellas económicamente, y siendo las encargadas de activar el proceso de reagrupación familiar, en el caso de que así lo deseen, o más bien de administrar a sus familias transnacionales (Rivas y González, 2009). Tal vez la consecuencia más grave a nivel familiar sea el tener que dejar a los hijos, sobre todo aquellos menores de edad, al cuidado de lo que podría llamarse tutores temporáneos, quienes, por lo general, suelen ser alguno de los miembros de la familia. Para los hijos, este “abandono” representa la pérdida de una figura de guía, acompañamiento y autoridad. El reemplazo de dicha figura no suele ser un fenómeno inmediato, implica la re-definición de los vínculos familiares y afectivos y deja a los niños en una especie de limbo familiar al cual les resulta muy difícil adaptarse. Este proceso de adaptación puede dilatarse en el tiempo y, por ende, aumentar la probabilidad de conductas de riesgo y la vulnerabilidad del infante.

En los casos en los que la mujer con familia es la protagonista de la emigración para la búsqueda del bienestar del hogar, es muy probable que se transforme el contrato de género establecido en el seno familiar (Posso, 2007). La mujer se convierte así en la principal proveedora de ingresos del hogar, situación que genera un mayor empoderamiento en cuanto a la toma de decisiones y una redefinición de las relaciones de género con su pareja. Situación que lleva aparejada la ruptura con la representación social, muy arraigada en esta sociedad, del hombre proveedor y cabeza de familia, lo cual implica “la erosión del papel del varón como proveedor económico” (Ramírez y otros, 2005:7). En cuanto al segundo ámbito de análisis, el correspondiente a la condición de la mujer pionera en el país de destino, los mayores riesgos se relacionan con su incorporación al mercado laboral (Micolta León, 2007). Bien sea que su situación sea o no irregular, los nichos laborales abiertos, en términos de demanda, son los del trabajo irregular o el trabajo doméstico. Ambas ocupaciones se

caracterizan por la informalidad y las bajas remuneraciones, razón por la cual los riesgos de sufrir violaciones a los derechos humanos básicos, específicamente los laborales y sindicales, son muy altos.

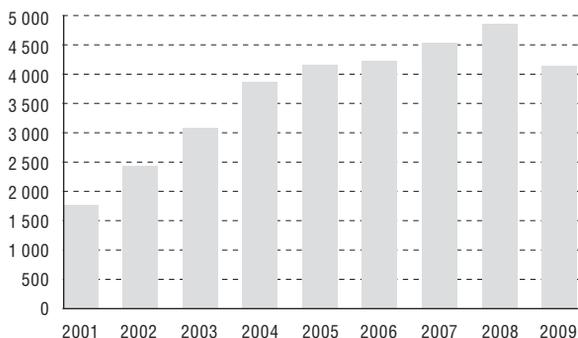
## b) El envío de remesas

### *Evolución de las remesas e implicaciones para el desarrollo*

Los datos provenientes del Fondo Multilateral de Inversiones del BID proporcionan una medida oficial de los ingresos por remesas en la región. La última información disponible sobre la cuantía de las remesas en América Latina y el Caribe ubica a Colombia como el tercer país receptor, con un total recibido de 4.134 millones de dólares, por detrás de México y Brasil (21.132 y 4.746 millones, respectivamente). El gráfico I.19 da cuenta de la evolución de las remesas (medidas en millones de dólares) que ingresaron a Colombia entre los años 2001 y 2009. En esta representación se observa una tendencia continua hacia el incremento de las remesas hasta el año 2008, cuando alcanzan su punto máximo, registrando un total de 4.842 millones de dólares. Además, es inmediatamente después de este año cuando se registra la primera disminución de la cuantía de remesas durante el período estudiado. Si este análisis se realiza en términos de la tasa de crecimiento anual, el decrecimiento registrado entre los años 2008 y 2009 se traduce en una disminución real del 14,6%.

Esta caída observada en el flujo de remesas no responde solamente al caso colombiano. Muy por el contrario, se trata de un escenario común a la mayoría de los países latinoamericanos receptores de remesas y es

Gráfico I.19  
COLOMBIA. EVOLUCIÓN ANUAL DEL MONTO DE LAS REMESAS ENVIADAS  
POR LOS EMIGRANTES (2001-2009)  
(En millones de dólares)



consecuencia directa de la fuerte crisis económica que atraviesan los países emisores de las mismas. La crisis, vía desempleo e inflación, golpea más duramente a los individuos que pertenecen al colectivo de extranjeros, y su impacto más sensible se ve reflejado tanto en la disminución de la cantidad de dinero enviada como en su posible paralización temporal. En el corto plazo será poco probable presenciar una recuperación de los flujos de remesas puesto que no se esperan crecimientos significativos en las economías de dichos países (BID, 2009).

La importancia de las remesas para la economía de Colombia a nivel macroeconómico resulta clara. Los ingresos provenientes del envío de dinero de los colombianos en el exterior son equivalentes al 74% del total de los ingresos petroleros. Además, las remesas continúan superando, en conjunto, a los gastos de los rubros de Ayudas Oficiales al Desarrollo y a la Inversión Extranjera Directa (Bendixen y Associates, 2004). Esta significativa inyección de divisas vía remesas de emigrantes podría actuar aliviando la presión sobre el Estado colombiano en lo referente al desarrollo y la aplicación de políticas públicas y sociales.

#### *Principales países emisores de remesas*

En cuanto a la información de cobertura nacional disponible sobre el envío de remesas, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la Asociación de Instituciones Cambiarias de Colombia (ASOCAMBIARIA) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) han unido esfuerzos en el año 2004 para la realización de la *Encuesta a Beneficiarios de Remesas de Trabajadores en Instituciones Cambiarias de Colombia* (EBRIC 2004), encuesta que proveyera información más detallada acerca de los remitentes y los receptores de remesas en Colombia. En este esfuerzo conjunto se aplicó una batería de preguntas a 25.000 beneficiarios del envío de remesas en el momento en el cual retiraban el dinero en las diferentes instituciones cambiarias, 483 oficinas a nivel nacional.

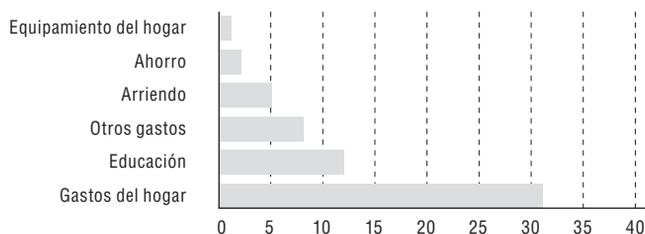
Una de las limitaciones de esta encuesta in situ es que no es posible conocer el porcentaje de hogares que reciben las remesas, pues solo ha sido aplicada a aquellos que las reciben efectivamente. Sin embargo, sí recoge otros datos interesantes como las características de la persona que envía el dinero como de quien lo recibe. Los resultados de la encuesta muestran que el 93% de los individuos que envían remesas hacia Colombia son de nacionalidad colombiana o hijos de padres colombianos nacidos en el exterior. El 50,8% de dichos colombianos envían remesas desde los Estados Unidos, mientras que un 28,1% lo hace desde España y tan solo un 0,7% desde la República Bolivariana de Venezuela, países que han sido tradicionalmente destino de la emigración colombiana.

### *Los hogares y el envío de remesas*

Un análisis más específico de los datos de la EBRIC 2004 permite conocer cómo es la composición de los hogares receptores y cómo gastan el dinero que les envían los emigrantes desde el extranjero. Es de esperar que exista una relación de parentesco entre la persona residente en el extranjero que envía dinero y la que lo recibe en Colombia. De acuerdo a la información recopilada, poco más de un 85% de los receptores entrevistados son familiares directos de los remitentes, siendo las dos categorías con mayor peso la de hermanos/as (22,4%) y padre o madre (19,9%). La información recogida acerca del tamaño de los hogares indica que, en el 49,4% de los casos, se trata de hogares compuestos por tres o cuatro personas.

En lo referente al dinero recibido, el gráfico I.20 muestra la distribución porcentual del destino habitual que da el hogar a las remesas que le son enviadas. Como puede observarse, el 53% de los hogares receptores de remesas cubren con el dinero recibido los gastos relacionados con la manutención del hogar, que comprenden los gastos generales y del mercado<sup>13</sup>. Los rubros siguientes según distribución son los gastos en los servicios de educación y salud, a los cuales les corresponden un 12% y un 10%, respectivamente.

Gráfico I.20  
COLOMBIA. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL DESTINO QUE DA EL HOGAR  
A LAS REMESAS ENVIADAS POR LOS EMIGRANTES (2004)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EBRIC 2004.

Al igual que en el caso ecuatoriano, los porcentajes de uso de las remesas parecen estar señalando el importante rol que juega la recepción de dinero por esta vía en la manutención del hogar del emigrante en

<sup>13</sup> La categoría mercado hace referencia a los gastos alimentarios del hogar.

origen. Es evidente su función de protección social al actuar como ingreso complementario para cubrir los gastos básicos de manutención del hogar, además de ser utilizadas para financiar necesidades en salud y educación (Luna, 2008; Garzón, 2005; Garay y Rodríguez, 2005; Banco de la República, 2003). Como explica Canales (2002), las remesas sirven como un “fondo salarial” que contribuye a mejorar la situación de las familias receptoras mediante los gastos destinados al consumo y reproducción material. No puede omitirse que, al facilitarse el acceso a los servicios de educación y salud, los hogares están cubriendo con este ingreso parte de las necesidades que deberían ser atendidas por la financiación estatal.

Las investigaciones que vinculan la migración internacional con el desarrollo son escasas en Colombia. Por lo general, los estudiosos que han intentado medir el impacto de la emigración en este país a través de las remesas concluyen casi de manera unánime que sus efectos son positivos. Si bien difieren en la fuente o el tipo de indicadores utilizados para medir impactos, todos afirman que, de ser bien aprovechados, los ingresos por remesas generan importantes beneficios a los hogares que los reciben, en particular, y a la economía colombiana, en general. Los estudios de Cardona y Medina (2006) y de Garay y Rodríguez (2005) concluyen, en la misma dirección, que el envío de remesas por parte de los colombianos en el exterior contribuye a la disminución de los indicadores de pobreza en gran parte de las regiones del país. Si la medición se realiza en términos de la condición de vida de los hogares, Tovar y Vélez (2007) afirman que los hogares que cuentan con al menos un miembro residiendo en el exterior experimentan significativas mejoras en sus indicadores.

## **D. Conclusiones**

La disponibilidad de datos para analizar la migración de latinoamericanos en los tres países varía significativamente, impactando en el nivel de detalle en los tres estudios. Pese a ello, se han obtenido resultados novedosos que contribuyen a profundizar los esfuerzos regionales hacia el conocimiento migratorio.

Para el caso de España, se ha observado que este país ha cambiado significativamente desde el auge de los flujos de entrada de latinoamericanos. Con ello, se observa no solo la diversificación de los flujos según origen sino también de sus características demográficas. Lo que poco ha variado es su inserción laboral: los latinoamericanos siguen concentrados en ocupaciones sin demanda de calificación, en las posiciones más bajas de la escala ocupacional, aunque con pequeños signos de cambio hacia mejores ocupaciones. Cabe cuestionarse si esta poca movilidad se debe a la estructura del mercado de trabajo

español o a una intencionalidad de los trabajadores: aunque los trabajos como peones de construcción civil o como empleadas domésticas sean precarios en comparación a las demás categorías, el primer caso ha sido muy bien remunerado en términos salariales comparativos y el segundo caso ha permitido una más fácil regularización de las mujeres como residentes documentadas en comparación a otros nichos laborales. Ello no excluye la gran vulnerabilidad laboral a que están sujetos estos trabajadores, principalmente los primeros, como se ha demostrado con los indicadores de desempleo.

La pregunta sobre el futuro de la inmigración de los latinoamericanos en España no tiene una respuesta clara. Sin embargo, las evidencias presentadas indican que, pese a la crisis económica que atraviesa el país, los inmigrantes seguirán buscando alternativas que sostengan su permanencia más que apostar por el retorno. Esta permanencia está muy condicionada a su capacidad para resistir las fluctuaciones del mercado laboral, por un lado, y en el caso específico de los indocumentados, al potencial aumento de intenciones de tratamiento xenófobo por parte de algunos sectores políticos.

Sobre este último tema, se han observado en los últimos meses brotes de intentos de implementación de políticas xenofobas, específicamente la prohibición del derecho a empadronarse en los municipios españoles de Vic y Torrejón, pero que no han tenido éxito. A su vez, desde el ámbito de la Unión Europea se observa el crecimiento de la presión para que España adapte su legislación a la normativa europea sobre el retorno de inmigrantes irregulares, legislación más restrictiva que la actualmente vigente en el territorio nacional. Hasta el 24 de diciembre de 2010 la Comisión Europea no puede tomar ningún tipo de medida formal en contra de las normas españolas, pero a partir de esta fecha todos los Estados miembros deben haber incorporado en su ordenamiento jurídico la Directiva de retorno en su totalidad.

El caso ecuatoriano ha sido estudiado mayormente con base a los datos del Módulo de Migración internacional en la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo en el año 2007. La emigración ecuatoriana de los últimos años da cuenta de magnitudes nunca antes registradas, si bien el grueso de la “estampida” ya parece haber pasado. Además, los resultados de la explotación de los datos de esta encuesta deben ser vistos como una invitación para continuar con la producción de estadísticas propias que permitan conocer en profundidad el tema emigratorio. Los principales destinos de los ecuatorianos que abandonan el país son España, los Estados Unidos e Italia. Al saber dónde se encuentran residiendo los ecuatorianos, pueden tomarse medidas orientadas a proteger los derechos básicos de sus ciudadanos en el

exterior. La condición de migrante es, por naturaleza, un potenciador de vulnerabilidades, y el Estado, a partir de sus sedes diplomáticas y consulares, podría incentivar planes y medidas de protección que sirvan para dar respuesta a las situaciones derivadas de los proyectos emigratorios. Además, el seguimiento y monitoreo de sus situaciones en diversos países podría proporcionar información relevante para complementar los perfiles socio-demográficos de los ecuatorianos que emigran, con el fin de conocer las futuras potencialidades emigratorias del país. Las particularidades en los perfiles de los emigrados varían significativamente de acuerdo al país en el que se encuentran residiendo. Razón por la cual cualquier tipo de intervención pública debe incorporar dichas diferencias si la intención final de la misma es garantizar un mayor alcance y mejores probabilidades de éxito.

Los datos dan cuenta de un perfil de emigrante adulto/a-joven, con educación secundaria y compromisos familiares directos, con lo cual la emigración se convierte en un proyecto familiar por medio del cual se mantienen en constante reconstrucción fuertes vínculos con Ecuador. Las consecuencias generadas por tal tipo de emigración son difíciles de medir en términos cuantitativos, pero resultan cualitativamente relevantes y la necesidad de conocerlas al detalle resulta evidente. La emigración dotada de lazos familiares constituye una fuente de fragilidad tanto para aquellos miembros de la familia que emigran como para los que se quedan, y es en esta dirección que se deben plantear nuevas políticas, especialmente aquellas dedicadas a cubrir las necesidades de los hijos menores de edad que son dejados en Ecuador (protección, salud, educación).

Pasando a un ámbito más específico de las consecuencias de la reciente emigración de ecuatorianos al exterior, el del impacto demográfico que ésta podría causar a nivel nacional, se encuentra que, si bien la pérdida de población llega a ser del 8% en algunas franjas etarias, dada la estructura poblacional joven del país, dicha disminución solo puede ser leída en clave de aligeramiento de la presión demográfica en edades jóvenes. Lo cual, en términos de políticas, debe ser interpretado más como una ventaja que como una desventaja, considerando las carencias en la dotación de servicios (especialmente educativo), la falta de empleo, la violencia juvenil, y, por parte del Estado, la falta de inversión vía gasto público, la disminución de personas en edades adulto-jóvenes, que pueden hacer que la emigración actúe como una válvula de escape en cuanto a demanda de servicios. De manera tal que, el aligeramiento abre una ventana de oportunidades para una inversión pública más organizada y efectiva. Podría suponerse que sería el momento preciso para invertir en refuerzos dedicados a sectores específicos como el educativo o el laboral, de forma que el dinero público que ya no demandan los emigrantes sea reinvertido.

En cuanto a la feminización de los flujos y fuga de cerebros, los resultados son bastante contundentes e igualmente significativos para ser considerados a nivel de intervención pública. Hasta el momento, la distribución por sexo de los flujos ecuatorianos no ha sido lo suficientemente desbalanceada como para hablar de una real feminización de la emigración. Tampoco puede hablarse de una fuga de cerebros con los datos que han sido presentados.

El último de los impactos de la emigración aquí tratados, el económico, se relaciona con las remesas. Lo que hay que resaltar aquí es el peligro latente de considerarlas parte del funcionamiento normal del sistema económico, relajando la toma de medidas estatales específicas para la superación de la pobreza y de situaciones de crisis. Se trataría, en todo caso, de aprovechar la coyuntura favorable que ha generado el cuantioso envío de remesas para cubrir las necesidades insatisfechas de la población ecuatoriana, evitando eso sí el surgimiento de una nueva dependencia proveniente de los ingresos vía remesas.

En Colombia, hay limitaciones para indagar sobre la emigración de colombianos y se vinculan a la carencia de datos estadísticos de representatividad a nivel nacional y de estudios en profundidad. Si bien desde el Estado se han realizado algunos esfuerzos en la materia, los datos disponibles no resultan suficientes como para lograr un completo análisis de la emigración colombiana. Así, por ejemplo, se conoce cuántos colombianos se encuentran residiendo en el extranjero y dónde, pero no es posible profundizar sobre su perfil socio-demográfico a partir de fuentes domésticas. Tampoco ha sido posible cuantificar de forma robusta el impacto demográfico de la emigración en la estructura por edad y sexo de la población colombiana, impacto que, muy probablemente, sería significativo, pues de acuerdo a los datos del último empadronamiento censal, en el año 2005 el número de residentes colombianos en el extranjero representaba el 9% de la población colombiana.

Es evidente que hay que hacer esfuerzos para ampliar la información existente y completarla con otra de igual interés que permita conocer de manera cabal la emigración colombiana. Desde la década de los noventa Colombia ha experimentado un movimiento migratorio de su población de carácter masivo y sin precedentes en su historia.

El número de colombianos residentes en el extranjero ha aumentado significativamente durante los últimos años y, aunque comienza a mostrar señales de estabilización, aún deben conocerse las consecuencias que una pérdida poblacional de esta magnitud puede ocasionar en el seno de la sociedad colombiana. Al tiempo que deben evaluarse las implicaciones en cuanto a desafíos y oportunidades que pueden representar a nivel del conjunto del país o de zonas especialmente migratorias.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto (2005), "El aporte de las remesas para la economía ecuatoriana", en *Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and the Caribbean*, organizado por Population Division Department of Economic and Social Affairs UN, Ciudad de México, 30 de Noviembre - 2 de Diciembre.
- Acosta, Alberto, Susana López Olivares y David Villamar (2006), *Crisis, migración y remesas en Ecuador ¿Una oportunidad para el codesarrollo?*, CIDEAL.
- Ahumada, Consuelo y Álvaro Moreno (2004), "Prioridades del nuevo orden mundial y desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador", en *Cuadernos PROLAM/USP*, año 3, vol. 1, pp. 37-66.
- Altamirano, Teófilo (2003), "El Perú y el Ecuador: Nuevos países de emigración", en *Revista Aportes Andinos*, N° 7, pp. 1-10.
- Ayala, Gloria, Suzy Bermúdez, Ann Masón y Pilar Murcia (2001), "Un acercamiento al actual éxodo colombiano al exterior", en *Colombia Internacional*, 51, pp.87-97.
- Banco de la República (2003), "Editorial", en *Revista del Banco de la República*, 910, pp. 1-3.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2009), *Las remesas a América Latina y el Caribe durante el 2009. Los efectos de la crisis financiera global*, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35101520>.
- Bayona, J. y F. Gil (2008), "El papel de la inmigración extranjera en la expansión de las áreas urbanas. El caso de Barcelona (1998-2007)", en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. XII (270) <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-132.htm>.
- Bayona, J. y M. J. Blanco, (2004), "Pautes d'associació en l'espai de la població de nacionalitat estrangera a Barcelona", en *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 43: 107-122.
- Bayona, J. y D. Vono (2010), "Enclaves étnicos y segregación residencial de los Latinoamericanos en España", en *IX Congreso de la Asociación de Demografía Histórica*, 17-19 de junio, Azores, Portugal.
- Bendixen y Associates (2004), *Receptores de remesas en América Latina: el caso colombiano*, Fondo Multilateral de Inversiones/Banco Interamericano de Desarrollo: Cartagena.
- Bermúdez, C., S. Laurens, J. C. Rois y Y. Villavicencio (compiladores) (2009), *Libro blanco: Política pública integral migratoria del Estado colombiano*, propuestas de la Sociedad Civil: Foro de Democracia Participativa.
- Bueno, X. y D. Vono (2010), "Pautas reproductivas e inserción laboral de las madres latinoamericanas en Estados Unidos y España a inicios del siglo XXI", en Eduardo Bologna (ed.), *Temáticas migratorias actuales en América Latina: remesas, políticas y emigración*, UNFPA, pp. 185-215.
- Cabré, A. y A. Domingo (2002), "Flujos migratorios hacia Europa: actualidad y perspectivas", en *Papers de Demografia*, 213, Barcelona: Centro de Estudios Demográficos.
- Cabré A. y J. Módenes (2004), "Home-Ownership and Social Inequality in Spain", en Kurz K. and Blossfeld HP (eds), *Home Ownership and Social Inequality in a Comparative Perspective*, Stanford University Press: Stanford; 233-254.

- Calderón, M.J. y A. Hidalgo (2007), "La segregación sectorial y ocupacional de los inmigrantes en España: identificación de espacios laborales prioritarios por países de origen", en *VII Jornadas de la Asociación Española de Economía Laboral*, 11-13 de julio, Las Palmas, España.
- Canales, Alejandro (2002), "Migración y trabajo en la era de la globalización: el caso de la migración México-Estados Unidos en la década de 1990", en *Papeles de Población*, 33, pp. 48-81.
- Cárdenas, Mauricio y Carolina Mejía (2006), "Migraciones internacional en Colombia: ¿qué sabemos?", en *Working paper series*, CEPAL, 30, pp.1-50.
- Cardona Sosa, L. y C. Medina (2006), "Migration as a Safety Net and Effects of Remittances on Household Consumption: the Case of Colombia", en *Borradores de Economía No. 414*, Bogotá: Banco de la República.
- Cardona, Ramiro y S. Rubiano de Velásquez (eds.) (1980), *El éxodo de colombianos: un estudio de la corriente migratoria a los Estados Unidos y un intento para propiciar el retorno*, ediciones Tercer Mundo.
- CEIEME (2008), *Apuntes sobre la Emigración internacional del Ecuador*, Comisión Especial Interinstitucional de Estadísticas de Migraciones en el Ecuador (CEIEME), Quito.
- Coleman, D. (1994), "Trends in fertility and intermarriage among immigrant populations in Western Europe as measures of integration", en *Journal of Biosocial Science*, 26: 107-136.
- Cortina, C., A. Esteve y A. Domingo (2008), "Marriage Patterns of the Foreign-Born Population in a New Country of Immigration: The Case of Spain", en *International Migration Review*, 42 (4): 877-902.
- Delgado, M. y F. Zamora (2006), "La contribución de las mujeres extranjeras a la dinámica demográfica en España", en *Sistema*, Vol. 190-191. pp. 143-166.
- Devolder, D. y R. Treviño (2008), "Informe sobre las pautas espaciales de fecundidad y sobre el impacto de la inmigración en la natalidad y la fecundidad: fundamentos para las hipótesis de proyección", en *Tercer informe de seguimiento*. INE.
- Domingo, Andreu (2005), "Tras la retórica de la hispanidad: la migración latinoamericana en España entre la complementariedad y la exclusión", en *Papers de Demografia*, 264. Barcelona: Centro de Estudios Demográficos.
- Domingo, A. y R. Houle (2005), "Situación laboral de la población de nacionalidad extranjera censada en España", en *Papers de Demografia*, 266, Barcelona: Centro de Estudios Demográficos.
- Domingo, A. y R. Martínez (2005), "La población latinoamericana censada en España en 2001: un retrato sociodemográfico", en *Papers de Demografia*, 275, Barcelona: Centro de Estudios Demográficos.
- Domingo, A. y F. Gil, (2007), "Immigration and changing labour force structure in the Southern European Union", en *Population (English version)*, 62 (4): 709-727.
- Echeverri, Juan Carlos (2001), "Memorias de la recesión de fin de siglo en Colombia: flujos, balances y política anticíclica", en *Boletines de Divulgación n° 7*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Eguía, B., L. Aldaz y J. R. Murua, (2009), "Población inmigrante en el País Vasco: distribución geográfica y situación en el mercado de trabajo", en *Congreso de la Asociación Española de Ciencia Regional – XXXV Reunión de Estudios Regionales*, Valencia, 26-29 de noviembre.

- Fresneda, Javier (2001), "Redefinición de las relaciones familiares en el proceso migratorio ecuatoriano a España", en *Migraciones Internacionales*, Vol.1, N° 1, pp. 135-144.
- Fullaondo, A. (2007), "La inmigración en España: una aproximación metropolitana comparada" en *ACE, Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 2 (4): 497-518.
- Garay S., L. J. y A. Rodríguez (2005), *Caracterización socioeconómica de la población emigrante y evaluación del impacto de las remesas internacionales. Estudio sobre Migración internacional y remesas en Colombia*, Bogotá: Cuadernos Alianza País, OIM, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Garzón, Alfonso (2005), "El entorno de las remesas en Colombia: protagonistas y marco legal", en *Memorias del seminario: Migración internacional. El impacto y las tendencias de las remesas en Colombia*, OIM: Colombia.
- Gil, F. y A. Domingo (2007), "Inserción laboral de la población latinoamericana inmigrada en España", en *Papers de Demografia*, 322, Barcelona: Centro de Estudios Demográficos.
- (2006), "La complementariedad de la actividad de españoles y extranjeros: análisis sectorial y diferencias territoriales", en *Papers de Demografia*, 308, Barcelona: Centro de Estudios Demográficos.
- González, César (2005), "¿Hacia dónde va el mercado de remesas en Colombia?", en *Memorias del seminario: Migración internacional. El impacto y las tendencias de las remesas en Colombia*, OIM: Colombia.
- Gordon, M. (1964), *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion, and National Origins*, New York: Oxford University Press.
- Gratton, Brian (2005), "Ecuador en la historia de la migración internacional ¿Modelo o aberración?", en Gioconda Herrera, María Cristina Carillo y Alicia Torres (eds.) *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*, pp. 31-56. FLACSO: Quito.
- Herrera, Gioconda y Alexandra Martínez (2002), *Género y migración en la región Sur*, informe de investigación, FLACSO, Ecuador.
- Herrera, Gioconda, María Cristina Carillo y Alicia Torres (2005), *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*, FLACSO: Quito.
- Herrera, Gioconda. (2005), "Mujeres ecuatorianas en las cadenas globales del cuidado", en Gioconda Herrera, María Cristina Carillo y Alicia Torres (eds.) *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*, pp. 31-56. FLACSO: Quito.
- Izquierdo, Antonio (2003), "The Favorites of the Twenty-First Century: Latin American Immigration in Spain", en *Studi Emigrazione*, 149 (40).
- Izquierdo, A., D. López de Lera y R. Martínez Buján (2002), "Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España", en *III Congreso sobre la Inmigración en España: contextos y alternativas*, Granada, 6-9 de noviembre.
- Khoudour-Castéras, David (2007), "¿Por qué emigran los colombianos? Un análisis departamental basado en el Censo de 2005", en *Revista de Economía Institucional*, vol. 9, N° 16, pp. 255-271.
- López de Lera, D. (2007), "Incidencia de la inmigración latinoamericana en España", en *V Congreso sobre la Inmigración en España*. Valencia, 21-24 de marzo.
- Luna Hernández, Yezid (2008), "Efecto marginal de las remesas en la distribución del ingreso y la pobreza en Colombia", en *Archivos de economía*, 341, pp. 48.

- Maguid, Alicia (2000), "Sistemas de información migratoria en América Latina: un desafío todavía pendiente a inicios del nuevo milenio", documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, San José de Costa Rica, 4-6 de septiembre, *Serie Seminarios y Conferencias*, N° 15, pp. 83-101.
- Martine, George, Ralph Hakkert y José Miguel Guzmán (2000), "Aspectos sociales de la migración internacional: consideraciones preliminares", documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, San José de Costa Rica, 4-6 de septiembre. *Serie Seminarios y Conferencias*, N° 15, pp. 278-296.
- Martori, J.C. y K. Hoberg (2004), "Indicadores cuantitativos de la segregación residencial. El caso de la población inmigrante en la ciudad de Barcelona" en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. VIII, núm. 169.
- Meng, X. y R. Gregory (2005), "Intermarriage and the Economic Assimilation of Immigrants", en *Journal of Labor Economics*, 23: 135-175.
- Micolta León, Amparo (2007), "Migración internacional y desarrollo. El aporte de las mujeres", en *Trabajo Social*, 9, pp.9-24.
- Morales, Abelardo, Guillermo Acuña y Karina Li Wing-Ching (2009), "Migración y salud en zonas fronterizas: Colombia y Ecuador", en *Serie Población y Desarrollo*, CEPAL/CELADE, 92.
- Moreno, Jorge (2006), "Feminización del fenómeno emigratorio ecuatoriano", en *HAOL*, N° 11, pp. 121-132.
- Nielsen, H., N. Smith y A. Celiakaksoy (2007), "The Effect of Marriage on Education of Immigrants: Evidence from a Policy Reform Restricting Spouse Import", en *IZA Discussion Paper*, num. 2899.
- Olivíe, Iliana, Juan Ponce y Mercedes Onofa (2008), "Remesas, pobreza y desigualdad: El caso de Ecuador", *Serie Estudios ELCANO*, N° 1, Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos: Madrid.
- Pajares, Miguel (2009), *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009*, Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Paredes, María Teresa y Luis Miguel Tovar (2009), "Migración internacional y educación: una aproximación al efecto sobre la asistencia escolar en Colombia", en *Cuadernos de Economía*, (28), 51, pp. 175-204.
- Pedone, Claudia (2003), "Tú siempre jalas a los tuyos. Cadenas y redes migratorias de las familias ecuatorianas hacia España", tesis Doctoral dirigida por Dra. María Dolors García Ramón y presentada en la Universidad Autónoma de Barcelona.
- Posso Quiceno, Jeanny (2007), "La migración colombiana hacia España, las redes de hogares transnacionales y los cambios en las relaciones de género", en *Amérique Latine Histoire et Mémoire*, 14.
- Ramírez, Carlota, D. Mar García y Julia Miguez (2005), *Cruzando fronteras: Remesas, género y desarrollo*, Santo Domingo, In straw, NU, pp.70.
- Ramírez Gallegos, Franklin y Jacques Ramírez (2005), *La estampida emigratoria ecuatoriana. Crisis Redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*, Centro de Investigaciones, Quito.
- Rivas, Ana María y Herminia González (2009), *Familias transnacionales colombianas. Transformaciones y permanencias en las relaciones familiares y de género*, Catarata, Barcelona.

- Rivera, Fredy, Hernando Ortega, Paulina Larreátegui y Pilar Riaño-Alcalá (2007), *Migración forzada de colombianos. Colombia, Ecuador y Canadá*, Corporación Región: Medellín.
- Rosenfeld, M.J. (2002), "Measures of Assimilation in the Marriage Market: Mexican Americans 1970-1990", en *Journal of Marriage and the Family*, 64 (1): 152-162.
- Sánchez, Fabio y María Fernanda Prada (2004), *Efectos de la crisis de fin de siglo sobre los hogares colombianos: 1997-2003*, CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Sánchez, J. (2004), "La emigración de Ecuador y los retos del desarrollo", en *Revista Aportes Andinos*, Número Especial: Género y Derechos humanos, N° 12.
- Seifert, Wolfgang (1997), "Occupational and economic mobility and social integration of Mediterranean migrants in Germany", en *European Journal of Population*, 13: 1-16.
- Soruco, Ximena, Giorgina Piani y Máximo Rossi (2008), "What emigration leaves behind: The situation of emigrants and their families in Ecuador", en *IADB Research Network Working Paper*, R-542, pp. 1-61.
- Tovar, Luis Miguel y Juan Sebastián Vélez (2006), "Los efectos de la migración internacional en las condiciones de vida de los hogares colombianos", en *Desarrollo y Sociedad*, 60, pp. 155-197.
- Verney, Marie-Hélène (2009), "Las necesidades desatendidas: refugiados colombianos en Ecuador", en *Revista Migraciones Forzadas*, 32, pp. 60-62.
- Vidal, E., F. Gil, y A. Domingo (2008), "La distribución territorial de la población femenina extracomunitaria en España: factores demográficos y laborales", en *Papeles de Geografía*, 47-48: 193-213.
- Villa, Miguel y Jorge Martínez Pizarro (2000), "Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe", documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, San José de Costa Rica, 4-6 de septiembre. *Serie Seminarios y Conferencias*, N° 15, pp. 21-41.
- Vono, D. y J. Bayona (2009), "Immigrants' transitions towards homeownership in Spain – a life-course analysis", en *IMISCOE/SUSDIV Annual Meeting*, Estocolmo, Suecia, 8-11 de septiembre.
- Vono, D. y A. del Rey (2009), "Matrimonios mixtos e integración en España. Trayectorias matrimoniales de la población inmigrante", en *VI Congreso sobre las Migraciones en España*, Coruña, España, 17-19 de septiembre.
- Vono, D., A. Domingo y M. Bedoya (2008), "Impacto del control migratorio por medio del visado Schengen sobre la migración latinoamericana hacia España", en *Papeles de Población*, 58 (14): 97-126.
- Vono, D. y E. Vidal (2010), "La trayectoria laboral de los Latinoamericanos en España: del boom económico a la crisis", en *International Seminar on Demographic behaviours and social integration of immigrants*, Centro de Estudios Demográficos, Barcelona, España, 27 – 30 de abril.

## Capítulo II

# **Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional en Argentina, Chile y Ecuador<sup>1</sup>**

Este capítulo examina el panorama migratorio en tres países de la región cuya experiencia institucional en materia de migraciones concita gran interés en América Latina y el Caribe. Se trata de Argentina, Chile y Ecuador, países “emblemáticos” por las dinámicas migratorias intensas que manifiestan y por el tipo de reacciones institucionales y políticas que han mostrado. Desde un enfoque centrado en los derechos e intentando una aproximación comparativa, se abordan las dinámicas migratorias contemporáneas en cada uno de esos países y exploran de qué manera estas han sido construidas como tema por cada uno de estos Estados, qué expresión cobra ese abordaje en la normativa y en las iniciativas de política adoptadas por cada país y cuáles son los logros y los retos pendientes. El estudio toma en cuenta la inmigración, el refugio, la emigración, la vinculación y el retorno de emigrantes, los delitos de tráfico de migrantes y de trata de personas y la discriminación contra la población extranjera.

En primer término se aborda el caso de la Argentina, país que se caracteriza por los importantes flujos de migrantes que históricamente ha recibido, los cuales han adquirido nuevos rasgos en las últimas

---

<sup>1</sup> Este capítulo fue preparado por Corina Curtis, doctora en Antropología por la Universidad de Buenos Aires, docente e investigadora del CONICET de Argentina. Autora de dos libros y numerosos artículos sobre migración y discriminación, política/normativa migratoria y derechos humanos, posee también experiencia de gestión en materia migratoria en el ámbito estatal y en reconocidas ONGs argentinas. Ha realizado consultorías sobre el tema para diversos organismos internacionales. La autora agradece la valiosa colaboración de María Inés Pacecca y Delfina Lawson.

décadas. A la vez, este país cuenta con un importante contingente de emigrados residiendo en el extranjero. En 2004 la Argentina promulgó una nueva ley de migraciones que reestructuró radicalmente su gestión migratoria; esto exige el análisis de los alcances y obstáculos que esta reestructuración implica.

El análisis subsiguiente se refiere a Chile, país que, siendo tradicionalmente expulsor antes que receptor de población, ha experimentado durante las pasadas dos décadas un constante y considerable crecimiento de su población inmigrante –principalmente fronteriza, aunque también y más recientemente, proveniente de Ecuador y Colombia. Esta situación ha planteado la necesidad de debatir los principios que rigen la gestión migratoria nacional para adecuarla al contexto migratorio actual, en armonización, además, con los tratados de derechos humanos ratificados por Chile. El análisis es particularmente relevante y desafiante dados los cambios en la administración del país.

Por último, se analiza la situación de Ecuador, uno de los países de la región con mayor porcentaje de población emigrada que, en los últimos años, ha devenido también uno de los principales países de acogida para refugiados. La promulgación de una nueva constitución política en Ecuador, que incorpora de manera transversal la temática de la movilidad humana, resulta sumamente promisorio y, a la vez, plantea grandes desafíos para la implementación de una gestión migratoria y de políticas acordes a su orientación de protección de los derechos humanos.

La estructura común que guía el estudio incluye, para cada país, la presentación del contexto migratorio en sentido amplio, una reseña de su encuadre normativo y de las políticas, programas, planes, proyectos y acciones dirigidas a la población migrante, ponderando los principales aspectos de la aplicación de las leyes vigentes y la accesibilidad a los derechos que ellas establecen y, por último, un compendio de temas de agenda y líneas de acción sugeridas en torno a la normativa, los derechos y la producción de información.

## **A. Argentina**

### **1. La situación migratoria en Argentina**

Esta sección presenta, de modo muy resumido, las principales dinámicas inmigratorias y emigratorias hacia y desde la Argentina. Se presentan los distintos flujos, históricos y contemporáneos, incluyendo refugiados y solicitantes de asilo. Asimismo, se reseñan algunos de los desafíos que se presentan para la gestión y para la protección de derechos.

## a) Inmigración

Desde mediados del siglo XIX, la Argentina ha sido un país receptor de inmigrantes, tanto intra-continentales como extra-continentales. En 1914, los migrantes provenientes de ultramar superaban las 2.000.000 de personas y representaban el 27% del total de la población, en tanto que los provenientes de los países limítrofes eran 200.000 y representaban el 2,6%. Por diversos motivos, la migración ultramarina no se mantuvo en el tiempo, y a partir de mediados del siglo XX su presencia comenzó a disminuir notablemente. La migración limítrofe, por su parte, tuvo un crecimiento muy lento pero continuo. Sin embargo, tanto en términos absolutos como relativos, la presencia extranjera en la Argentina es cada vez más reducida: de 2.6 millones de extranjeros en 1960, se ha pasado a 1.5 millones en 2001 (4,2% de la población total). De ellos, aproximadamente un millón son migrantes regionales<sup>2</sup> (principalmente limítrofes y peruanos).

En comparación con los dos censos que lo precedieron (1980 y 1991), el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 muestra el envejecimiento y la disminución de los residentes nacidos en países europeos, la disminución de los residentes nacidos en Chile y Uruguay y el crecimiento de la migración proveniente del Estado Plurinacional de Bolivia, Paraguay y Perú —especialmente en las edades activas—, así como la presencia cada vez mayor de mujeres entre los inmigrantes más recientes. Otras comunidades que se han afincado en las últimas décadas, pero con menor visibilidad estadística, provienen de Corea del Sur, China continental, Taiwán, la ex-URSS (especialmente Ucrania), República Dominicana y diversos países de África (principalmente Senegal y Nigeria).

La migración proveniente de Asia Pacífico comenzó en la década del sesenta y adquirió impulso en las décadas de 1980 y 1990. Entre 1991 y 2001, en el marco de un esquema monetario de convertibilidad cambiaria que estableció la paridad entre el peso argentino y el dólar estadounidense, la migración regional se expandió e incluyó a personas provenientes de Perú, de la República Dominicana y de la ex-URSS. Estas últimas ingresaron al amparo de un tratamiento migratorio especial que les facilitaba la obtención de la residencia temporaria (para un análisis más pormenorizado de estos temas, véase Pacecca y Courtis, 2008).

En general, y con independencia del país de origen, la inserción laboral de los inmigrantes es en áreas de servicios personales (en el caso de las mujeres, trabajo doméstico, cuidado de niños o ancianos), mano de

<sup>2</sup> Los migrantes regionales comprenden principalmente a quienes provienen de los países limítrofes de Argentina (Brasil, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay) y de Perú.

obra intensiva (construcción para los varones, manufactura para ambos sexos), comercio o agricultura. En no pocos casos, el acceso al trabajo está medido por redes de paisanos, con lo que suelen configurarse espacios laborales donde ciertas nacionalidades o regiones están más representadas que otras. También debe destacarse que la inserción laboral no está ligada a los antecedentes educacionales o laborales, por lo cual muchos inmigrantes y refugiados se encuentran sobrecalificados respecto del trabajo que realizan.

Cuadro II.1  
ARGENTINA. POBLACIÓN EXTRANJERA SEGÚN PAÍS DE ORIGEN (2001)

Lugar de nacimiento	Total	Porcentaje
Total	1 531 940	100,0
América	1 041 117	67,9
País limítrofe	923 215	60,2
Estado Plurinacional de Bolivia	233 464	15,2
Brasil	34 712	2,3
Chile	212 429	13,9
Paraguay	325 046	21,2
Uruguay	117 564	7,6
País no limítrofe	117 902	7,7
Perú	88 26	5,8
Resto de América	29 642	1,9
Europa	432 349	28,2
Alemania	10 362	0,7
España	134 417	8,8
Francia	6 578	0,4
Italia	216 718	14,1
Polonia	13 703	0,9
Ex Yugoslavia	3 21	0,2
Ex URSS	4 156	0,3
Resto	43 205	2,8
Asia	29 672	1,9
China	4 184	0,3
Corea	8 205	0,5
Japón	4 753	0,3
Líbano	1 619	0,1
Siria	2 35	0,1
Taiwán	3 511	0,2
Resto	5 05	0,3
África	1 883	0,1
Oceanía	747	0,0
Ignorado	26 172	1,7

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y Proyecto IMILA, CELADE. En: Pacecca y Curtis 2008.

## b) Refugio

La Argentina también recibe peticionantes de refugio, es decir, personas que solicitan asilo porque se han visto obligadas a abandonar su país por temor fundado contra su vida, seguridad o libertad. Diversas razones los traen a la Argentina entre las cuales destacan la presencia de conocidos o de una comunidad de co-nacionales, las similitudes lingüísticas y sociales resultantes de una historia colonial compartida, la facilidad para ingresar con visa de turista y la urgencia, el azar y la necesidad de poner distancia con el peligro.

Entre 1985 y 2009 se iniciaron casi 12.000 peticiones de refugio, 3000 de las cuales fueron reconocidas. En general, la cifra de solicitudes presentadas oscila entre las 200 y 600 anuales, con la excepción del período comprendido entre 1999 y 2001, cuando el promedio escaló a 1300 peticiones por año<sup>3</sup>. Quienes han solicitado asilo en Argentina en los últimos años provienen de un extenso abanico geográfico: Colombia, Perú, Cuba, Haití, Armenia, Rumania, Kazajstán, India, Pakistán, Senegal, Ghana, Nigeria, Sierra Leona, Liberia, Mali. Además, en su mayoría se trata de varones.

A diferencia de la mayoría de los migrantes, que suelen tener contactos e información, buena parte de los peticionantes de refugio carece de redes de apoyo; muchos no hablan español y no han tenido experiencias migratorias previas. No todos conocen la figura del refugio y, cuando la solicitan, suelen enfrentar el prejuicio social que conlleva. A ello se suman las dificultades por conseguir una vivienda y un empleo (para más detalles, ver Asa y otros, 2007).

En los últimos veinte años, tanto a nivel regional como global, migrantes económicos, migrantes forzosos, desplazados, refugiados y víctimas de trata salen de las mismas regiones, comparten rutas, y se dirigen hacia los mismos puntos de destino. Por sus características específicas, cada uno de ellos precisa diversos tipos de protección, a menudo disponibles desde el punto de vista normativo. Sin embargo, no siempre es sencillo distinguir en las fronteras a potenciales víctimas de trata o peticionantes de refugio, y a menudo tampoco se los puede identificar claramente dentro de los territorios nacionales. Según el ACNUR (2006:1), a veces “los refugiados se ven igualmente compelidos a recurrir a las redes de tráfico de migrantes y en no pocos casos terminan como víctimas de trata de personas para buscar su admisión en un Estado. Esto hace que en muchos casos se presuma

---

<sup>3</sup> Una hipótesis que puede dar cuenta de este incremento es lo establecido en el decreto 1117/1998, que restringió fuertemente las opciones de regularización migratoria. Ante esta dificultad, muchos migrantes regionales iniciaron la solicitud de refugio como una manera de obtener la residencia precaria que les permitiera trabajar legalmente hasta que la petición fuera respondida.

que los solicitantes de asilo y refugiados son migrantes mientras no prueben lo contrario”.

Ejemplos de flujos mixtos parecen ser algunos de los provenientes de Perú y Colombia y, en menor medida, de Paraguay. En Argentina residen personas de las tres nacionalidades que han ingresado al país como turistas (y más tarde regularizado su situación como residentes temporarios), como peticionantes de refugio (en 2008, 617 peruanos y 109 colombianos tenían estatuto reconocido) o mediante mecanismos diversos que los convirtieron posteriormente en víctimas de trata para explotación laboral o sexual (OIM – Programa AVOT, víctimas asistidas).

Otra situación bastante particular concierne a los ciudadanos senegaleses arribados a la Argentina desde 2005. Según la información recogida por diversas instituciones (CAREF, CELS, ACNUR, CONARE), la mayoría de ellos se trasladarían por vía aérea desde Dakar hasta Brasil. Luego, siguen por tierra hasta la Argentina, cruzan la frontera ya sea como turistas o clandestinamente y luego se trasladan hasta Buenos Aires, donde solicitan refugio. De las 638 solicitudes interpuestas hasta 2008, solo 71 fueron reconocidas; casi 400 fueron denegadas, y el resto fueron desistidas o aún no respondidas. Quienes no son reconocidos como refugiados deben regularizar su situación migratoria según la ley de migraciones; sin embargo, por las exigencias documentarias (ver infra), en el caso de las personas senegalesas esto suele ser prácticamente imposible. Si permanecen en la Argentina, lo hacen en calidad de residentes irregulares, siendo que la falta de documentación es uno de los principales obstáculos para el acceso a derechos. Tampoco cuentan con los recursos para volver, ni cumplen con los requisitos para regularizar su situación en otro país, suponiendo que ese fuera su deseo. En ese sentido, puede considerárseles migrantes “varados”, que no están en condiciones de quedarse, pero tampoco de partir, pues carecen de la documentación necesaria —ya sea por extravío, por vencimiento, o por no haberla tenido nunca.

### c) Emigración

La Argentina es también país de emigración y lo ha sido claramente desde mediados del siglo XX. Según Calvelo (2007), a partir de la década de 1960 la emigración de argentinos surge como un asunto específico, asociado a las crisis políticas, económicas e institucionales, tales como los golpes militares seguidos de dictadura (1966, 1976), el proceso hiperinflacionario de 1989 y la crisis de 2001. Los principales destinos de los emigrantes han sido los Estados Unidos, Israel, México, la República Bolivariana de Venezuela, España y, en menor medida, otros países europeos. Si bien la cuantificación de los emigrados es compleja desde el punto de vista metodológico, a partir de diversas estimaciones se los ha

calculado en 95 mil hacia 1960, llegando a un stock mínimo de 603 mil hacia 2000. Respecto de su formación, quienes emigraron en la década de 1960 contaban con calificaciones profesionales relevantes; en las décadas posteriores, a medida que avanzaba la crisis económica, se incorporaron a la emigración pequeños comerciantes y personas con calificaciones operativas y manuales.

Según cifras del Banco Mundial, en 2005 residían fuera del país 806 mil argentinos. De ellos, 28 % se encontraba en España y 18 % en Estados Unidos. Porcentajes menores (entre el 4% y el 8 %) se encontraban en Israel, Italia, Canadá, Paraguay, Estado Plurinacional de Bolivia y Chile (OIM, 2008). En el caso de los últimos tres países, es razonable suponer que parte de estos emigrantes nacieron en la Argentina durante la migración de sus padres y luego retornaron junto con ellos al país de origen. Según el Censo 2002 de Paraguay, de las 63 mil personas residentes en el país pero nacidas en la Argentina, 36% era menor de 20 años ([www.dgeec.gob.py](http://www.dgeec.gob.py)). En el caso de Chile, también según el Censo 2002, de las 48 mil personas nacidas en la Argentina residentes en Chile, 31% tenía menos de 14 años y 36% entre 15 y 29 años ([www.extranjeria.gob.cl](http://www.extranjeria.gob.cl))<sup>4</sup>.

#### **d) En síntesis**

Las principales características de la población migrante actualmente residente en Argentina pueden resumirse así: (Pacecca y Courtis 2008):

- envejecimiento y mortandad de la antigua inmigración ultramarina;
- envejecimiento de las antiguas cohortes de inmigrantes regionales, y su reemplazo por cohortes más recientes;
- los principales ingresos provienen del Estado Plurinacional de Bolivia, Paraguay y Perú;
- otras comunidades socialmente significativas provienen de Corea del Sur, China, Taiwán, y países de la ex-URSS;
- aproximadamente el 60% de los migrantes regionales reside en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos circundantes);
- mayor proporción de mujeres que de varones (83 varones cada 100 mujeres) por dos razones concurrentes: mortalidad masculina en las antiguas cohortes (60 años y más) y feminización de las cohortes más jóvenes (15 a 40 años);

---

<sup>4</sup> No fue posible realizar estos mismos cruces a partir de la información on-line disponible en la página del Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia ([www.ine.gob.bo](http://www.ine.gob.bo)).

- la inserción laboral es predominantemente en sectores de mano de obra intensivos;
- presencia incipiente de flujos mixtos, donde conviven migrantes, peticionantes de refugio y personas que ingresan mediante mecanismos de tráfico ilícito, en ocasiones asociados a redes de trata para explotación sexual o laboral;
- leve incremento y mayor visibilidad de la presencia afro (ya sea caribeña o de distintos países de África);
- la emigración argentina, iniciada en 1960 y conformada por sucesivas olas, está estimada en entre 600 mil y 800 mil personas, que residen principalmente en Estados Unidos y España.

## **2. Encuadre normativo y acciones en materia migratoria**

Esta sección revisa los principales instrumentos normativos para la gestión migratoria y para la protección de refugiados y solicitantes de asilo. Se destacan las dificultades originadas en la demora y/o falta de reglamentación de las principales leyes y se incluyen los delitos vinculados a la migración: el tráfico ilícito de migrantes y la trata internacional de personas.

El artículo 31 de la Constitución Nacional establece el orden jerárquico de la normativa argentina. En la cima de la pirámide se encuentran la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales con rango constitucional; más abajo se encuentran los demás tratados internacionales; luego las leyes nacionales y, por último, la legislación provincial (incluidas las constituciones provinciales). Los tratados internacionales con rango constitucional, enumerados en el artículo 75 inciso 22 son:

- la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre (aprobada en la Novena conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1949);
- la Declaración Universal de Derechos Humanos (adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948);
- la Convención Americana sobre Derechos Humanos (ratificada en 1984, mediante la ley N° 23.054);
- el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ratificado en 1986, mediante la ley 23.313);
- el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su

Protocolo Facultativo (ratificado en 1986, mediante la ley 23.313);

- la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (ratificada desde 1956, mediante Decreto ley N° 6286/1956);
- la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (ratificada en 1968, mediante la ley N° 17.722);
- la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (ratificada en 1985, mediante la ley N° 23.179);
- la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (ratificada en 1986, mediante la ley N° 23.338); y
- la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada en 1990, mediante la ley N° 23.849).

Además, se han ratificado diversos tratados o convenciones relacionados a temáticas migratorias, de refugio, y de derechos humanos, que atañen a los extranjeros que habitan el territorio nacional (ver infra).

### **a) Migración**

Puesto que el fomento de la inmigración (europea) fue una de las tempranas políticas luego de la Independencia en 1816, la protección de los residentes extranjeros y su acceso a derechos estuvieron garantizados en la primera Constitución Nacional (1853) y posteriormente en la versión reformada de 1994. Los artículos 20 y 25 (idénticos en ambas versiones) establecen para los extranjeros los mismos derechos civiles que para los ciudadanos, sin obligación de nacionalizarse<sup>5</sup>. En este contexto se aprobó, en 1876, la primera ley nacional de Inmigración y Colonización (ley 817), que enmarcó y regularizó el ingreso de

---

<sup>5</sup> Art. 20.- Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República.

Art. 25.- El Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes.

los enormes flujos de ultramar que arribaron al país entre 1880 y las primeras décadas del siglo XX. Durante más de un siglo, esa ley estuvo en vigencia, aunque fuertemente modificada por cientos de decretos, resoluciones y disposiciones de la autoridad administrativa. Si bien estas disposiciones atendieron un gran número de situaciones, una de sus principales consecuencias fue dificultar de sobremanera la regularización migratoria de los extranjeros ya residentes en la Argentina. En general, la normativa no dificultó el *ingreso* al país, pero sí fue incrementando los requisitos para acceder a la residencia.

En 1981, durante la dictadura militar, la ley 817 fue reemplazada por la ley 22.439, más conocida como ley Videla. Esta ley fue complementada con dos reglamentaciones (decreto 1434/1987 y decreto 1023/1994), con numerosos decretos que adecuaban las reglamentaciones, con una serie de convenios bilaterales (especialmente con Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia en 1998) y con otras disposiciones específicas. Las exigencias que este corpus normativo establecía para la radicación —en particular la presentación de un contrato de trabajo, en un contexto donde la mitad de los argentinos ocupados no lo tenía— produjeron decenas de miles de residentes en situación migratoria irregular. Aproximadamente cada diez años, un decreto de amnistía que simplificaba las exigencias documentarias lograba regularizaciones masivas: la amnistía de 1992 (decreto 1033/92) documentó a algo más de 215.000 personas.

Desde la perspectiva de la integración regional, debe mencionarse especialmente la firma del *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile*, a fines de 2002. Recién a fines de 2003 se aprobó una nueva Ley de Migraciones mediante trámite parlamentario regular. Posteriormente, en 2007, y mediante la ley 26.206, la Argentina ratificó la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* (CTMF).

#### *Ley de migraciones N° 25.871*

Esta ley, aprobada en diciembre de 2003 y promulgada en enero de 2004, reestructura la política migratoria argentina en torno a dos ejes centrales: una perspectiva regional, que hace hincapié en la regularización de la migración proveniente del Mercosur y de otros países latinoamericanos; y un enfoque de derechos. Sus puntos salientes son los siguientes:

- la migración como un derecho esencial e inalienable (art. 4), y el derecho de reunificación familiar (art.1);
- el derecho a la educación, salud, asistencia social o atención sanitaria de todos los extranjeros, “cualquiera sea su situación migratoria” (arts. 7 y 8);

- la promoción de iniciativas tendientes a la integración, y “la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan” (art. 11);
- el otorgamiento de residencia temporaria por dos años a quienes fueron reconocidos como asilados o refugiados (art. 23 inciso k);
- la introducción del criterio de nacionalidad para solicitar residencia temporaria por dos años, que alcanza a los ciudadanos nativos de los Estados parte del Mercosur, el Estado Plurinacional de Bolivia y Chile (art. 23 inciso l), ampliado posteriormente a otros países de América Latina;
- un mecanismo de expulsión con necesaria intervención judicial para la revisión de la decisión administrativa<sup>6</sup>; y la especificación que cada caso de expulsión debe ser examinado y decidido individualmente, sin que menoscabe otros derechos que correspondan (tales como salarios);
- el extrañamiento como alternativa a las salidas transitorias para los extranjeros privados de la libertad que hayan cumplido dos tercios de su pena<sup>7</sup>;
- la posibilidad de suscribir convenios con países donde residan emigrantes argentinos, a los efectos de asimilar los derechos laborales y de seguridad social;
- la tipificación del delito de tráfico ilegal de migrantes con pena privativa de libertad para quien obtiene beneficio.

La ley establece, además, las categorías y plazos de ingreso y permanencia, los impedimentos (por ejemplo, condenas previas por tráfico de armas, personas o estupefacientes; por promoción de la prostitución o explotación sexual; crímenes de guerra; delitos de lesa humanidad; haber sido objeto de medidas de expulsión), las obligaciones de los medios de transporte internacional, las responsabilidades y obligaciones

---

<sup>6</sup> Cuando se constata la permanencia irregular de un extranjero en el país, la autoridad de aplicación de la ley (la Dirección Nacional de Migraciones) deberá conminarlo a regularizarse, “bajo apercibimiento de decretar su expulsión”. Vencido el plazo de regularización, la DNM dictará la expulsión con efecto suspensivo y dará intervención al juez competente, a los efectos de revisión de la decisión administrativa de expulsión (art. 61).

<sup>7</sup> El art. 64 de la ley permite la expulsión de extranjeros privados de libertad y que hayan cumplido dos tercios de su pena, señalando que “la ejecución del extrañamiento dará por cumplida la pena impuesta originalmente por el tribunal competente”.

de los dadores de trabajo, la legalidad e ilegalidad de la permanencia, el régimen de recursos, el cobro de multas y tasas retributivas, la autoridad de aplicación, entre otros.

La sanción de la ley fue acompañada de un conjunto de decretos dedicados a reordenar y reorganizar los aspectos administrativos de la gestión migratoria, sobre la cual pesaban sospechas de irregularidades detectadas por la misma Dirección Nacional de Migraciones (DNM), tales como el decreto 836/04, que declara la “emergencia administrativa” de la Dirección Nacional de Migraciones. Estas medidas incluyeron la creación de diversos registros —de apoderados de inmigrantes, de requirentes de extranjeros, de admisión, de aptitud migratoria, de ingreso y egreso de personas, y el registro único de pasos fronterizos y el sistema integrado de captura de datos migratorios (SICAM), entre otros.

Transcurridos seis años de la vigencia de la nueva ley migratoria, puede decirse que han disminuido considerablemente los discursos estatales (especialmente de los organismos de la administración pública) discriminatorios o prejuiciosos de la inmigración en Argentina. Sin embargo, la insuficiente difusión de la ley —sumada a su dilatada reglamentación— demora la adecuación y modificación de numerosas prácticas administrativas que menoscaban los derechos establecidos en la norma. Por otra parte, si bien el criterio de nacionalidad incorporado implica un gran avance, la lógica restrictiva no dejó de operar: los obstáculos que históricamente afectaron la regularización de la migración limítrofe se trasladaron a las personas provenientes de Asia, de África o de países de América no contemplados en el art.23.

#### *Otras disposiciones*

Puesto que la ley 25.871 fue reglamentada recién en mayo de 2010 (Decreto 616/2010) —es decir, siete años después de su aprobación por el Poder Legislativo— la ejecución de varias de sus disposiciones se realizó a través de normas de menor jerarquía. Mediante el decreto 1169/2004 se puso en marcha la “Regularización migratoria de ciudadanos nativos fuera de la órbita del MERCOSUR”, cuyos principales beneficiarios fueron ciudadanos provenientes de China, Taiwán, República Dominicana y ciertos países de África. En virtud de esta medida, se estima que aproximadamente 12.000<sup>8</sup> personas regularizaron su situación migratoria.

El criterio de nacionalidad establecido en el art. 23 inc. 1 de la ley 25.871 se implementó por medio de un programa específico: el *Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para extranjeros nativos de*

---

<sup>8</sup> Esta cifra figura en las Consideraciones de la Disp. 53.253 – Patria Grande.

*los Estados Parte del MERCOSUR y sus Estados Asociados*, también conocido como “Patria Grande” (Disposición DNM N° 53.253, diciembre de 2005). El programa, que otorgaba Documento Nacional de Identidad (DNI) con residencia temporaria por dos años, abarcó a inmigrantes provenientes del Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela, y fue bastante novedoso en su implementación. La documentación necesaria para obtener la residencia se presentaba en dos etapas. En la primera, con la acreditación de identidad, nacionalidad, y una declaración jurada, se otorgaba una residencia precaria habilitante para trabajar. En la segunda etapa (que se abrió luego de cerrada la primera), las personas debían presentar un certificado de antecedentes penales, una declaración jurada en la cual manifestaran “contar con medios suficientes para su subsistencia”, y pagar la tasa migratoria. Posteriormente, y en base a esta documentación, la Dirección Nacional de Migraciones emitía la resolución otorgando la residencia temporaria y solicitaba al Registro Nacional de las Personas la emisión del Documento Nacional de Identidad (DNI).

Ante la prevista masividad que implicaría esta simplificación de la regularización, la DNM abrió un Registro de Instituciones Sociales Colaboradoras para “compartir la ejecución del programa con los alcances que el organismo determine” (Disp. 53.253/2005). Con el propósito de descentralizar la implementación, numerosas instituciones —algunas gubernamentales y muchas de la sociedad civil— fueron autorizadas para recibir la documentación de los solicitantes y dar inicio al trámite. Más allá de lo interesante de esta propuesta, lo cierto es que varias de esas instituciones fueron denunciadas por estafar a los inmigrantes y cobrarles por realizar trámites que eran gratuitos. Además, en muchos casos abandonaron la colaboración con el Programa a mitad de camino, sin informar acerca de cómo y dónde continuar la regularización. Por otra parte, la incertidumbre acerca de cuándo arrancarían la segunda etapa y cómo se llevarían adelante las legalizaciones de la documentación probatoria hizo que muchas personas no continuaran el trámite y se quedaran solamente con la residencia precaria. Una vez emitida la resolución de otorgamiento de residencia temporaria, el beneficiario debía iniciar el trámite de obtención del DNI ante el Registro Nacional de las Personas. Este procedimiento también debió ser adecuado, ya que la documentación probatoria solicitada en el marco del Patria Grande era diferente de la habitualmente requerida para tramitar el DNI.

Finalmente, la participación de los consulados de los países de origen de los beneficiarios también incidió, y debe destacarse el gran esfuerzo y los costos monetarios mínimos del Consulado del Estado Plurinacional de Bolivia, que sin duda contribuyó a la masividad de la tramitación por parte de sus nacionales.

El programa *Patria Grande* concluyó a fines de 2009, y otorgó 221.814 radicaciones<sup>9</sup> —5.000 permanentes y 120.000 temporarias por dos años, renovables. La cifra de radicaciones otorgadas contrasta fuertemente con la cantidad de solicitudes iniciadas: 423.635 (sin embargo, según informa la DNM, queda aún un remanente no especificado de solicitudes pendientes de resolución). En la actualidad, quienes ingresaron al país luego de finalizada la primera etapa del *Patria Grande*, o no hubieran concluido la gestión, pueden solicitar la residencia temporaria por dos años presentando en una única oportunidad la totalidad de la documentación, con las legalizaciones y apostillados correspondientes, y abonando una tasa migratoria más onerosa.

## b) Refugio

En 1961 la Argentina ratificó la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*; en 1967 el *Protocolo adicional* que levanta la reserva geográfica; y en 1972 adhirió a la *Convención sobre el estatuto de los apátridas*. En 1985, por medio del decreto 464 se creó, en el ámbito del Ministerio del Interior, el Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE), con el fin de evaluar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado en el país. Finalmente, en 2006 se sancionó la *Ley general de reconocimiento y protección al refugiado* (Nº 26.165)<sup>10</sup>.

### *Ley 26.165, Ley General de reconocimiento y protección al refugiado*

Esta ley recoge en su art. 4 la definición de refugiado de la Convención de 1951<sup>11</sup>, del *Protocolo* de 1967, y de la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, que considera también como refugiados a las personas que “han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Los puntos salientes de la ley son los siguientes:

- establece las condiciones para la inclusión, exclusión y cesación del estatuto de refugiado;

<sup>9</sup> Según datos brindados por la Dirección Nacional de Migraciones en respuesta a un pedido de información realizado por la Asociación por los Derechos Civiles, en el marco del decreto 1172/03. La respuesta consta en el Expediente 4613/2010.

<sup>10</sup> Por otra parte, y en relación con la tradición de asilo latinoamericana, en 1991 la Argentina aprobó las Convenciones de Caracas (1954) sobre asilo territorial y asilo diplomático. El asilo diplomático refiere al “asilo otorgado en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares a personas perseguidas con motivos o delitos políticos”; en tanto que el asilo territorial refiere a la protección que otorga un Estado a una persona que se encuentra dentro de su territorio.

<sup>11</sup> Fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política.

- garantiza el principio de no-devolución y prohíbe la expulsión (salvo casos excepcionales relacionados a la seguridad nacional o al orden público);
- prohíbe la sanción penal o administrativa del solicitante que haya ingresado ilegalmente al país;
- en jurisdicción del Ministerio del Interior, crea la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) como organismo de aplicación de la ley. La CONARE se integra con cinco miembros (representantes del Ministerio del Interior, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del Ministerio de Desarrollo Social, y del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo – INADI). Además, se integran a la Comisión, con derecho a voz pero sin voto, un representante del ACNUR y un representante de organizaciones de la sociedad civil con trayectoria en la asistencia y defensa de los derechos de los refugiados. Son funciones de la CONARE resolver sobre el reconocimiento y la cesación de la condición de refugiado, proteger los derechos de refugiados y solicitantes de asilo, y elaborar planes de acción que promuevan la integración de los refugiados;
- establece cómo debe interponerse la solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado, y el procedimiento que deberá seguir la CONARE para evaluarla, así como su gratuidad.

### c) **Discriminación**

En 1988, mediante la ley N° 23.592, se estableció el marco normativo para abordar los actos discriminatorios en la Argentina. El art. 1 de la ley especifica que “quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, será obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar el daño moral y material ocasionados. (...) Se considerarán particularmente los actos u omisiones discriminatorios determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos”.

Además, cuando un delito “sea cometido por persecución u odio a una raza, religión o nacionalidad, o con el objeto de destruir en todo o en parte a un grupo nacional, étnico, racial o religioso”, la pena será agravada entre un tercio y un medio. La condena más significativa vinculada a la discriminación como agravante de un delito fue dictada en

2008 por el Tribunal Oral Criminal N° 22 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), que condenó a 22 años de cárcel a un agente de la Policía Federal por “robo con arma de fuego y tentativa de homicidio agravado por odio a una nacionalidad”, en contra de un joven boliviano.

En 1995, y como consecuencia de la elevación con rango constitucional de la *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, mediante la ley N° 24.515 se creó el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). El INADI recibe y centraliza denuncias sobre actos discriminatorios, emite una opinión o dictamen y provee asesoramiento. También investiga sobre la temática, realiza campañas de difusión y sensibilización y promueve acciones antidiscriminatorias. En 2005 se aprobó el *Plan Nacional contra la Discriminación* (decreto 1085/05), en cuyas áreas de análisis se incluye lo étnico-nacional, migrantes y refugiados. Según el INADI, las formas más habituales de discriminación que afectan a estos grupos son las siguientes:

- Documentación: dificultades para regularizar la situación migratoria.
- Educación: reproducción de prejuicios en el aula, indicios sobre acceso diferencial a becas escolares por la condición de extranjero, falta de acompañamiento institucional o apoyo escolar cuando los niños no hablan o no comprenden el español.
- Salud: acceso restringido a servicios de salud pública, especialmente a prácticas complejas.
- Vivienda: dificultades en el acceso a planes sociales de vivienda.

#### **d) Delitos: tráfico ilícito y trata de personas**

En relación con los delitos al orden migratorio, la Argentina ha ratificado los siguientes instrumentos:

- la Convención interamericana sobre el tráfico internacional de menores (ley N° 25.179 de 1999);
- la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, su Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por aire, mar y tierra, y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (ley N° 25.632 de 2002);
- el Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados Partes del MERCOSUR, (ley N° 26.368 de 2004);

- el Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados Partes del MERCOSUR, el Estado Plurinacional de Bolivia y la República de Chile, aprobado por (ley N ° 26.384 de 2004);

Como ya se indicó, el delito de tráfico ilegal de migrantes está tipificado y penado en los arts. 116 a 121 de la ley 25.871. Esta definición es consistente con la del Protocolo sobre el tráfico ilícito de migrantes. La pena cae sobre quien facilita el ingreso clandestino y/o se beneficia con él, pero no sobre la persona que ingresa. El migrante es conminado a regularizar su situación migratoria de acuerdo a la normativa vigente.

Además, la ley N ° 26.364 de 2008 modificó los artículos 145 bis y ter del Código Penal. Así, el delito de trata de personas está tipificado para todas las finalidades de explotación y según la definición del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Recuadro II.1  
ARGENTINA. ARTÍCULOS 145 BIL Y TER DEL CÓDIGO PENAL

**Artículo 145 bis:** El que capture, transportare o trasladare, dentro del país o desde o hacia el exterior, acogiere o recibiere personas mayores de dieciocho años de edad, cuando mediare engaño, fraude, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima, con fines de explotación, será reprimido con prisión de TRES (3) a SEIS (6) años. La pena será de CUATRO (4) a DIEZ (10) años de prisión cuando: 1. El autor fuere ascendiente, cónyuge, afín en línea recta, hermano, tutor, persona conviviente, curador, encargado de la educación o guarda, ministro de algún culto reconocido o no, o funcionario público; 2. El hecho fuere cometido por TRES (3) o más personas en forma organizada; 3. Las víctimas fueren TRES (3) o más.

**Artículo 145 ter:** El que ofreciere, capture, transportare o trasladare, dentro del país o desde o hacia el exterior, acogiere o recibiere personas menores de DIECIOCHO (18) años de edad, con fines de explotación, será reprimido con prisión de CUATRO (4) a DIEZ (10) años. La pena será de SEIS (6) a QUINCE (15) años de prisión cuando la víctima fuere menor de TRECE (13) años. En cualquiera de los supuestos anteriores, la pena será de DIEZ (10) a QUINCE (15) años de prisión, cuando: 1. Mediare engaño, fraude, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima; 2. El autor fuere ascendiente, cónyuge, afín en línea recta, hermano, tutor, persona conviviente, curador, encargado de la educación o guarda, ministro de algún culto reconocido o no, o funcionario público; 3. El hecho fuere cometido por TRES (3) o más personas en forma organizada; 4. Las víctimas fueren TRES (3) o más.

Para la persecución judicial del delito, en el ámbito de la Procuración General de la Nación, existe la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (UFASE)<sup>12</sup>. Respecto de la asistencia a víctimas, en 2008 se creó la Oficina de Rescate y Acompañamiento a personas damnificadas por el delito de la Trata de Personas<sup>13</sup>. Según informó la UFASE, desde abril de 2008 (fecha de entrada en vigor de la ley) a noviembre de 2009 se iniciaron 34 procesamientos, se rescataron 445 víctimas, 95% de ellas mujeres y adolescentes de diversas nacionalidades, y se detuvo a 326 personas, varias de las cuales eran reclutadores o explotadores (Waigandt, 2009). A fines de 2009 se conoció la primera condena en virtud de esta ley, en tanto que la segunda data de febrero de 2010.

**e) Emigración: acciones para la promoción del retorno y la vinculación con los emigrados**

Puesto que muchas veces la emigración de argentinos ha sido analizada desde la perspectiva de la pérdida de personas con calificación profesional y técnica, en distintos momentos se han llevado adelante programas para lograr particularmente la repatriación de científicos. El *Programa Raíces*<sup>14</sup> (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva) apunta a vincular a los científicos argentinos residentes en el exterior con los residentes en el país, así como a promover su retorno. A partir de octubre de 2007, el programa *Volver a trabajar en Argentina* (Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Ciencia y Tecnología) busca contactar a los argentinos interesados en retornar al país con empresas oferentes de puestos de trabajo concretos. En junio de 2010, la DNM suscribió un convenio marco de colaboración con el Ministerio de Ciencia y Tecnología destinado a orientar a los científicos argentinos que retornan al país o viven fuera de él en materia de trámites y regularidad migratoria. Por otra parte, el programa *Provincia 25*, que el Ministerio del Interior iniciara en 2007, busca acercarse a la población argentina residente en variados destinos extranjeros para asegurar el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

### **3. Problemáticas y temas de agenda**

En esta sección se revisan las principales problemáticas que inciden en la actualidad sobre la vida cotidiana de los extranjeros residentes en la Argentina. Asimismo, se indican, a modo de propuestas por discutir, algunas cuestiones vinculadas a la investigación y diagnóstico, centrales para el diseño e implementación de políticas.

---

<sup>12</sup> Resolución 100/2008 de la Procuración General de la Nación.

<sup>13</sup> Resolución 2149/2008 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

<sup>14</sup> Asumido como política de Estado mediante la ley 26.421 de 2008.

## a) Normativa

La normativa argentina destinada a la protección y al aseguramiento de derechos de migrantes y refugiados ha dado un vuelco significativo en los últimos años. A través de las leyes de Migración N° 25.871/2004, de Refugio N°26.165/2006, y en menor medida, de Trata de Personas N°26.364/2008, la legislación nacional incorporó las recomendaciones de los instrumentos internacionales ratificados con anterioridad. Estas leyes, por sí mismas y en complemento con la Constitución Nacional, garantizan a los habitantes extranjeros un amplio conjunto de derechos positivos.

Sin embargo, hasta comienzos de 2010, ninguna de estas leyes había sido reglamentada. ¿Cuáles son las problemáticas que surgen de la falta de reglamentación? La reglamentación de la ley suele ser el instrumento que especifica y ordena el “recorrido administrativo” (incluyendo los recursos humanos y presupuestarios) para la efectiva obtención de aquello que expresa la ley. La falta de mecanismos explícitos y precisos genera incertidumbre en las personas, además de confusiones o arbitrariedades en las instancias administrativas<sup>15</sup>.

En el caso de la ley migratoria, la falta de reglamentación se suplió temporariamente con el Programa Patria Grande, cuya implementación se sustentó en una estructura ad-hoc basada en las “instituciones sociales colaboradoras”, algunas con más antecedentes y trayectoria que otras, pero todas ellas con criterios y prácticas de gestión propios y difíciles de monitorear. La brecha entre trámites iniciados y residencias otorgadas ilustra en parte las dificultades de implementación. Según los datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones (en respuesta al pedido de información realizado por ADC), solo el 52% de las solicitudes de radicación había sido resuelta favorablemente al 30 de marzo de 2010. Esta brecha no se debe a peticiones denegadas, sino a personas que no entregaron la documentación requerida para completar la segunda etapa<sup>16</sup>, que era la que efectivamente radicaba. Por otra parte, según Rizzolo (2008), entre el inicio del programa (abril de 2006) y febrero de 2008, se habían emitido 409.000 residencias precarias, pero solo 185.000 personas la tenían efectivamente en su poder. Es decir que por falencias en la gestión, las notificaciones no llegaban a los destinatarios. Lo cierto es que la experiencia

---

<sup>15</sup> Antes de la sanción de la ley 25.871, debido a su complejidad y a la infinidad de decretos y disposiciones superpuestos, la normativa migratoria fue descrita como una telaraña en la quedaban atrapados quienes deseaban regularizar su situación. Así, a menudo no les quedaba más opción que recurrir a gestores que resolvieran la tramitación —no siempre de manera honesta.

<sup>16</sup> Antecedentes penales, declaración jurada referida a medios de subsistencia, y pago de la tasa migratoria.

descentralizadora de la implementación efectivamente permitió una gran capilaridad en el arranque del Programa, pero simultáneamente generó dificultades y confusiones en el seguimiento del trámite.

En esta nueva etapa de la normativa migratoria la situación más compleja ha concernido a los migrantes no provenientes del MERCOSUR y que, por lo tanto, no han podido radicarse por el criterio de nacionalidad. Por lo general, se trata de personas provenientes de Asia Pacífico, República Dominicana, Haití y Senegal, obligadas a solicitar su residencia en virtud de alguna de las otras categorías que establece el art. 23 de la ley 25.871 para la obtención de un permiso de residencia temporaria: trabajador contratado, rentista, pensionado o jubilado, científico y/o personal especializado, deportista o artista, religioso, tratamiento médico, asilados o refugiados. Pocas de ellas cumplen con los requisitos para las categorías señaladas, ya que, en buena medida, son migrantes que buscan trabajo. De ese modo, su residencia en Argentina quedaría signada por la irregularidad migratoria, y su derrotero de "indocumentación" sería similar al que transitaron los migrantes regionales durante la vigencia de la anterior ley migratoria que databa de la última dictadura militar. Sin embargo, la reciente firma del reglamento de la ley de migraciones abre una luz en este terreno puesto que, mientras la ley limita la definición de trabajador migrante a la relación laboral dependiente, el reglamento recoge las definiciones y condiciones contenidas en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que incluyen el trabajo por cuenta propia.

En el caso de la ley de refugio, es preocupante la lenta institucionalización y puesta en marcha de la CONARE en todo el espectro de sus funciones; en tanto que en el caso de la ley que tipifica el delito de trata, aún es prematuro evaluar su impacto o sus puntos débiles.

#### *Líneas de acción*

Específicamente en lo que concierne a la normativa, pueden sugerirse los siguientes temas de agenda o líneas de acción para el corto y mediano plazo:

- Difusión de la ley de migraciones y de su reglamentación, con especial atención a la inclusión de mecanismos que permiten la radicación de extranjeros que no cumplen el criterio de nacionalidad establecido en el art. 23 inc. 1.;
- reglamentación de la ley de refugio, con especial atención al establecimiento de mecanismos de asistencia a peticionantes y refugiados;

- establecimiento de convenios y mecanismos especiales para protección de los argentinos emigrados;
- especificación de qué se incluye en las “razones humanitarias” (art. 29 ley 25.871) a las que pueden apelar quienes se hallen impedidos de ingresar o permanecer en el país —tales como los migrantes varados.

## **b) Acceso a derechos**

Como fuera señalado más arriba, uno de los grandes logros de la ley 25.871 consiste en garantizar el acceso a la salud y a la educación a todos los extranjeros residentes en el territorio argentino, independientemente de la regularidad o no de su estatus migratorio. Esto significa que las instituciones que son la efectiva puerta de entrada a esos derechos (concretamente, hospitales y escuelas) no deben poner trabas que obstaculicen el acceso.

### *Salud*

Se han registrado numerosas situaciones donde los hospitales o centros asistenciales públicos han menoscabado o dificultado el acceso de inmigrantes. Diversos informes (El Agora, 2006; Grimson y Jelin, 2006) señalan que los servicios hospitalarios más utilizados por los extranjeros son las guardias (emergencias), pediatría y obstetricia (salud materno-infantil)<sup>17</sup>. En lo que respecta al acceso a la salud pública, cuatro son las situaciones más frecuentes, informadas por diversas organizaciones de la sociedad civil:

- exigencia de DNI para otorgamiento de turno médico o para autorizar la realización de estudios clínicos simples;
- exigencia de pago de bono (voluntario) para la prestación de la consulta;
- insistencia en la condición de extranjero del paciente, manifestada expresamente en las historias clínicas, los diagnósticos o las derivaciones;
- rechazo, por criterio de nacionalidad, para la realización de prácticas o tratamientos complejos (trasplantes) o para el acceso a elementos tales como prótesis o sillas de rueda.

---

<sup>17</sup> Existen contados casos de espacios de atención médica con sensibilidad intercultural. Uno de ellos, destinado a la inmigración coreana, funciona en el Hospital Italiano de Buenos Aires.

Además de la salud pública, de acceso libre y gratuito, existen en Argentina otros dos circuitos de prestación en salud: el de las obras sociales (organizadas como un sistema de seguro social con contribución obligatoria, al que aportan todas las personas asalariadas) y el sistema de medicina prepaga, de afiliación voluntaria. Según Cerrutti (2009), el 52% de la población total cuenta con obra social o prepaga. Sin embargo, solo el 24,5 de los residentes bolivianos, paraguayos o peruanos disponen de esas prestaciones. El porcentaje sube al 45% para chilenos y uruguayos, cuya residencia es de más larga data y, por lo tanto, han tenido más oportunidades de regularizar su situación migratoria y de incorporarse al mercado laboral en calidad de trabajadores formales. Las cifras sobre acceso a obras sociales son un indicador por aproximación de la abrumadora predominancia de relaciones laborales informales o fuera del marco de la normativa laboral.

### *Educación*

En lo que respecta a educación, en principio no se registran dificultades significativas en el acceso a las escuelas, en ninguno de sus niveles (inicial, primario, secundario), más allá de las referidas a vacantes en el nivel inicial (salas de 3 y 4 años del jardín de infantes), que afectan a toda la población. Sin embargo, sigue existiendo la dificultad en la acreditación de los estudios para quienes, por los motivos que sea, aún no han obtenido su documento nacional de identidad (DNI). Asimismo, se han reportado casos donde se exige DNI de argentino nativo para inclusión en los planes de becas destinados a niños de escuelas primarias. Debe destacarse que en muchos de estos casos bastó con la intervención de algún organismo de protección de derechos para destrabar la situación<sup>18</sup>.

La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) también registró demoras en la inclusión al sistema educativo de niños refugiados. En estos casos, la falta de documentación que acreditara los estudios primarios ya realizados aparecía como el elemento que impedía que los niños en cuestión fueran asignados en un grado/nivel educativo. La intervención institucional conjunta de ADC, de áreas de educación de Nación y de la Ciudad de Buenos Aires zanjó la dificultad y permitió el establecimiento de un procedimiento para la evaluación y asignación de nivel.

### *Derechos políticos*

La Ciudad y la Provincia de Buenos Aires (donde reside aproximadamente el 60% del total de extranjeros) han sancionado leyes de creación de registro de electores extranjeros (leyes 334/2000 y 11700/1995,

---

<sup>18</sup> Mediante cartas simples, el Servicio Social de CAREF ha intervenido en numerosas oportunidades destrabando estas situaciones.

respectivamente). Los residentes extranjeros con DNI pueden participar en las elecciones legislativas y ejecutivas provinciales y municipales sin la exigencia previa de adquirir la nacionalidad argentina<sup>19</sup>. En ambos casos, los extranjeros con DNI podrán ser electores en comicios provinciales y municipales. Sin embargo, no ha sido posible obtener información acerca de cuántos de los extranjeros empadronados han ejercido efectivamente su derecho político.

### *Extrañamiento*

Tanto en las cárceles federales como en las provinciales hay una pequeña cantidad de personas extranjeras detenidas, ya sea procesadas o condenadas. La alta incidencia de delitos vinculados a estupefacientes, especialmente en las mujeres<sup>20</sup>, permite suponer que no todas las personas extranjeras privadas de su libertad residían en Argentina al momento de su detención. Para quienes hayan cumplido dos tercios de su condena, el artículo 64 de la ley 25.871 establece la opción de expulsión en reemplazo de las salidas transitorias. A los efectos de agilizar la expulsión de quienes deseen acogerse a esta opción (una de cuyas consecuencias es la prohibición de reingreso al país —art. 29 inc. b— lo cual afecta de maneras diferentes a los extranjeros residentes y con familia en la Argentina y a los extranjeros no residentes), en noviembre de 2008, mediante la Resolución 1858/08, la Defensoría General de la Nación creó en su ámbito la “Comisión del Migrante”, destinada a promover actividades orientadas a la defensa y protección de los derechos de las personas extranjeras que habitan el territorio nacional. Durante 2009, uno de los principales ejes de trabajo de la Comisión consistió en asistir a las personas extranjeras presas en cárceles federales y asistidas por la Defensa Pública, en particular a quienes solicitaban se les aplicara el art. 64 de la ley migratoria.

En estos casos, la falta de reglamentación de la ley 25.871 generó una serie de dificultades, ya que no está especificado quién solicita el extrañamiento, quién lo autoriza, a quién corresponde ejecutarlo, si es potestad

---

<sup>19</sup> Los estudios históricos referidos a las migraciones ultramarinas destacan sistemáticamente su escasa nacionalización y participación en los actos electorales. Las interpretaciones más frecuentes aducen la reticencia de los extranjeros a abandonar su nacionalidad de origen como condición necesaria para adquirir el derecho político.

<sup>20</sup> En las cárceles federales, entre 2003 y 2009, los extranjeros han pasado de 1400 a 1900 (en valores absolutos), y de 13% a 21% en valores porcentuales. Las mujeres extranjeras han aumentado su participación dentro del total de mujeres (del 26% al 39%). Además, sobre el total de extranjeros (varones y mujeres), las mujeres pasaron del 15% al 23%. De los varones, el 41% se halla detenido por infracción a la ley de estupefacientes, en tanto que esta cifra asciende al 88% para las mujeres. En las cárceles provinciales, el promedio de personas extranjeras detenidas es de 2,4% (SNEEP).

del fiscal impedirlo, cuál es el rol que les compete a los consulados del país de origen, por ejemplo. A pesar de estos inconvenientes, 272 personas<sup>21</sup> que solicitaron el extrañamiento retornaron a sus países de origen.

### *Integración*

La preocupación por la *integración* o la *asimilación* de los migrantes suele ser una consulta frecuente desde los ámbitos gubernamentales e institucionales. Más allá de la controversial trayectoria teórica de ambos conceptos, la preocupación institucional gira en torno a la *falta* de integración o asimilación (imprecisamente definidas, pero ligadas a aspectos sociales o culturales específicos que obstaculizan o dificultan las relaciones entre *nativos* y *extranjeros*). Si bien la preocupación es legítima y es comprensible su vinculación a los ámbitos y modalidades de intervención estatal, debe recordarse que la heterogeneidad es constitutiva de lo social y se halla presente en todas las sociedades, aunque no siempre se exprese en términos de *nativos* y *extranjeros*.

Desde esta perspectiva, podríamos reformular la preocupación institucional en estos términos: ¿cómo regular, gestionar o acompañar las diferencias entre grupos sociales o culturales que se consideran distintos entre sí, de modo tal que la propia dinámica de su interacción no incremente conflictivamente la brecha o la distancia entre ellos? Esta perspectiva es especialmente relevante cuando se habla de inmigración, ya que el discurso del sentido común suele focalizar (y cristalizar) rápidamente en las diferencias sociales y culturales y destacarlas como obstáculos a la “integración” o “asimilación” a la sociedad mayor. En este sentido, la enseñanza que puede extraerse de los procesos migratorios de fines del siglo XIX y principios del siglo XX es bien interesante, y el caso argentino es ilustrativo.

En la Argentina, la migración europea suele aparecer como el ejemplo de la migración integrada y no conflictiva. En un relato épico, el inmigrante europeo es el prototipo del “buen inmigrante”, civilizado, ahorrativo y trabajador. Estas cualidades (que aparecen implícita o explícitamente asociadas a su origen y a su *raza*) compensarían la falta de políticas o programas específicos para la integración o asimilación de los extranjeros llegados entre 1880 y 1920. Sin embargo, la burla y el menosprecio de los sainetes, las novelas, los ensayos y las ilustraciones de la época dan cuenta de las tensiones que se generaron en la convivencia cotidiana y de cómo su resolución corría por cuenta y esfuerzo de cada uno. En este contexto de “invasión” de *tanos*, *gallegos*, *rusos* y *turcos*, la acción estatal más encomiable desde la perspectiva de la integración fue

---

<sup>21</sup> Comunicación personal de Florencia Andrada, Comisión del Migrante, Defensoría General de la Nación.

el otorgamiento de derechos. Argentinos y extranjeros tenían los mismos derechos civiles y sociales, que el artículo 14 de la Constitución Nacional garantizaba a todos: trabajar y ejercer toda industria lícita; navegar y comerciar; peticionar a las autoridades; entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; usar y disponer de su propiedad; asociarse con fines útiles; profesar libremente su culto; enseñar y aprender. La ley 1420/1884 de educación primaria pública, laica y gratuita obligaba a todos los niños de entre 6 y 14 años a asistir a la escuela, sin mención a su origen nacional.

¿Qué enseñanza puede extraerse de este ejemplo? La cuestión no debería plantearse tanto en términos de integración o asimilación, sino más bien en términos de inclusión amplia y efectiva a un corpus de derechos positivos. La igualdad en el acceso a los derechos es sin duda un elemento central en el logro de una sociedad más equitativa, que no necesariamente es una sociedad más homogénea desde el punto de vista de las costumbres, las prácticas, las creencias o las representaciones. El desafío de las sociedades contemporáneas es, justamente, asegurar la igualdad en el acceso a los derechos independientemente de la homogeneidad social y cultural, es decir: la igualdad en la diversidad.

La normativa sancionada en los últimos años en la Argentina se orienta, en buena medida, hacia esta perspectiva. Aunque, tal como lo muestran los ejemplos referidos a salud y educación, existen aún ciertas dificultades en la implementación, vinculadas a la falta de adecuación de las reglamentaciones y prácticas administrativas a la letra de la ley. Puede suponerse que esta brecha entre la letra de la ley y la práctica administrativa es responsabilidad tanto de los niveles legislativos como administrativos. De los primeros, en tanto las leyes no siempre han ido acompañadas de divulgación e información entre las poblaciones específicas a las que refieren (ni los extranjeros, ni el sistema de salud, por mencionar un caso). De los segundos, porque adecuar sus prácticas y disposiciones internas a la normativa implica cambios en los procedimientos a la vez que cambios en las mentalidades: según el trabajo en terreno de distintas organizaciones de la sociedad civil, las prácticas restrictivas o lesivas de la administración pública se evidencian como uno de los principales ámbitos de discriminación sistemática (ADC, CAREF, CELS, CIPPEC, COPADI).

#### *Líneas de acción*

Desde esta perspectiva, pueden sugerirse las siguientes líneas de acción para el corto y mediano plazo:

- Creación, en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación, de un órgano autónomo y especializado en la defensa de los derechos

de los extranjeros (especialmente migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y víctimas de trata internacional), similar al Defensor del Pueblo de la Nación. Si bien el actual corpus normativo establece un amplio conjunto de derechos para los residentes extranjeros, una serie de prácticas institucionales y administrativas obturan cotidianamente, en mayor o menor medida, el acceso a los derechos garantizados por las normas superiores. Un órgano especializado en la defensa de los derechos de los extranjeros permitiría acompañar y monitorear el tránsito de las instancias administrativas hacia una perspectiva de derechos acorde con la normativa vigente. Además de la difusión sistemática de los derechos en ámbitos específicos (tales como escuelas, hospitales, dadores de trabajo, fuerzas de seguridad, áreas de asistencia social) y del monitoreo de su cumplimiento, este órgano debería trabajar estrechamente con las organizaciones de la sociedad civil (tanto las organizaciones *de* migrantes, como las organizaciones *para* migrantes<sup>22</sup>) en la identificación, implementación y evaluación de acciones y políticas puntuales.

- Protección de los derechos de los argentinos residentes en el exterior. El programa *Provincia 25* tiene entre sus funciones “resguardar y asistir a los argentinos en el exterior en sus derechos sociales”; sin embargo, poco se ha avanzado en este terreno. En el ámbito de la Cancillería, se podría establecer una función de *relator* que recabe las principales dificultades que aquejan a los argentinos residentes en los destinos mayoritarios, a los efectos de elaborar, trienalmente, un informe general de la situación que permita a los cónsules priorizar líneas de acción.

### c) Información y diagnóstico

Existen diversas fuentes de información cuantitativa sobre población extranjera: los censos nacionales, la Encuesta Permanente de Hogares, los saldos migratorios. Con todo, es necesario también disponer de información sectorizada (generada en diversos ámbitos administrativos) para lograr caracterizaciones de situaciones precisas, continuas y útiles para la intervención. La administración pública produce, en su funcionamiento cotidiano, una enorme cantidad de información que es crítica para el diseño, la implementación y el monitoreo de acciones y políticas, pero que rara vez es consolidada o puesta a disposición de otros ámbitos. Ejemplos de sistematización son los informes anuales de Estadísticas Vitales que elabora el Ministerio de Salud de la Nación o los informes anuales sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) e Investigación Criminal (SNIC) que produce

<sup>22</sup> Agradezco esta sintética caracterización a Gabriela Liguori (CAREF).

la Dirección de Política Criminal (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación). Sería sumamente provechoso contar con productos similares referidos a la población extranjera.

### *Líneas de acción*

- Evaluación, ampliación y fortalecimiento del rol y las capacidades de la Dirección Nacional de Población (Ministerio del Interior)<sup>23</sup>. Desde el punto de vista de la temática migratoria, la Dirección Nacional de Población podría recabar, consolidar, sistematizar y difundir bianualmente la información cuantitativa sobre ingresos y egresos, trámites de radicación, jubilaciones (de argentinos en el exterior y de inmigrantes), nacionalizaciones, inscripción de inmigrantes en padrones electorales, privaciones de libertad a extranjeros, así como problemas informados por los argentinos residentes en el exterior. En cierta medida, sería la contracara “cuantitativa” del organismo de defensa de derechos sugerido más arriba, y aseguraría la disponibilidad y confiabilidad de la información producida en ámbitos administrativos.
- Establecer una agenda consistente de investigación y diagnóstico. En la actualidad, en la Argentina se llevan adelante numerosas investigaciones (académicas y diagnósticas) referidas a la migración internacional. Estas investigaciones cuentan con muy diversos financiamientos, tanto por su origen como por su volumen<sup>24</sup>. La Dirección Nacional de Población, el organismo de protección de derechos y otras instancias de gobierno, junto con referentes académicos y de la sociedad civil podrían establecer prioridades básicas de investigación-acción, así como producir un directorio bibliográfico anual. Esto permitiría, además, establecer un vínculo entre las instancias de investigación y las instancias de gestión. La escasa comunicación entre ambas esferas va en desmedro de ambas: de la academia, porque no encuentra vías para el conocimiento que produce; y de la gestión, que puede perder de vista el contexto más amplio en el que se insertan sus acciones.

---

<sup>23</sup> En 2009 la Dirección Nacional de Población firmó un convenio de cooperación técnica con la Organización Internacional para las Migraciones, uno de cuyos componentes es el desarrollo de “un sistema estadístico sobre el registro continuo de migraciones internacionales a los fines de su sistematización y análisis”. Ver [www.mininterior.gov.ar/poblacion](http://www.mininterior.gov.ar/poblacion).

<sup>24</sup> Un listado rápido incluye universidades nacionales y provinciales, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPyCT), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), organizaciones no gubernamentales (tales como CENEP, CEDES, CLACSO, IDES) y organizaciones internacionales o intergubernamentales.

## Listado de organizaciones citadas

ADC - Asociación por los Derechos Civiles ([www.adc.org.ar](http://www.adc.org.ar)).

CELS - Centro de Estudios Legales y Sociales ([www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)).

CAREF - Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados ([www.caref.org.ar](http://www.caref.org.ar)).

El Ágora ([www.elagora.org.ar](http://www.elagora.org.ar)).

CIPPEC – Centro de Implementación de políticas públicas para la Equidad y el Crecimiento ([www.cippec.org.ar](http://www.cippec.org.ar)).

CoPaDi – Colectivo para la Diversidad.

## B. Chile

### 1. La situación migratoria en Chile

En esta sección se presenta una síntesis de las principales dinámicas migratorias contemporáneas hacia y desde Chile, incluyendo el refugio. Se introducen algunos de los desafíos para la gestión y protección de derechos.

#### a) Inmigración

Históricamente, Chile no ha sido considerado un país de inmigración: el porcentaje de inmigrantes sobre la población total solo ocasionalmente ha superado el 4%. Entre fines de siglo XIX y mediados de siglo XX, el país patrocinó y recibió contingentes de europeos (especialmente alemanes, británicos, italianos, holandeses, croatas, suizos, franceses y españoles) y fue destino de inmigrantes de origen palestino, sirio y libanés, quienes dejaron una importante impronta cultural. Paralelamente, ya el primer censo de población de 1865 registra la presencia de migrantes intra-continetales —principalmente de población proveniente de los países limítrofes: Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y Perú— en porcentajes no desestimables en relación con la migración extra-continental. Si bien los europeos llegaron a representar el 67% de la población extranjera hacia 1940, el Censo Nacional de Población de 1982 —que registra el porcentaje de extranjeros más bajo en la historia del país: 0,75%— muestra un giro a favor de la inmigración latinoamericana.

A partir de la década de 1990, la estabilidad política y el crecimiento económico acentuaron esta tendencia y Chile comenzó a posicionarse como un destino claramente atractivo para los migrantes regionales. Por un lado, la migración desde países limítrofes muestra significativos aumentos (en

especial, el caso peruano) frente a las coyunturas desfavorables particulares que afectaron y aún afectan a cada uno de esos países. Por otro, se observa el “despegue” de los ingresos desde países regionales no limítrofes que han generado alta emigración en los últimos años, tales como Ecuador y Colombia. De hecho, las migraciones provenientes de Perú, Ecuador, Colombia y del Estado Plurinacional de Bolivia serán las que muestren mayor crecimiento a lo largo de la década. Además, la migración extracontinental acusa transformaciones en su composición por origen puesto que comienza a registrarse la presencia de inmigrantes provenientes de países asiáticos: China continental, Taiwán, Corea del Sur.

En el censo nacional de 1992 se contabilizaron 114.597 extranjeros, correspondientes al 0,9 % de la población total —lo cual muestra el repunte, aunque leve, respecto de la década anterior. Diez años después, el censo del 2002 registraba 184.464 residentes extranjeros, que representan el 1,2% del total de la población. Según este último censo, la composición de la población extranjera reflejaba los siguientes orígenes: América, 77,1%; Europa, 17,2%; Asia, 4,2%; África, 0,7%; y Oceanía, 0,8%.

En marzo de 2009, la Sección de Estudios del Departamento de Extranjería y Migración (DEM) publicó sus estimaciones en relación a la evolución de la población extranjera en el país, realizadas a partir del cotejo entre el censo de 2002 y los registros de permisos de residencia otorgados entre 2003 y 2009. De acuerdo a dichas estimaciones, para fines del año 2009, Chile contaba con un total de 352.344 extranjeros, lo cual representa un aumento porcentual cercano al 72% en comparación con el censo de 2002. El cuadro II.2 muestra la evolución de los stocks y permite tener una idea de su composición, si bien no puede desconocerse la diferente naturaleza de los datos censales y las estimaciones basadas en registros —cuyos fines no son estadísticos.

De acuerdo al último censo, la mayor cantidad de extranjeros provenía de América del Sur, representando casi el 68% del total de la población extranjera. El 26% de la población extranjera correspondía a personas nacidas en la Argentina (48.176 personas) y el 21% correspondía a personas nacidas en Perú (37.860 personas). Muy por detrás, se ubicaban los nacidos en el Estado Plurinacional de Bolivia (6%) y en Ecuador (5,5%). Por su parte, para el año 2009, según las estimaciones realizadas por el Departamento de Extranjería y Migración, el origen prevaleciente sería el Perú, con 130 mil personas que representarían el 37% del total de población extranjera, pasando a superar ampliamente a la población nacida en la Argentina que, si bien habría aumentado a 60 mil personas, representaría ahora el 17% de la población extranjera. En tercer lugar se ubicaría la inmigración boliviana (7%), seguida por la ecuatoriana (5,5%) y la colombiana (3,5%) (véase el cuadro II.2).

Cuadro II.2  
CHILE. POBLACIÓN EXTRANJERA SEGÚN PAÍS DE ORIGEN (2002 Y 2009)

Lugar de nacimiento	Censo 2002		Estimación 2009	
	Total	Porcentaje sobre población total extranjera	Total	Porcentaje sobre población total extranjera
América del Sur				
Argentina	48 176	26,12	60 597	17,20
Perú	37 86	20,52	130 859	37,10
Bolivia (Estado Plurinacional de)	10 919	5,92	24 116	6,80
Ecuador	9 393	5,09	19 089	5,40
Brasil	6 895	3,74	9 624	2,70
Venezuela (República Bolivariana de)	4 338	2,35	N/D	N/D
Colombia	4 095	2,22	12 929	3,70
América del Norte				
Estados Unidos	7 753	4,20	9 72	2,80
América Central y el Caribe				
Cuba	3 163	1,71	N/D	N/D
Europa				
España	9 084	4,92	11 025	3,10
Alemania	5 473	2,97	6 547	1,90
Asia				
China	262	0,14	4 589	1,30
Otros	20 243	10,97	63 249	18,00
<b>Total</b>	<b>184 464</b>		<b>352 344</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en el censo de 2002, INE-Chile y en estimaciones del Departamento de Extranjería y Migración publicadas en su Informe Anual 2009, disponible en [www.extranjeria.gov.cl](http://www.extranjeria.gov.cl), accedido el 27-11-2010.

Junto al cálculo de crecimiento intercensal del período 1992-2002, estas estimaciones dan cuenta de dinámicas/ritmos particulares de crecimiento para cada origen. Las migraciones que mostraron mayor crecimiento intercensal en el período 1992-2002 fueron la peruana, la ecuatoriana, la colombiana y, en mucha menor medida, la boliviana. Las estimaciones del DEM, por su parte, sugieren que entre 2002 y 2009, colombianos y peruanos han mostrado los mayores crecimientos porcentuales, seguidos de la población boliviana y la ecuatoriana (véase el cuadro II.3).

Entre los motivos principales de la migración de estos contingentes figuran las dificultades económicas y la falta de trabajo en el país de origen. En el caso de los colombianos, además, se suman los motivos vinculados al conflicto armado y a la inseguridad. En este caso, la complejidad de estos factores en el contexto de origen dificulta enormemente la identificación de causas excluyentes que impulsan la migración, lo que permite también hablar de flujos mixtos de colombianos hacia Chile.

Cuadro II.3  
CHILE. CRECIMIENTO MIGRATORIO SEGÚN PAÍS DE ORIGEN: CASOS PRINCIPALES  
(1992-2009)

País	Censo 1992	Censo 2002	Aumento intercensal (porcentaje)	Estimaciones DEM 2009	Aumento porcentual 2002-2009
Perú	7 649	37 86	395,0	130 859	245,6
Ecuador	2 267	9 393	314,0	19 089	103,2
Colombia	1 666	4 095	145,0	12 929	215,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	7 729	10 919	41,0	24 226	121,8

Fuente: Elaboración propia con base en los censos de 1992 y 2002, INE-Chile y en estimaciones del Departamento de Extranjería y Migración.

En cuanto al patrón de asentamiento de los inmigrantes, de acuerdo a los datos del censo de 2002, cerca del 60% se radica en la Región Metropolitana, mientras que la segunda localidad de preferencia sería Valparaíso, donde se concentran mayoritariamente argentinos. La región norteña de Tarapacá muestra alta presencia de bolivianos y peruanos, y la Araucanía, de argentinos (Martínez, 2003). La encuesta CASEN 2006 revela que los nacidos en Perú habitan principalmente en la Región Metropolitana y los nacidos en el Estado Plurinacional de Bolivia, en las de Antofagasta, Tarapacá, y Arica y Parinacota<sup>25</sup>.

En relación con la distribución por sexo, los datos de los dos últimos censos reflejan un notorio aumento de las mujeres en los principales flujos de inmigrantes. Esto permitiría hablar de un proceso de *feminización* (en sentido cuantitativo) de la inmigración en Chile (Martínez, 2003). Respecto de la distribución etaria, el censo de 2002 indica que la mayoría de los extranjeros residentes en Chile ese año eran personas en edad laboral activa (mayores de 15 años), mientras que menos de un 10% eran niños. La encuesta CASEN 2006 revela que las personas en edad laboral nacidas en el extranjero tienen un elevado promedio de años de escolaridad, incluso entre quienes tienen menores niveles de ingresos (quintiles I y II de la distribución de ingresos autónomos en Chile).

Los principales rubros de inserción laboral de la migración regional son el servicio doméstico y el comercio minorista, aunque no deja de darse la inserción en nichos profesionales (tal el caso de los médicos ecuatorianos en el sistema de salud pública, cuya inserción está facilitada por el Convenio Andrés Bello en materia de validación de títulos). Existen diferencias relevantes en los niveles de ingreso según género, nacionalidad y situación administrativa. Un estudio

<sup>25</sup> Caracterización de la inmigración y gestión migratoria en Chile, del Departamento de Extranjería, disponible en [www.mideuc.cl/inmigracion/ppt/C.G.Daneri.pdf](http://www.mideuc.cl/inmigracion/ppt/C.G.Daneri.pdf).

del DEM sobre inmigración, equidad de género y seguridad pública<sup>26</sup> (2008) señala que las mujeres, los ciudadanos bolivianos y los peruanos presentan mayor vulnerabilidad en el acceso al contrato de trabajo, especialmente en la zona norte de Chile. Una de cada tres mujeres entrevistadas para el estudio se empleaba en el mercado altamente informal del servicio doméstico.

Con relación a la vivienda, el estudio concluye que el total de la población inmigrante manifiesta dificultades para acceder a la vivienda en el país. Ello se acentúa cuando se trata de población en condición administrativa irregular. Más de un 50% de los entrevistados vive en condiciones habitacionales precarias; especialmente en Santiago muchos grupos de inmigrantes viven en situaciones de hacinamiento y en condiciones sanitarias insuficientes.

En materia de salud, el estudio señala que el nivel de protección es bajo para estas personas: cuando se cuenta con seguro de salud, los inmigrantes mayoritariamente tienen uno de carácter público, mientras que casi el 50% de los inmigrantes entrevistados que no cuentan con cobertura de salud acceden a prestaciones médicas en el sistema público cuando lo necesitan (peruanos, bolivianos y ecuatorianos en especial). Por su parte, la encuesta CASEN de 2006 muestra un panorama más matizado (posiblemente debido al tamaño de la muestra) en este rubro al encontrar que “entre las personas nacidas en el extranjero, la mayoría se encuentra cubierta por los sistemas de salud público (57%) y, en menor proporción, por ISAPRES u otros sistemas (27%). Una parte menor, aunque significativa (16%), carece de sistema de protección de la salud y debe atenderse en forma particular”. Según el mismo instrumento, el 96,5% de los niños y jóvenes inmigrantes (6-17 años) tienen acceso a la educación, lo que equivale al promedio nacional.

#### **b) Refugiados: Chile se perfila como país de asilo**

En el año 2005, la población refugiada en Chile se estimaba en 806 personas, y los solicitantes de asilo en 107. En el año 2008, de acuerdo a estadísticas manejadas por el ACNUR, la cifra de refugiados se había duplicado llegando a 1.613 personas, y la cantidad de solicitantes de asilo había ascendido a 890 personas, lo que suma un total de 2.503 personas de interés del ACNUR en Chile (véase el cuadro II.4).

---

<sup>26</sup> Esta investigación se realizó entre marzo y mayo de 2008. Se aplicó un cuestionario cara a cara a una muestra de 820 casos. En la ciudades de Arica, Iquique y Antofagasta el cuestionario se aplicó a personas de origen peruano y boliviano, mientras que en la provincia de Santiago y las comunas de Puente Alto y San Bernardo se aplicó a argentinos, bolivianos, colombianos, ecuatorianos y peruanos. Los resultados no intentan ser representativos pero arrojan luz sobre algunas cuestiones.

Cuadro II.4  
CHILE. SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIADOS POR AÑO (2005-2008)

	2005	2006	2007	2008
Solicitantes de asilo	107	338	518	890
Refugiados	806	1 134	1 376	1 613
Total población de interés del ACNUR	2 503			

Fuente: Elaboración propia con estadísticas del ACNUR, disponibles en [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org), accedido el 02-04-2010.

Si bien no existen estadísticas oficiales al respecto, se estima que en la actualidad cerca del 95% de los solicitantes de asilo que arriban al país son de nacionalidad colombiana. Dentro de este grupo, prevalecen las personas provenientes de la región del oeste y, en particular, de la costa Pacífica. Un número importante de ellos ingresa a Chile en forma irregular, a través de redes de tráfico de migrantes, cruzando en condiciones de riesgo por pasos no habilitados en la frontera entre el Estado Plurinacional de Bolivia y Chile.

En un porcentaje muy inferior arriban a Chile solicitantes de asilo de otros países como Perú, Cuba, Haití, Ecuador, Nicaragua, Angola, Somalia, Nigeria, Ruanda, Burundi, Eritrea, Afganistán e Irak.

La situación de la población refugiada en el norte del país es incluso más compleja que en Santiago ya que el procedimiento de determinación de la condición de refugiado no se encuentra lo suficientemente descentralizado, los plazos se alargan y la presencia de organizaciones de la sociedad civil es escasa. A su vez, las situaciones de discriminación son más frecuentes y graves.

Estándares relativamente más altos de protección y asistencia ha otorgado Chile a los reasentados que ha recibido en el último decenio. A la fecha se han reasentado en el país más de 140 refugiados, mayoritariamente de nacionalidad colombiana, provenientes de Costa Rica y Ecuador. A este número se suma un contingente de 117 refugiados palestinos que se encontraban en situaciones sumamente precarias entre las fronteras de Irak y de Siria y fueron reasentados en Chile en el año 2008.

### c) Emigración

A pesar del aumento en los flujos de la inmigración, el número de los chilenos residentes en el exterior supera ampliamente al número de inmigrantes en Chile. En cuanto a la emigración, hacia fines de la década de 1990, la CEPAL calculaba, sobre la base de los datos de IMILA (Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica, del CELADE), una cifra máxima del orden de 500 mil personas en el exterior (Martínez, 1997). Una fuente alternativa ha permitido constatar esta magnitud. En el año

2005 se presentaron los resultados del Registro de Chilenos en el Exterior (2003-2004), realizado conjuntamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección Para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (DICOEX), el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la OIM, y que contó además con la activa participación de los consulados chilenos y las organizaciones de la colectividad de chilenos en el exterior. De acuerdo a dicho estudio, se estimaba que 857.781 personas de nacionalidad chilena residían en el extranjero. De ellos el 56,8% había nacido en Chile y el 43,2% en el exterior. La investigación da cuenta de que el 50,1% de los chilenos residentes en el extranjero lo hacen en Argentina, el 13,3% en Estados Unidos y el 4,9% en Suecia (véase el cuadro II.5).

El 67,4% de los chilenos residentes en el extranjero sería de sexo masculino y el 34,9% femenino, aunque la participación femenina crece en América del Norte y Europa. Asimismo, el citado registro da cuenta de que entre los mayores de 15 años, el 40,1% emigró por motivos económicos, el 30,8% lo hizo por causas familiares y el 12,1% por razones políticas.

Cuadro II.5  
PAÍSES CON POBLACIÓN ESTIMADA DE MÁS DE 3 000 CHILENOS O HIJOS DE CHILENOS (2005)

País	Nacidos en Chile	Nacidos en el exterior	Total	Porcentaje
Argentina	211 093	218 615	429 708	50,1
Estados Unidos	80 805	33 129	113 934	13,3
Suecia	27 345	15 051	42 396	4,9
Canadá	25 415	12 162	37 577	4,4
Australia	2 342	10 206	33 626	3,9
Brasil	17 131	1 124	28 371	3,3
Venezuela (República Bolivariana de)	1 552	11 586	27 106	3,2
España	13 864	10 047	23 911	2,8
Francia	10 388	5 394	15 782	1,8
Alemania	6 704	3 576	1 028	1,2
Ecuador	4 702	518	9 882	1,2
Perú	4 652	4 649	9 031	1,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	4 469	3 733	8 202	1,0
Noruega	5 511	2 483	7 994	0,9
Reino Unido	5 131	1 826	6 957	0,8
Israel	278	2 709	5 489	0,6
México	3 806	1 659	5 465	0,6

Fuente: INE/MINREL/DICOEX/OIM (2005) Registro de Chilenos en el Exterior, disponible en [www.chilesomostodos.gov.cl/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=50&Itemid=14](http://www.chilesomostodos.gov.cl/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=50&Itemid=14), accedido el 08-04-2010.

## 2. Marco normativo y políticas

Esta sección revisa los principales instrumentos normativos con que cuenta Chile para la gestión de la inmigración, la protección de refugiados y solicitantes de asilo, el abordaje de los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata internacional de personas, y la garantía de derechos de los chilenos que residen en el exterior. Conjuntamente, se reseña una serie de medidas —en especial, las adoptadas durante el último gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia— que han buscado delinear una política migratoria que aborde estos temas con un enfoque de derechos.

Los contenidos de dicha política se hicieron explícitos en el *Instructivo presidencial N° 9 sobre Política Nacional Migratoria en Chile*, dictado por la ex-presidenta Michelle Bachelet el 2 de septiembre de 2008, cuando promediaba su mandato. El instructivo define al país como “adecuadamente abierto a las migraciones, buscando la recepción no discriminatoria de los migrantes que decidan residir en el país, en acuerdo a las Convenciones y Tratados Internacionales vigentes y suscritos por Chile, en un contexto de respeto a la institucionalidad democrática, la Constitución y las leyes del país”.

El documento enuncia los principios de la política nacional migratoria, recogiendo los estándares internacionales que rigen la materia: residencia y libertad de circulación; libertad de pensamiento y de conciencia; acceso a la residencia en condiciones igualitarias y debidamente informadas; acceso a la justicia; integración y protección social de los migrantes; respeto a los derechos laborales de los trabajadores extranjeros en Chile; no discriminación; regularidad de los flujos migratorios; reunificación familiar; y participación ciudadana en la gestión migratoria.

Asimismo, señala como uno de los ejes de la política migratoria la integración de los inmigrantes en la comunidad, respetando su especificidad cultural e incluyéndolos en la estructura social, económica y cultural del país. Además, establece la creación de un Consejo de Política Migratoria, una instancia compuesta por distintos ministerios, órganos estatales y organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto principal sería la elaboración de propuestas de políticas públicas transversales y la coordinación de las acciones entre los integrantes del Consejo.

Sin embargo, a la fecha del cambio de gobierno, el Consejo aún no se había reunido en pleno, aunque el Departamento de Extranjería y Migración promovió reuniones bilaterales con sus integrantes. El panorama actual es de gran incertidumbre, puesto que la nueva administración no ha incluido, entre las propuestas que ha hecho públicas

hasta el momento de la elaboración de este estudio, información explícita, sea sobre su postura frente a las migraciones, sea sobre un plan de acción en este ámbito. Si se suma el hecho de que la tarea de reconstrucción emprendida luego del terremoto de febrero de 2010 ha absorbido gran parte de la atención y los esfuerzos del gobierno, parece estar dándose una preocupante baja prioridad de la temática migratoria en la agenda pública, interrumpiendo una tendencia que parecía promisoria. Como veremos, existen ya algunos indicios de ello.

## a) Migración

### *Tratados Internacionales*

De acuerdo a la Constitución Política de Chile, “el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos garantizados por esta Constitución, *así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes*” (artículo 5º, segundo párrafo).

Actualmente, se encuentran vigentes en Chile los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, siendo los más relevantes para la temática migratoria:

- La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (firmada en 1993; ratificada en 2005<sup>27</sup>);
- El Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, y su protocolo adicional;
- Convención contra la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW);
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus Protocolos Facultativos;
- Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial;
- La Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- Protocolo Opcional a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;

---

<sup>27</sup> Con reserva a lo preceptuado en el párrafo 5 del artículo que se considera inaplicable en Chile: “Cuando una decisión de expulsión ya ejecutada sea ulteriormente revocada, la persona interesada tendrá derecho a reclamar indemnización conforme a la ley, y no se hará valer la decisión anterior para impedir a esa persona que vuelva a ingresar en el Estado de que se trate”.

- La Convención sobre los derechos del niño, y sus protocolos adicionales.

Con todo, la posición que ocupan los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico chileno ha sido objeto de debate constitucional y, como notan algunos autores, “a pesar del planteamiento doctrinario de que los derechos esenciales reconocidos por la normativa internacional obligan a todo órgano estatal, en cuanto debe respetarlos y promoverlos, ha prevalecido la posición de que mientras no se adecue el orden constitucional y legal, las normas internas mantendrán su vigencia y prevalecerán frente a la preceptiva internacional, descartándose así su derogación tácita” (Pfeffer Urquiaga, 2003).

*Decreto Ley de Extranjería N° 1.094 de 1975*

La temática migratoria a nivel interno es regulada por el Decreto Ley 1.094, el cual fue dictado por el General Pinochet en 1975, durante la dictadura militar chilena, y es conocido como Ley de Extranjería. Esta norma fue reglamentada por el Decreto Supremo 597 de 1984, y posteriormente en el año 1996 fue modificada por la ley 19.476, que introduce cambios en materia de refugiados. Dichas normas rigen el ingreso al país, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de los extranjeros. La Ley de Extranjería es un reflejo de la fuerte ideología de seguridad nacional promovida por el régimen de Pinochet. Se trata de una “norma sumamente selectiva en la admisión de extranjeros y muy rigurosa en el control de las entradas y las salidas” (Cano, Soffia y Martínez, 2009:50).

A su vez, si bien la norma establece las distintas categorías de visa que podrán ser otorgadas, en su artículo 13 indica que las atribuciones que corresponden al Ministerio del Interior para el otorgamiento de visas, prórrogas y permanencia definitiva serán ejercidas discrecionalmente por éste, en función de la conveniencia o de la utilidad que le pueda reportar al país. Los artículos 15 y 16 establecen los impedimentos de ingreso para los extranjeros y al respecto debemos señalar que algunos de ellos resultan contrarios al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos y son discriminatorios: entre otras prohibiciones, el Decreto Ley prohíbe la entrada al país de aquellas personas que no tengan o no puedan ejercer su profesión u oficio, o carezcan de recursos que les permitan vivir en Chile sin constituir carga social<sup>28</sup>. Asimismo,

---

<sup>28</sup> “(1) Los que propaguen o fomenten de palabra o por escrito o por cualquier otro medio, doctrinas que tiendan a destruir o alterar por la violencia, el orden social del país o su sistema de gobierno, los que estén sindicados o tengan reputación de ser agitadores o activistas de tales doctrinas y, en general, los que ejecuten hechos que las leyes chilenas califiquen de delito contra la seguridad exterior, la soberanía nacional, la seguridad interior o el orden público del país y los que realicen actos contrarios a los intereses de Chile o

el artículo 74 establece la obligación de los empleadores de dar aviso a las autoridades públicas sobre cualquier circunstancia que altere o modifique la condición de residencia de los extranjeros. Una obligación de carácter similar es impuesta a quienes brinden alojamiento a un extranjero (artículo 77), para lo cual deberán exigir que acrediten su residencia legal en el país. La norma establece multas para el incumplimiento de estas obligaciones.

Treinta y cinco años después de la sanción de esta ley, y a la luz de los avances en el contexto nacional, regional e internacional, distintos sectores de la sociedad civil, actores del ámbito eclesiástico y académico y organismos internacionales, reclaman la modificación de la norma y su armonización con los Tratados de Derechos Humanos ratificados por Chile. El gobierno saliente de Michelle Bachelet se planteó la tarea de reformar la ley migratoria pero, aunque generó avances en esa dirección, no logró dar cumplimiento a su promesa. Antes bien, se impulsaron desde el Poder Ejecutivo medidas parciales que intentaron esbozar una política migratoria más atenta a los derechos fundamentales de los migrantes.

#### *Regularización de extranjeros*

Durante los últimos veinte años se establecieron algunas instancias para la regularización de personas en situación migratoria irregular o con solicitud de visa pendiente. El último proceso de regularización se desarrolló entre octubre de 2007 y febrero de 2008. Para ello, se requería haber ingresado al país antes del 21 de octubre de 2007, tener pasaporte o documento de identidad vigente, ser nacional de un país de América Latina o el Caribe, encontrarse en el país con visa vencida o sin ella, haber entrado al país con el Convenio Fronterizo Arica-Tacna y violado las condiciones de ingreso al país, o tener una solicitud de visa pendiente. Asimismo, se exigía carecer de antecedentes penales.

Durante esta última regularización se habrían resuelto favorablemente alrededor de 50.000 solicitudes de visa (sobre 55.000 presentadas, aproximadamente). Al cabo del primer año de contar con una visa temporaria, los interesados podían solicitar la residencia definitiva, para lo cual era requisito acreditar una situación económica favorable que garantizara medios de subsistencia en el país. A falta de tal

---

constituyan un peligro para el Estado; (2) (...) los que ejecuten actos contrarios a la moral o a las buenas costumbres; (4) los que no tengan o no puedan ejercer profesión u oficio, o carezcan de recursos que les permitan vivir en Chile sin constituir carga social; (5) los que sufran enfermedades respecto de las cuales la autoridad sanitaria chilena determine que constituyen causal de impedimento para ingresar al territorio nacional.”

documentación probatoria, la visa temporaria podía extenderse por un año, pero la imposibilidad de demostrar medios de subsistencia al cabo del segundo año cerraba la puerta a una nueva renovación.

Según el DEM, la mayoría de los beneficiarios del programa fueron peruanos (35.071), bolivianos (6.145), colombianos (2.003), ecuatorianos (1.958) y 2.403 provenientes de otros países latinoamericanos. Las regularizaciones se concentraron fuertemente en la Región Metropolitana (véase el cuadro II.6).

Cuadro II.6  
CHILE. DISTRIBUCIÓN DE REGULARIZACIONES DE INMIGRANTES, POR REGIÓN

Región	Beneficiarios	Porcentaje
Región Metropolitana	31 906	67,1
Iquique	6 165	12,9
Antofagasta	4 534	9,5
Arica	2 184	4,6
Resto de las regiones	2 791	5,9
Total	47 580	100,0

Fuente: Departamento de Extranjería y Migración, disponible en [www.mideuc.cl/inmigracion/ppt/C.G.Daneri.pdf](http://www.mideuc.cl/inmigracion/ppt/C.G.Daneri.pdf).

La acogida que ha tenido el programa de regularización da cuenta, por un lado, de la voluntad de los inmigrantes de sumarse a la convivencia social manteniendo una relación normada con el Estado chileno y, por el otro, del obstáculo que la normativa migratoria actual representa a dicha voluntad. Cabe notar que, más allá del beneficio que el programa de regularización conlleva para muchos, se trata de una medida puntual y *de excepción* que no resuelve el obstáculo de fondo y que es esperable reedite para muchos otros la situación que la medida buscó revertir.

#### *Acuerdos bilaterales y multilaterales*

Además de la regularización comentada, la agenda política en materia migratoria de los últimos años incluyó la firma e implementación de acuerdos bi y multilaterales en busca de mayor protección para la población migrante. Entre los acuerdos bilaterales, se destacan los de cooperación e integración con los países de origen de los colectivos de inmigrantes más numerosos en Chile, Perú y Argentina, que abordan diferentes temáticas: seguridad social, protección de los trabajadores migrantes, control fronterizo y cooperación penal internacional. En cuanto a los acuerdos multilaterales recientes, cabe mencionar la implementación del acuerdo de libre residencia en el marco del Mercosur ampliado y la suscripción a documentos emanados de conferencias regionales en la materia.

### *Protección: acuerdos de seguridad social*

Chile mantiene una veintena de convenios de seguridad social con distintos países de América, Europa y Oceanía, los cuales buscan principalmente beneficiar a los ciudadanos chilenos en el exterior. Con todo, algunos de ellos inciden también sobre las colectividades de inmigrantes más numerosas de Chile, tales los casos de los Convenios de Seguridad Social suscriptos con Perú en 2002 y con Argentina en 2009 (véase el recuadro II.2). En esencia, estos convenios permiten al trabajador pensionarse en cada uno de los Estados contratantes por un monto que determina la legislación nacional respectiva, otorga derecho a percibir la pensión fuera del país que da el beneficio, a sumar los períodos de seguro que se reconocen en ambas naciones, a exámenes médicos en el país de residencia para la calificación de invalidez y a evitar la doble cotización.

Por ejemplo, el Convenio de Seguridad Social Chile-Argentina permitirá a los trabajadores argentinos que residen en Chile y a los chilenos que residen en la Argentina trasladar sus fondos de pensiones de un país a otro. Al reconocer y hacer compatibles las imposiciones previsionales en ambos países, se reconocen los años de trabajo realizados en cualquiera de ellos, de modo que en Chile se le cancela al trabajador el proporcional de los años que trabajó allí, pero también se le cancela

#### Recuadro II.2 CONVENIO DE SEGURIDAD SOCIAL CHILE-ARGENTINA

El convenio de Seguridad Social Chile-Argentina recoge otro suscrito entre ambos países en 1972 que solo beneficiaba a quienes jubilaban a través del Instituto de Previsión Social (antes Instituto Nacional de Previsión) y lo actualiza al considerar también a quienes se retiren a través de Administradoras de Fondos de Pensiones. Este convenio cristaliza una iniciativa iniciada en 1996 que fue aprobada por Chile un año después pero permanecía estancada en el Parlamento argentino. Desde 2007, la Comisión Parlamentaria conjunta de legisladores de ambos países impulsó el despacho del proyecto en Argentina y en 2008 se redactó un acuerdo que consiguió el consenso de ambas partes. En mayo de 2009, el Senado chileno ratificó unánimemente el proyecto de acuerdo y a fines de ese año fue firmado por las presidentas de ambos países. En abril de 2010 se logró la aprobación del convenio en ambos parlamentos. El paso que sigue a la aprobación y promulgación parlamentaria es la redacción, por parte de las instituciones de Seguridad Social de ambas naciones –en Chile, la Subsecretaría de Previsión Social–, del texto de Acuerdo Administrativo y de los formularios respectivos para que el Convenio sea implementado.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores/ Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior-DICOEX

en Argentina el proporcional de los años que trabajó en ese país. En ese sentido, evitando lagunas en las cotizaciones, este convenio hace factible la jubilación —trámite en el que se veían perjudicados los migrantes. Este convenio se aplicará a profesionales y técnicos afiliados a algún régimen previsional en alguno de los dos países— tanto a los sistemas de reparto como al de las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP) de Chile y al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Según lo anunciado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile el acuerdo permite, además que una empresa con domicilio en uno de los países pueda enviar trabajadores a prestar servicios al territorio del otro, eximiéndose temporalmente del pago de las cotizaciones en el último país, ya que se ajustan a la legislación previsional del país donde tiene sede la empresa, siempre que sus trabajadores sean profesionales o técnicos y justifiquen el traslado y la exención. En el caso de los trabajadores independientes que se trasladen al otro Estado, se exige que cuenten con un seguro en su país de origen para su debida protección en caso de sufrir algún accidente o enfermedad.

Estos convenios bilaterales de seguridad social quedan enmarcados en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, que fue aprobado en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Santiago de Chile en noviembre de 2007 y que Chile ya ha ratificado. Si bien dicho convenio aún no está en vigor, existe un Acuerdo de Aplicación, válido para los países ratificantes, que fija el procedimiento y los mecanismos necesarios para su implementación y aplicación. El texto regula el derecho a las prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, las normas generales sobre totalización de periodos de seguro, cotización y empleo, el procedimiento para tramitar las prestaciones y la notificación de resoluciones y prestaciones derivadas de accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

#### *Acuerdo de Libre Residencia Mercosur*

A partir de diciembre de 2009 se implementa en Chile el *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile* firmado en 2002. Según las instrucciones impartidas por el subsecretario de Interior, los consulados de Chile en el extranjero, el DEM y las gobernaciones provinciales podrán emitir visas temporarias a los nacionales de Paraguay, Uruguay, Brasil, Argentina y del Estado Plurinacional de Bolivia. Esta visa permite residir y trabajar en Chile por un año, con posibilidades de prorrogarse por un año más, con el solo requisito de la nacionalidad y la ausencia de antecedentes penales. La visa temporaria puede transformarse en permanente mediante la presentación de la solicitud respectiva ante la autoridad migratoria dentro de los noventa días anteriores a su vencimiento.

La suscripción de este acuerdo implica un avance en términos del desarrollo de la política pública migratoria y de la estrategia de integración regional. Con todo, deben señalarse algunas insuficiencias en torno a esta medida. Más allá de la demora en su implementación<sup>29</sup>, el Acuerdo parece haber sido adoptado con una interpretación limitada, puesto que los dos años de residencia temporaria que este permite se reducen en Chile a un año con posibilidad de prórroga. Por otra parte, hay que tener en cuenta que el Acuerdo no incluye a países como Colombia, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, cuyos nacionales constituyen un porcentaje importante del total de la población extranjera en Chile (Jiménez A., 2010).

*Avances en materia de cooperación e integración con Perú y Argentina*

Desde fines de la década de 1990, Chile y Perú se han propuesto la complementación económica. En agosto de 2006, suscribieron un tratado de libre comercio que incluye disposiciones sobre solución de controversias, inversiones y comercio de servicios. En ese marco, las partes también firmaron un memorándum de entendimiento sobre cooperación laboral y migratoria que tiene, entre otros objetivos, promover el desarrollo de políticas y prácticas laborales y migratorias que mejoren las condiciones de trabajo y los niveles de vida en el territorio de cada Parte, y la protección de derechos reconocidos internacionalmente (de asociación, de organizarse y negociar colectivamente, prohibición del trabajo forzoso, respeto de edad mínima para el empleo de niños, prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, derechos de los trabajadores migratorios conforme a la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares). También buscan alentar el desarrollo de estadísticas y el intercambio de información sobre legislación, instituciones y políticas públicas en materia laboral, migratoria y de seguridad social. El TLC Chile-Perú entró en vigencia en marzo de 2009 y, con él, el memorándum que lo acompaña.

Por su parte, las relaciones bilaterales entre Chile y Argentina se destacan por su carácter estratégico y constancia en los últimos años. En esa tónica, en agosto de 2009 se reunió en Buenos Aires un grupo de ministros de ambos países con el objeto de abordar temas pendientes a la luz de las celebraciones del Bicentenario. Cuatro de los acuerdos suscritos tienen relación con temáticas migratorias.

---

<sup>29</sup> Paraguay fue el último país en suscribir plenamente al acuerdo, demorando así su entrada en vigencia. Eso no impidió que otros países adoptaran las cláusulas del acuerdo –tal como lo hizo la Argentina en su nueva ley migratoria de 2004. En ese momento, Chile solamente estableció una medida de reciprocidad para con los nacionales de Argentina.

Uno es el mencionado Convenio de Seguridad Social Chile-Argentina. Otro es el Acuerdo Operativo sobre Cooperación en los Controles Migratorios Fronterizos y se refiere a la presentación de un plan operativo para la futura implementación del sistema de control integrado en pasos prioritarios<sup>30</sup>, con el objeto de simplificar y agilizar los controles migratorios en las fronteras. En esa ocasión, los ministros del Interior Argentina y de Chile declararon que la libre circulación de personas entre ambos países es un objetivo prioritario para sus gobiernos y manifestaron que el acuerdo suscripto por las autoridades migratorias de ambas partes es un instrumento valioso para la concreción de dicho objetivo<sup>31</sup>. Asimismo, se suscribió un Acuerdo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo que facilita el control migratorio, en fronteras terrestres que unen Argentina y Chile, para los ciudadanos que residen en las localidades fronterizas lindantes, mediante un procedimiento ágil y diferenciado de las otras categorías migratorias.

Por último, entre los acuerdos firmados hay uno que refleja el interés manifestado por las autoridades de ambos países en generar nuevas herramientas jurídicas de cooperación penal internacional, con miras a fortalecer la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Este acuerdo compromete un proyecto para simplificar y facilitar el tratado de extradición ya existente entre las dos naciones. Durante la reunión se suscribió un Memorándum de Entendimiento para la creación de un Proyecto de Acuerdo sobre Equipos Conjuntos de Investigación.

#### *Participación reciente en conferencias regionales sobre migraciones*

En abril de 2008, Chile tuvo participación oficial relevante en el I Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD) (Cuenca, Ecuador), en el que se sentaron las bases de un Programa de Acción que incluye propuestas sobre buenas prácticas migratorias, todas ellas sustentadas en el respeto a los derechos humanos, para ser desarrollado por los veintidós países que integran la Comunidad Iberoamericana. Entre las propuestas consensuadas se incluyen la reducción de costos en el envío de remesas y la creación de programas para su utilización en el desarrollo productivo; programas de migración especiales vinculados con el trabajo temporal y de integración de los migrantes y sus familias en los países receptores; programas para promover el respeto a la diversidad cultural de los migrantes; planes tendientes a eliminar todas

<sup>30</sup> Se trata de los pasos de Pehuenche (que conecta el sur de la provincia de Mendoza con la ciudad chilena de Talca), Dorotea (que une la provincia argentina de Santa Cruz y la octava región de Chile, Huemules (que une Chubut con la novena región), Integración Austral (que conecta Santa Cruz con la XII Región) y San Sebastián (que conecta Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur con la XII Región).

<sup>31</sup> Declaración de Ministros de la II Reunión Binacional de Ministros Argentina-Chile, 6 de agosto de 2009.

las formas de discriminación contra los migrantes y a informar sobre los derechos humanos de los migrantes; y propuestas de acciones especiales en el campo de juventud, migración y desarrollo.

En el II FIBEMYD, celebrado en San Salvador en julio de 2010, Chile tuvo una representación de bajo perfil político y con poca participación, según se desprende de la agenda y de la composición de los representantes.

En agosto de 2009, Chile participó de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones que se realizó en Quito. Allí, los países participantes acordaron, a través de la suscripción de la Declaración de Quito, instar a los países receptores de la migración a adecuar sus políticas, normas y prácticas de acuerdo a los estándares internacionales, en especial del derecho internacional de los Derechos Humanos, así como a impulsar procesos de regularización de las personas migrantes y su plena integración (párrafo 6). En la Declaración suscripta por el gobierno chileno, se señala que el endurecimiento de las políticas migratorias vulneran los derechos fundamentales de las personas migrantes y que además estimulan formas de migración irregular, la trata de personas y el tráfico de migrantes (párrafo 10). Asimismo, entre otros puntos, se acordó que los trabajadores migrantes y sus familias deberán recibir igualdad en el trato laboral y en el acceso para ellos y sus familias a las políticas y programas sociales de los países de recepción (párrafo 16).

### **Medidas internas de protección de la población inmigrante: el acceso a la salud y la educación**

#### *Acceso a la salud*

Si bien el sistema de salud chileno se proclama universal, en los hechos, el acceso a la salud por parte de los inmigrantes es poco alentador. Frente a ello, en los últimos años se adoptaron algunas medidas en el ámbito de la salud con el objeto de brindar una mayor protección a la población inmigrante y garantizar el desarrollo adecuado de la salud pública (Agar, 2009).

Una primera medida fue adoptada en el año 2003 para las mujeres embarazadas en situación irregular. A través del Convenio de la Mujer Embarazada, suscrito entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud, pueden acceder a controles de salud aun aquellas mujeres que se encuentren en condición de residencia irregular. Las mujeres en esta situación que se controlan regularmente en el consultorio que corresponde a su domicilio pueden solicitar una residencia temporaria. Entre 2004 y 2008 han recibido esta visa 1.208 embarazadas en situación irregular, cerca del 80% de ellas peruanas (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

En el año 2008 se aprobó un nuevo Convenio entre el Ministerio de Salud y el Ministerio del Interior, a través del cual se acordó proporcionar a todos los niños y niñas menores de 18 años extranjeros atención de salud en los establecimientos de la red pública de salud, en igualdad de condiciones que sus pares chilenos. Lo anterior es válido para todos los menores de 18 años, independiente de su condición migratoria en Chile y la de sus padres, tutores o representantes legales. El Convenio prevé que para dar cumplimiento a esta medida será necesario inscribir a los niños y niñas menores de 18 años que se encuentren en situación migratoria irregular en los establecimientos de atención primaria correspondientes a su domicilio. Con fundamento en esta inscripción —o en el certificado del médico tratante, que acredite la atención en alguno de los centros de la red pública de salud— el menor podrá solicitar ante la autoridad migratoria que corresponda a su domicilio un permiso de residencia temporaria, en caso de no asistir a un establecimiento educacional. Si se encuentra matriculado en un establecimiento educacional reconocido por el Estado, entonces podrá solicitar un permiso de residencia de estudiante (Agar, 2009).

Asimismo, los extranjeros en Chile, independientemente de su situación migratoria, pueden acceder a la atención de urgencia y acceso a bienes públicos en salud (por ejemplo, campaña de vacunación) (Agar, 2009).

Por último, en el año 2009 se estableció que se debe mantener la atención en la red pública de salud a los inmigrantes con credencial del Fondo Nacional de Salud (FONASA), que se encuentren tramitando su permiso de residencia y tengan su cédula de identidad vencida.

Un comentario especial merece la problemática del acceso a la salud de los solicitantes de asilo. En el año 2007, y a través de un Convenio firmado entre el DEM y FONASA, se acordó facilitar el acceso de los solicitantes de asilo a la red pública de salud mientras durara el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Para ello, a falta de cédula de identificación, aproximadamente dos semanas después de la formalización de la solicitud de asilo, se implementó la facilitación a los solicitantes de un número de registro FONASA (o “RUT ficticio”) que les permitiera acceder a la red de salud pública.

Con el objeto de facilitar las iniciativas mencionadas anteriormente se creó en el Ministerio de Salud el *Grupo Asesor en salud de inmigrantes y refugiados del Ministerio de Salud*. Los principales objetivos del grupo asesor son<sup>32</sup>:

---

<sup>32</sup> Información disponible en: [www.minsal.gov.cl](http://www.minsal.gov.cl), accedido el 05-04-2010.

- Velar por que exista la debida coordinación entre las diversas dependencias internas del Ministerio en lo que se refiere al grupo de trabajo asesor SIR-Minsal.
- Participar en las comisiones interministeriales e internacionales sobre migraciones y refugio.
- Asesorar respecto de los impactos en salud de iniciativas de organismos externos nacionales e internacionales en materias migratorias.
- Realizar estudios y proponer normativas y acciones en el campo de la protección y promoción de la salud en inmigrantes y refugiados.
- Difundir los estudios y las normativas que se adopten en materia de salud de los inmigrantes y refugiados.

A partir de la asunción del nuevo gobierno en 2010, sin embargo, han surgido indicios de que esta área ya no tendría continuidad.

#### *Acceso a la educación*

El oficio ordinario N°07/1008 (1531) de agosto del año 2005 señala que la Constitución Política de la República de Chile y la *Convención de los Derechos del Niño*, garantizan a todos los niños, niñas y jóvenes el ejercicio del derecho a la educación; que es el deber del Estado garantizar a todas las personas la igualdad ante la ley y la no discriminación; y que en particular, debe asegurar que los establecimientos educacionales no discriminen arbitrariamente a los alumnos inmigrantes.

En virtud de ello, el oficio indica que el hecho de ser extranjeros o la situación migratoria de los padres no puede ponerse como un impedimento para permitir el ingreso de los niños a la escuela. Asimismo, establece que los establecimientos educacionales tienen la obligación de facilitar la incorporación de los alumnos a dichos establecimientos, su permanencia y progreso en el sistema. Señala a su vez, que no se deben establecer diferencias arbitrarias entre los alumnos en razón de su nacionalidad u origen. Hasta tanto culmine el procedimiento de obtención de una residencia en condición de estudiante titular, el alumno se encontrará con una matrícula provisoria.

#### *Proyecto de ley de migraciones*

A la luz de las necesidades expuestas anteriormente, durante el gobierno de la ex presidenta Bachelet se elaboró un proyecto de ley de migraciones. Dicho proyecto no se hizo público ni fue plenamente compartido con las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la temática. A la salida de la presidenta, el proyecto no había sido presentado ante el Parlamento.

Es fundamental que durante el nuevo gobierno se realicen los esfuerzos necesarios para avanzar con la presentación del proyecto de ley, así como para garantizar que el proyecto refleje los principios del derecho internacional de los Derechos Humanos, que oportunamente fueron reflejados por el instructivo presidencial del año 2008. Sería prudente compartir la elaboración del mencionado proyecto con las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la temática.

## **b) Refugio**

Chile ratificó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados el 28 de enero de 1972, y el 27 de abril del mismo año, el Protocolo adicional que levanta la reserva geográfica. Hasta la década de 1990, la protección de los refugiados estaba básicamente regulada por el decreto ley migratorio, lo cual asimilaba la categoría de refugiado a un tipo de visa, sin contemplar las particularidades del derecho internacional de los refugiados. Esto implicaba grandes brechas en la protección de los refugiados, ya que las disposiciones de la ley de migraciones eran a todas luces insuficientes. En 1996 se aprobó a nivel nacional la Ley 19.476, que introdujo una reforma a la ley de migraciones para incorporar disposiciones específicas sobre la temática del refugio.

En el año 1999, el gobierno de Chile firmó un Acuerdo Marco de Reasentamiento con el ACNUR, a raíz del cual se llevó a cabo el reasentamiento de contingentes acotados de colombianos y palestinos. Estos esfuerzos se enmarcan en los compromisos asumidos por el Estado de Chile al adherir a la Agenda para la Protección del año 2001, y a la Declaración de México y su Plan de Acción del año 2004. Lamentablemente, como protesta ante el ACNUR a la luz de los hechos relacionados con el caso Apablaza, el gobierno actual ha anunciado que “revisará su hasta ahora activa participación en el programa de reasentamiento”<sup>33</sup>.

Por su parte, el Instructivo Presidencial N° 9 sobre Política Nacional Migratoria incluye la temática del asilo y señala que el Estado deberá dar respuesta a las especiales condiciones de vulnerabilidad que presentan las personas que solicitan asilo (Principios, punto C). En ese marco, el DEM, en su carácter de Secretaría Técnica del Consejo de Política Migratoria, realizó una convocatoria a los actores más relevantes involucrados en la atención de solicitantes de asilo y refugiados para conformar una Mesa de Trabajo en Materia de Refugio, espacio de coordinación entre las diversas instituciones, con miras a consensuar estrategias para un programa

---

<sup>33</sup> “La Protesta del gobierno ante el Acnur por el caso Apablaza”. El Mercurio, sección Nacional, 26/11/2010.

único y optimizado de atención de esta población. Componen esta Mesa, además del DEM, el ACNUR, la Vicaría de la Pastoral Social y de los Trabajadores, la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC) y el Instituto Católico para las Migraciones (INCAMI).

El 9 de marzo de 2010, una nueva ley de protección de refugiados fue aprobada por el Congreso y enviada al Poder Ejecutivo para su promulgación. Esto implica un importante avance en la protección de refugiados en América Latina. Chile, junto con México, era de los únicos países que no contaban con una norma vinculada a la protección de los refugiados.

La flamante ley recoge la definición de refugiado de la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* de 1951, del *Protocolo* de 1967, y de la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados* de 1984, que considera también como refugiados a las personas que “han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

La ley incorpora los principios fundamentales del derecho internacional de refugiados. En términos de documentación para los solicitantes de asilo, establece el otorgamiento de una visa temporaria con acceso a cédula de identidad (y no ya un certificado de residencia regular) por el plazo de ocho meses, lo que les permitirá acceder a las ofertas sociales del gobierno y simplificará el reconocimiento de documento por parte de los empleadores. Para el caso de los refugiados, la ley establece el otorgamiento de una residencia definitiva, en vez de la anterior visa por dos años (prorrogables en forma indefinida) que obstaculizaba el acceso a determinados beneficios sociales tales como subsidios para viviendas y becas de estudio.

La norma establece una Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado, encargada de asesorar al Subsecretario del Interior y de proveer la información necesaria para que éste decida respecto del otorgamiento, rechazo, cesación, cancelación o revocación de la condición de refugiado (art.20). La Comisión estará compuesta por el Jefe del DEM, quien la presidirá, dos representantes del Ministerio del Interior y dos representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores. La ley señala que podrá asistir a las reuniones de la Comisión un representante del ACNUR, con voz pero sin voto.

El gobierno ha avanzado en la reglamentación de esta ley según los plazos en ella establecidos y, a diciembre de 2010, el reglamento se encuentra en Contraloría. El ACNUR como el Obispado de Iquique

acercaron oportunamente aportes para la elaboración del reglamento; el documento existente presenta algunos problemas, especialmente en lo referido al acceso al trámite de solicitud de refugio.

### c) **Discriminación**

Actualmente, Chile no cuenta con una ley específica contra la discriminación. En septiembre de 2009, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial presentó sus observaciones finales sobre Chile y en ellas señaló su preocupación por el hecho de que aún no exista una norma en este sentido.

En marzo del año 2005, el entonces presidente Sr. Ricardo Lagos Escobar presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación. El proyecto de ley plantea en sus antecedentes que el avance de la globalización y la composición cada vez más diversa de las comunidades impone una serie de desafíos al Estado, siendo que una de sus finalidades es asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Los antecedentes del proyecto de ley hacen también referencia a las obligaciones emanadas de los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por Chile, entre las que se encuentra el respeto por la no discriminación.

El mencionado proyecto de ley establece el deber del Estado de elaborar políticas y arbitrar acciones que sean necesarias para garantizar que las personas no sean discriminadas en el pleno, efectivo e igualitario goce y ejercicio de sus derechos fundamentales. En segundo lugar, el proyecto establece un concepto de discriminación arbitraria. Un tercer aspecto del proyecto es el establecimiento de una acción para reclamar por las discriminaciones arbitrarias que se interpone ante los Tribunales de Justicia, con lo cual se busca asegurar la materialización del mandato de no discriminar. Por último, el proyecto contempla una modificación al artículo 12 del Código Penal, relativo a las circunstancias que agravan la responsabilidad criminal, con la finalidad de establecer una nueva agravante: la comisión del acto delictivo motivado por la discriminación.

Por otra parte, a partir del impulso de organizaciones de afrodescendientes de la región de Arica y Parinacota, en agosto de 2009 fue presentado en el Congreso un proyecto de ley que busca establecer el reconocimiento como etnia de los afrodescendientes en Chile<sup>34</sup>,

---

<sup>34</sup> El proyecto fue presentado por los diputados Leal, Rossi y Valcarce. Boletín N° 6655-17, "Establece el reconocimiento de la etnia afrodescendiente en Chile". Disponible en: <http://74.125.47.132/search?q=cache:fwuv0gNYIN8J:sil.congreso.cl/docsil/proy7050.doc+establece+el+reconocimiento+de+la+etnia+afrodescendiente+en+Chile&cd=5&hl=es&ct=clnk&gl=cl>.

cuya presencia ha sido históricamente ignorada. El tratamiento de este proyecto, que podría tener un impacto positivo también para los migrantes de origen afro, se encuentra estancado.

#### d) **Delitos: tráfico de migrantes y trata de personas**

Chile ha ratificado la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* el 4 de diciembre de 2003 y sus Protocolos adicionales, el *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire* y el *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños*, el 29 de Noviembre de 2004. En consecuencia, se encuentra obligado a adaptar su normativa interna a las disposiciones de dichos tratados.

El Código Penal dispone en su artículo 367bis<sup>35</sup>:

El que promoviere o facilitare la entrada o salida de personas del país para que éstas ejerzan la prostitución en el territorio nacional o en el extranjero, será castigado con la pena de presidio menor en su grado máximo y multa de veinte a treinta unidades tributarias mensuales.

Sin embargo, se impondrán las penas señaladas en el inciso segundo del artículo anterior en los siguientes casos:

- 1.- Si la víctima es menor de edad.
- 2.- Si se ejerce violencia o intimidación.
- 3.- Si el agente actúa mediante engaño o con abuso de autoridad o confianza.
- 4.- Si el autor fuere ascendiente, descendiente, cónyuge, conviviente, hermano, tutor, curador o encargado del cuidado personal de la víctima.
- 5.- Si el agente se vale del estado de desamparo económico de la víctima.
- 6.- Si existe habitualidad en la conducta del agente.

De todas maneras, y tal como fuera señalado por la OIM (2008), la adecuación de esta tipificación a las disposiciones del Protocolo de Palermo es limitada, dado que no sanciona la trata interna y, además, no prevé, como lo hace el Protocolo, otros tipos de explotación que no sea la sexual: trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre y la extracción de órganos.

---

<sup>35</sup> Modificación incorporada en 1995.

Existe actualmente un proyecto de ley para tipificar el delito del tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas pero, a la fecha de redacción de este libro, aún no ha sido aprobado por el Congreso.

### e) **Emigración: planes de vinculación con chilenos en el exterior**

#### *La DICOEX*

Teniendo en cuenta el importante número de chilenos que reside en el extranjero y la necesidad de mantener y de recuperar los vínculos con ellos, se creó, en el marco del Ministerio de Relaciones Exteriores, la *Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (DICOEX)*. Esta dirección tiene como objetivo formular, coordinar y desarrollar las políticas públicas para la vinculación y el desarrollo de los chilenos que residen fuera del país, a través de la promoción de los derechos humanos y ciudadanos, la preservación de la identidad cultural, la inclusión en el quehacer y desarrollo nacional y el fortalecimiento de la asociatividad de las comunidades de chilenos residentes en el exterior<sup>36</sup>.

Así, de cara a los chilenos en el exterior, la DICOEX asume diversas tareas: defender sus derechos humanos y sociales; promover el ejercicio de sus derechos ciudadanos y la inclusión al quehacer del país y a su proyecto de desarrollo; fortalecer la identificación y pertenencia a la realidad del Chile del siglo XXI; entregar información en materias de seguridad social, leyes de reparación y de homologación de estudios y grados; fortalecer las organizaciones de chilenos residentes (entre otras vías, a través de fondos concursables); impulsar la formación de redes para promover los talentos chilenos; fomentar la cultura, identidad y pertenencia entre las comunidades; capacitar a líderes y dirigentes comunitarios; coordinar los “servicios en terreno” que atienden a las comunidades chilenas en el exterior; difundir las políticas públicas; y mantenerlos informados. La dirección está compuesta por el Departamento de Vinculación y Desarrollo<sup>37</sup>, y por el Departamento de Comunicación y Cultura<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Información disponible en [www.chilemostodos.gov.cl](http://www.chilemostodos.gov.cl).

<sup>37</sup> Su objetivo es elaborar, coordinar y gestionar los programas y políticas para la vinculación y el desarrollo de la comunidad chilena en el exterior. Tiene a su cargo las relaciones con entidades públicas que prestan servicios a los ciudadanos, así como con instituciones de otros países en el ámbito de la política exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, en estrecha colaboración con la Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración.

<sup>38</sup> Su objetivo es fomentar la difusión de los derechos ciudadanos y políticas públicas, y reforzar la cultura, identidad, raíces y pertenencia de las comunidades chilenas con su país, así como apoyar el trabajo de la Dicoex en materia de comunicación, difusión e información.

### *Chileglobal*

Chileglobal es una iniciativa que se define como “la red de talentos para la innovación, apoyada por Fundación Chile y formada por empresarios y altos ejecutivos chilenos o amigos de Chile residentes en el exterior que desean contribuir al desarrollo de Chile a través de la transferencia de conocimiento y generación de nuevas oportunidades de negocios”. Entre sus objetivos se encuentran:

Contribuir a la incorporación de Chile a la economía del conocimiento, aprovechando la experiencia internacional, ideas y contactos de sus miembros, en beneficio de un mecanismo de atracción de oportunidades de negocio, transferencia de tecnología y *know-how*.

Promover negocios innovadores, transferencia de conocimiento y tecnología desde y hacia Chile, facilitando la generación de nuevas oportunidades, comprometiendo a los actores y buscando los medios para que los negocios y alianzas se concreten.

Constituir una base que facilite el acceso a información, experiencias y recursos empresariales, tecnológicos y financieros.

Potenciar un modelo sustentable de desarrollo y funcionamiento de redes que mejoren el capital social y económico del país<sup>39</sup>.

Recogiendo el concepto de red promovido por el Banco Mundial a través del programa “Diásporas”, los programas de pasantía y *mentoring* que desarrolla Chileglobal apuntan a “convertir la emigración de profesionales chilenos altamente capacitados en un proceso beneficioso tanto para los que se quedan en el país como para los que se van”. En ese sentido, esta iniciativa animada desde el ámbito privado constituye una acción novedosa en el camino de reconversión de la “fuga de cerebros” en “circulación de cerebros”.

### *Debates sobre el voto de los chilenos en el exterior*

Otro de los temas relevantes para los chilenos en el exterior hoy en día es el ejercicio efectivo del derecho a voto. Este es un tema de arrastre desde la recuperación de la democracia y precisa tratarse adecuadamente, evitando confusiones y prejuicios que han congelado avances.

El voto se encuentra regulado por los artículos 13 a 18 de la Constitución Política del país, y por las leyes N°18.556 sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral y N°18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios. El artículo 13 de la Constitución señala que pueden votar los chilenos nacidos en Chile y nacionalizados, mayores de 18 años y que no hayan sido condenados a pena aflictiva.

---

<sup>39</sup> Véase: [www.chileglobal.org](http://www.chileglobal.org).

Asimismo, pueden votar los chilenos nacidos en el extranjero de padre o madre chileno(a), y los nacionalizados por gracia, mayores de 18 años, que no hayan sido condenados a pena aflictiva y que tengan un año de vecindamiento en Chile (artículo 13, inciso tercero). Los extranjeros también pueden ejercer su derecho a voto si son mayores de 18 años de edad, sin condena a pena aflictiva y con cinco años de vecindamiento en Chile (artículo 14, inciso primero). La reforma de la inscripción automática así como las normas actuales contenidas en la Constitución no restringen ni prohíben entonces el voto de los chilenos en el extranjero. Por el contrario, tienen derecho a voto todos aquellos chilenos que cumplan con los requisitos constitucionales, ninguno de los cuales establece la obligación del domicilio en el país. Sin embargo, aún gozando de dicho derecho, lo chilenos que viven en el extranjero solo pueden ejercerlo, de momento, estando inscritos en los registros electorales del país y viajando a Chile para votar (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

Durante el último gobierno de la Concertación se intentaron diversas alternativas para promover la aprobación de una nueva ley que permitiera el voto de los chilenos residentes en el extranjero. En el mes de marzo de 2009, la entonces presidenta, Michelle Bachelet, envió a la Cámara de Senadores un proyecto de ley que regula la inscripción automática, el sufragio voluntario y el voto de los chilenos en el extranjero. A más de un año de su presentación, el proyecto de ley continúa en el Senado.

En abril de 2010, durante su gira a los Estados Unidos, el presidente Sebastián Piñera se habría comprometido a permitir que los chilenos en el exterior, bajo ciertas condiciones, puedan votar en las elecciones presidenciales. Este compromiso, señaló, debiera materializarse en una iniciativa legislativa que impulsaran los senadores Isabel Allende y Patricio Walker, senadores de la Concertación, junto al senador oficialista Alberto Espina.

### **3. Problemáticas y temas de agenda**

En esta sección se exponen las principales problemáticas que afectan a los protagonistas de las dinámicas migratorias reseñadas. Se sugieren temas de agenda y líneas de acción y se señalan también cuestiones vinculadas a la investigación y diagnóstico como orientadores de la política pública.

#### **a) Normativa**

Las normas existentes en materia migratoria en Chile se encuentran alejadas de los compromisos internacionales asumidos por el Estado a través de los instrumentos de derechos humanos suscritos. Tampoco se

han establecido normas especiales que aborden el tráfico de migrantes y la trata de personas. En relación con la ley de refugiados, queda pendiente la aprobación de su reglamentación. Por otra parte, si bien no existe prohibición alguna, tampoco existen facilidades, y el caso es que Chile aún no cuenta con una norma que regule el voto de los chilenos en el exterior. Estos deberían constituir temas de agenda prioritarios.

### *Líneas de acción*

Las líneas de acción sugeridas en el corto y mediano plazo son:

- Retomar los esfuerzos para sancionar una nueva norma en materia migratoria, asegurando que esta armonice con los principios establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y recogidos en el instructivo presidencial N° 9.
- En ese proceso, generar instancias de participación, tanto para las organizaciones locales de la sociedad civil abocadas a la temática migratoria y las organizaciones de migrantes, como para los sindicatos y los partidos políticos, de modo que el proyecto a ser presentado al Parlamento incorpore su experiencia.
- Avanzar en la sanción del proyecto de ley para tipificar el delito del tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, en consonancia con compromisos asumidos en el foro internacional.
- Revisar el texto del reglamento de la ley de refugiados que se encuentra en Contraloría, de modo que el reglamento definitivo preserve el espíritu de dicha norma y los principios internacionales de derechos humanos y del derecho internacional de los refugiados.
- Encauzar, de manera perentoria, el tratamiento legislativo del voto de los chilenos en el exterior.

### **b) Acceso a derechos**

Dadas las características del marco normativo vigente, el acceso a derechos es un tema central de la agenda migratoria, en especial cuando se trata de migrantes en situación irregular.

Respecto al acceso a la salud, en el caso de los inmigrantes en situación regular, quienes no cuentan con contrato de trabajo se topan con dificultades a la hora de acceder tanto a FONASA como al sistema de ISAPRES<sup>40</sup>. La obtención de una tarjeta de indigencia a

<sup>40</sup> Las instituciones de salud previsual, ISAPRES, fueron creadas en 1981. Se trata de instituciones privadas que captan la cotización obligatoria de salud de los trabajadores que optan por ellas y funcionan como seguros de salud.

través del municipio suele ser una salida para quienes se encuentran en situación de pobreza o extrema pobreza, pero la discriminación no siempre la hace posible. Los migrantes en situación irregular se enfrentan al problema de carecer de Rol Único Tributario (RUT), que es en la práctica el requisito fundamental para la inscripción en los consultorios de salud. Incluso en el caso de los solicitantes de asilo —a quienes FONASA otorga un número de registro que les permite acceder a la red de salud pública— se han suscitado inconvenientes por el desconocimiento de los funcionarios de la salud de las disposiciones sobre migrantes y refugiados, además del hecho de que las notificaciones sobre el número de registro no siempre llegan a un destinatario cuya situación habitacional tiende a ser altamente inestable. En el norte del país se han registrado problemas en el acceso de los solicitantes de asilo a la atención de salud por una denegatoria de los funcionarios.

Con relación al acceso a la educación, si bien existen las disposiciones internas que garantizan el acceso a todos los niños al sistema escolar más allá de la condición migratoria de sus padres, el ejercicio efectivo del derecho a la educación, sin embargo, aún no es pleno para los inmigrantes en situación irregular. Por un lado, el conocimiento de la norma no es generalizado ni entre los directores de escuela ni entre los inmigrantes. Por el otro, la ausencia de referencia a la subvención que acompañaría la matrícula provisoria ha redundado en rechazos de matrícula por parte de los establecimientos municipales y subvencionados. Las trabas y la confusión del personal escolar a la hora de certificar los estudios cursados y de promover a los niños de nivel, la discriminación en el contexto escolar y la escasez de instituciones que hayan adoptado un enfoque intercultural en educación son otros obstáculos al pleno ejercicio de este derecho. Asimismo, se han detectado dificultades en relación a la validación de los títulos de estudios, en particular, como nota el ACNUR, en el caso de los refugiados.

El acceso a la vivienda y la situación de habitabilidad de las personas inmigrantes es un tema particularmente complejo. Por su situación de vulnerabilidad, muchos de ellos viven en situaciones de hacinamiento y precarias condiciones sanitarias. Para poder acceder a una vivienda definitiva y a los subsidios estatales las personas deben contar con una residencia definitiva, lo que contradice la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CTTMF), que expresa en su artículo 43: *“Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado en relación con el acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres”* (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

Respecto del ámbito laboral, existen estudios que dan cuenta de una situación de vulnerabilidad particular frente a las oportunidades laborales, un tratamiento desigual y una vulneración de los derechos de los trabajadores migrantes. En los casos de personas de nacionalidad peruana, se advierte que más allá de los años de estudios que tengan en su país de origen, y de poseer niveles educacionales elevados, las condiciones laborales a las que se enfrentan son seriamente precarias. Tal situación se agrava en el caso de los inmigrantes en situación irregular, quienes se exponen a prácticas abusivas como sueldos bajos y extensas jornadas de trabajo (Universidad Diego Portales, 2005:316).

### *Líneas de acción*

De cara a este panorama, sería oportuno:

- En concordancia con el principio de progresividad y la prohibición de regresividad, mientras no se adopte una nueva ley de migraciones acorde con los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado, sería deseable mantener como estándar mínimo las políticas desarrolladas hasta el momento en materia de acceso a la salud y a la educación.
- Garantizar que las disposiciones en materia de salud y educación sean comprendidas y aplicadas por todos los niveles del Estado, y difundidas entre la población migrante.
- Sobre la base sentada por las políticas desarrolladas en los últimos años, avanzar en el resguardo de los derechos de los inmigrantes y tomar medidas —realización de diagnósticos, creación de planes y programas, capacitación de agentes públicos de los distintos niveles del Estado, actividades de información y difusión— tendientes a incrementar su protección y garantizar una migración segura.
- Asegurar que los trabajadores migrantes gocen de igualdad de trato respecto de los nacionales en relación con el acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres.
- Avanzar en el resguardo de los derechos laborales de los trabajadores migrantes tomando medidas proactivas contra la contratación irregular y las condiciones laborales precarias.
- Garantizar que todos estos estándares sean recogidos por el proyecto de ley de migraciones que se presente eventualmente ante el Parlamento.

### c) Discriminación

Tal como se ha mencionado anteriormente, las observaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre Chile, presentadas en septiembre de 2009, muestran preocupación por el hecho de que en el derecho interno no exista aún una definición de discriminación racial conforme con el artículo 1 de la Convención. Específicamente en relación a los migrantes, el Comité expresa su preocupación por el hecho de que los derechos económicos y sociales de los migrantes y de los refugiados no están plenamente garantizados, y el hecho de que en ocasiones son víctimas de discriminación, en particular los peruanos y los bolivianos.

La discriminación cotidiana en Chile parece ser generalizada. La percepción respecto de los migrantes es en su mayoría negativa (Agar, 2009) y esto se ve reflejado en las encuestas de opinión y en la cobertura mediática que tiende a asociar a los migrantes con hechos delictivos o de ruptura del orden público. La discriminación se agrava especialmente en relación a determinadas nacionalidades o grupos pertenecientes a comunidades étnicamente resistidas. En este sentido, los inmigrantes bolivianos, peruanos, ecuatorianos y los afro-colombianos sufren situaciones discriminatorias complejas. Por ejemplo, y de acuerdo a sus propios relatos, las mujeres afro-colombianas, tanto en Santiago como en las provincias del norte del país, son excluidas del mercado laboral por el color de su piel y, consecuentemente, algunas deciden volcarse al comercio sexual como estrategia para sobrevivir. Según la declaración de una persona de nacionalidad colombiana citada en el Informe de Derechos Humanos 2009 de la Universidad Diego Portales (2009): *“Algunos [chilenos] sí tienen buena onda con el colombiano, pero son los menos. Hay mucha discriminación, incluso cuando llegamos, cuando buscamos departamento, negándonos el arriendo porque el colombiano es traficante, sicario, bullicioso; no daba para más conversación: colombianos no. Son muy encerrados en su cultura, por su costumbre, por ser nacionalistas, no sé”*. Esto refleja una mayor necesidad de promoción de campañas de información pública que valoren el aporte de los grupos de extranjeros, y que den cuenta de las obligaciones del Estado chileno en relación a la no discriminación de los extranjeros.

#### *Líneas de acción*

En consonancia con lo recomendado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, se sugiere:

- Promover la pronta adopción del proyecto de ley contra la discriminación racial enviado al Parlamento en 2005.

- Tomar medidas tendientes a adoptar el proyecto de ley de reconocimiento de los afro-descendientes en Chile como etnia.
- Adoptar medidas para combatir los prejuicios raciales y, en la esfera de la información, promover el respeto a la diversidad étnico-racial.
- Intensificar las campañas de información y los programas educativos sobre la Convención y sus disposiciones.
- Reforzar las actividades de capacitación de la policía y de los funcionarios de la justicia penal sobre los mecanismos y procedimientos de la legislación nacional en el campo de la discriminación racial.

Por último, y en relación con el contexto de reconstrucción iniciado luego del terremoto de febrero de 2010:

- Asegurar la inclusión de la población migrante y refugiada, sin perjuicio de su estatus jurídico, como beneficiarios de las medidas de asistencia y apoyo, de emergencia y de largo alcance, adoptadas y a adoptar por el Estado en el paquete de recuperación post-sismo.

#### **d) Debilidades en la asistencia a solicitantes de asilo y refugiados**

El aumento significativo de solicitudes de asilo que ha recibido Chile en los últimos años conlleva numerosos desafíos para adecuar el sistema de atención de este grupo poblacional. Actualmente, dicho sistema se divide entre el Estado y la sociedad civil. En primera instancia, el solicitante de asilo debe dirigirse al Departamento de Extranjería y Migración para formalizar su solicitud. Si la solicitud es acogida, la persona puede contar con el apoyo de la Vicaría de la Pastoral Social o del FASIC que, desde hace algunos años, reciben aportes financieros del Estado y/o del ACNUR. El subsidio otorgado, aunque importante, es limitado y los beneficiarios pocas veces logran insertarse socialmente antes de la cancelación de la ayuda.

En el año 2009 se realizó un informe diagnóstico sobre la atención de solicitantes de asilo y refugiados que refleja cuáles son las principales debilidades, dificultades y asuntos pendientes en relación con la atención de los solicitantes de asilo y refugiados. Entre otros puntos, el informe señala los siguientes (Courtis, 2009):

- Estructuración centralizada de la atención y bajo involucramiento de ONGs ajenas al ámbito religioso o académico.
- Débil cobertura en la zona sur y norte del país.

- Escasez de agencias y de organismos públicos con trayectoria en atención a la población refugiada.
- Bajo nivel de focalización de la atención a la población refugiada.
- Carencia de registros adecuados para el conocimiento de la población refugiada.
- Limitada aplicación de perspectivas sensibles al género, a la edad y a la diversidad.
- Ausencia de planificación general para el trabajo en red: superposición de actividades y sobrecarga de tareas; poca claridad de prioridades.
- Dificultades en el apoyo a la generación de redes sociales y el logro de autosuficiencia —factores clave para la inserción social— por parte de los beneficiarios.
- Escasez de intervenciones proactivas y escasa intervención desde el derecho.

#### *Problemáticas prioritarias*

El informe señala, además, las problemáticas que requieren intervención urgente:

- El acceso al mercado laboral.
- El desarrollo de un mecanismo que permita a los refugiados acreditar sus estudios.
- La demora en la obtención de los documentos en el norte del país.
- El desarrollo de proyectos relacionados con la promoción y atención de la salud mental.
- Las situaciones de discriminación y acceso a vivienda.
- El mejoramiento de los programas de integración local en Santiago y en las regiones del norte.

#### **e) Involucramiento de la sociedad civil en la solución de problemas que afectan a la población migrante y refugiada**

El trabajo con migrantes desde las organizaciones de la sociedad civil cuenta con un desarrollo amplio en relación a la asistencia de esta población, y en los últimos años se han desarrollado nuevas líneas de trabajo estratégicas. Además de las organizaciones vinculadas con la Iglesia que atienden las necesidades de los migrantes (Vicaría de la Pastoral Social y de los Trabajadores, INCAMI, Servicio Jesuita a Migrantes, FASIC,

entre otras), se han generado diversos ámbitos académicos que se han involucrado en la temática como las Clínicas Jurídicas para migrantes y refugiados de la Universidad Diego Portales y de la Universidad Alberto Hurtado, el Instituto de Sociología y la Clínica Psico-social de esta última universidad. Asimismo, existen organizaciones de la sociedad civil que han desarrollado líneas de trabajo en relación al tema, como la Fundación Alternativas de salud mental y derechos humanos y la Fundación Ideas, entre otras.

Recientemente, se ha conformado la Red Chilena de Migración e Interculturalidad-RedMI, que aglutina a instituciones de la sociedad civil que trabajan directamente con migrantes o que investigan su realidad en Chile<sup>41</sup>. La RedMI se ha puesto como objetivos lograr una legislación migratoria moderna y acorde con los compromisos internacionales de Chile; sensibilizar a la sociedad chilena sobre la migración; y para la interculturalidad, promover políticas de integración y fomentar y participar en las redes internacionales. Hasta el momento, la RedMI se ha presentado ante distintas instancias gubernamentales e internacionales, ha participado en seminarios y coloquios sobre la situación de la migración en Chile, y en diálogos sobre lo que debería incluir el proyecto de ley migratoria, entre otros.

Con todo, estas organizaciones han encontrado dificultades para desarrollar sus actividades de incidencia y/o desarrollar litigio estratégico. En particular, se destaca el hecho de que las instancias de participación creadas por el Estado han sido de carácter más bien simbólico antes que relacionadas con la toma de decisiones y se han instrumentado desde sectores con bajo impacto directo sobre las problemáticas que la RedMI considera acuciantes. Por otra parte, las pocas situaciones de confrontación directa al Estado que han tenido lugar han resultado en la exclusión de las instituciones responsables del diálogo con el gobierno.

#### *Líneas de acción*

- Fomentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, las empresas y los partidos políticos en la resolución de problemáticas que afectan a la población migrante y refugiada, capitalizando su experiencia.

---

<sup>41</sup> Vicaría de la Pastoral Social y de los Trabajadores, Instituto Católico de Migraciones (INCAMI), ONG y Fundación Scalabrini, Servicio Jesuita a Migrantes (SJM), Instituto de Sociología UAH, Clínica jurídica UAH, Clínica jurídica UDP, Fundación Alternativas de salud mental y derechos humanos, Fundación Ideas, Fundación Instituto de la Mujer (FIMU), ONG Raíces.

- Adoptar modalidades de diálogo con la sociedad civil que permitan la continuidad más allá del disenso.

#### f) Información y diagnóstico

En Chile, las fuentes principales de datos sobre la población extranjera actual son los censos nacionales y las encuestas CASEN realizadas en 2006 y 2009, que incluyeron preguntas orientadas a registrar migrantes. Si bien el alcance de estas fuentes para la consecución de políticas públicas es importante, no es suficiente, pues son contados los registros de distintos sectores de la administración pública que incluyen, en sus rutinas de recolección y sistematización periódica de información, datos sobre población extranjera que permitan caracterizar situaciones para ajustar la intervención estatal. Incluso los registros, del propio organismo abocado a la administración de visas aún acusan falencias que dificultan la obtención de un panorama preciso de la población atendida; esto es especialmente válido para la población refugiada. Por otra parte, si bien las migraciones han concitado creciente interés académico en Chile, como es de esperar, dada su naturaleza relativamente emergente, la producción académica sobre el tema se encuentra aún fragmentada y dispersa y no está comprobada su llegada a los agentes públicos pertinentes.

#### *Líneas de acción*

- Fortalecer el rol y las capacidades del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en materia migratoria, de modo que pueda 1) coordinar la construcción estadística a partir de registros realizados por el organismo específico abocado a la atención de población migrante (egresos e ingresos, radicaciones, solicitudes de asilo y reconocimientos); 2) orientar a distintos organismos que atienden población migrante sobre la inclusión de tópicos relacionadas con las migraciones en sus registros periódicos (jubilaciones, padrones electorales, ingresos carcelarios, demandas de chilenos en el exterior) de modo que dicha información aporte al conocimiento de situaciones en que se encuentran los migrantes en sectores específicos; y 3) sistematizar y difundir la información cuantitativa proveniente de diversos organismos.
- Generar vías de retroalimentación entre académicos y agentes públicos, y promover el establecimiento de una agenda de investigación y diagnóstico en temas migratorios que maximice el impacto del financiamiento estatal a la producción de conocimiento.

## C. Ecuador

### 1. Sinopsis de las migraciones internacionales en Ecuador

En los últimos años, diversas dinámicas han planteado un nuevo escenario migratorio en Ecuador al punto que las migraciones se han instalado como tema central de la agenda política. Además de registrarse transformaciones en los flujos tradicionales que le dieron calidad de país emisor, el Ecuador ha devenido en receptor de migrantes limítrofes, país de refugio para poblaciones desprotegidas y desplazadas de otras naciones, y también país de tránsito.

#### a) Emigración

Por su historia, magnitud e incidencia, el movimiento que mayor atención política y académica ha concitado es la migración de ecuatorianos hacia el exterior. Los primeros egresos de migrantes ecuatorianos se remontan al período 1950-1980, mayormente desde comunidades rurales y pequeñas ciudades de las provincias sureñas de Azuay y Cañar de Cuenca, y su destino principal, asociado a las redes comerciales existentes, fue los Estados Unidos. En el período 1980-1995 se sumaron nuevos agricultores que se vieron afectados por la “crisis de la deuda”, consecuencia del colapso del precio del petróleo. Buena parte de estos migrantes, que llegaron de manera irregular a ciudades como Nueva York, Chicago, Miami, Los Ángeles y Minneapolis, fueron regularizados gracias a la amnistía dispuesta en el *Immigration Reform and Control Act* de 1986 y, con ello, se generaron procesos de reunificación familiar encabezados por varones. Además, se registra en este período la salida de emigrantes temporales indígenas, en especial otavaleños, hacia ciudades norteamericanas, sudamericanas y europeas. Estos movimientos instalaron la emigración internacional como una opción posible, en especial para la población del sur del país (Herrera, 2008). Sin embargo, fue la gran crisis de fines de los años noventa, de carácter económico y marcadamente política, la que impulsó la llamada “emigración masiva” que ha definido a este país en el contexto regional.

Diversos factores generaron y agudizaron una coyuntura conformada por situaciones colectivas e individuales, objetivas y subjetivas, que motivaron la salida estimada en alrededor de 950.000 ecuatorianos hacia variados destinos entre 1999 y 2007 —primordialmente hacia España, los Estados Unidos e Italia y, en menor medida, hacia Francia, Holanda, Alemania, el Reino Unido, Bélgica, Suiza, Canadá, Chile y la República Bolivariana de Venezuela. Entre tales factores cabe

mencionar la caída del precio del petróleo, las inundaciones que afectaron los cultivos de exportación, una deficiente gestión financiera, la aguda devaluación de la moneda nacional y la dolarización de la economía, el aumento de la tasa de desempleo (14% para 1999) y del índice de pobreza (56%), la pérdida de credibilidad del Estado y la inestabilidad de sus instituciones. El cuadro II.7 presenta estimaciones de migrantes ecuatorianos en algunos de estos países:

Cuadro II.7  
ESTIMACIONES DE MIGRANTES ECUATORIANOS EN DESTINOS SELECCIONADOS  
(2000-2005)

Destino	Número	Año
España	487 239	2005
Estados Unidos	436 409	2005
Italia	61 953	2005
Venezuela (República Bolivariana de)	28 625	2000
Chile	9 762	2002

Fuentes: Estados Unidos: American Community Survey, US Census Bureau; España: Instituto Nacional de Estadísticas, Encuesta Municipal; Italia: Instituto Nazionale di Statistica; República Bolivariana de Venezuela: Censo 2000; Chile: Instituto Nacional de Estadísticas. Elaboración: Jockish, 2007.

Según un estudio realizado por la Comisión Especial Interinstitucional de Estadísticas de Migraciones en el Ecuador (CEIEME), a fines de 2007 la población ecuatoriana en el exterior era aproximadamente de 1.6 millones de personas, es decir, el 11% de la población total de Ecuador (CEIEME, 2008) y alrededor del 30% de su población económicamente activa.

En los principales destinos, el afianzamiento de nichos laborales precarios, desregulados y flexibles permitió la inserción de las mujeres en el trabajo doméstico y el cuidado, y de los varones en la construcción, la agricultura y la industria de servicios. El cálculo de saldos migratorios anuales revela que esta salida tuvo fluctuaciones: entre 1998 y 2004 partió más de medio millón de ecuatorianos, mostrando la emigración un máximo de 175.000 personas en el año 2000 y un declive importante posterior a la aplicación de la visa Schengen en España en 2003; a partir del 2005 se observa un repunte relativo que conjuga reunificación familiar —esta vez promovida por las mujeres— con nuevas salidas (véase el cuadro II.8).

La diversificación de destinos en la última década encuentra paralelo en la diversificación de los perfiles de los emigrantes. Por un lado, sus orígenes geográficos muestran una generalización de los

Cuadro II.8  
EMIGRACIÓN INTERNACIONAL DE ECUATORIANOS. SALDOS MIGRATORIOS  
ANUALES (1998-2007)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Entradas	234 260	294 547	344 052	423 737	461 396	456 295	536 779	598 722	656 309	752 684
Salidas	274 995	385 655	519 974	562 067	626 611	581 401	606 494	660 799	740 833	795 083
Saldo	40 735	91 108	175 922	138 330	165 215	125 106	69 715	62 077	84 524	42 399

Fuente: Dirección Nacional de Migración. Elaboración: FLACSO.

lugares de partida y una importante procedencia urbana por sobre la rural (73% y 27% respectivamente para el ciclo 1996-2001, siendo Quito y Guayaquil las ciudades de mayor emigración). Por otro, si bien la mayoría puede ser clasificada como perteneciente a hogares vulnerables, estos emigrantes presentan perfiles socioeconómicos variados: 60% son no pobres, 27% provienen de sectores pobres y un 13% de sectores de pobreza extrema. Además, el componente femenino de estos flujos ha aumentado, en especial, en aquellos originados en zonas urbanas y dirigidos a España. En materia de edad, predominan los jóvenes entre 21-30 años, y se destaca la presencia de niños/as y adolescentes. En el plano educativo, la mayoría de la población emigrante, con secundaria completa o incompleta, muestra un nivel mayor al de la media del país; aun así no son mínimos los porcentajes de población con instrucción solo primaria y con educación superior. (Para un análisis socio-demográfico exhaustivo ver, por ejemplo, Herrera, 2008).

La emigración ha traído significativos impactos para el Ecuador, entre otros, la recepción de remesas, la desprotección de los emigrantes y las transformaciones en los arreglos familiares. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, esta migración le ha reportado a Ecuador USD 3.087 millones en remesas en 2007. Si bien este monto sufrió una fuerte disminución con la crisis global de 2008/2009, representa el mayor aporte al PIB después de las exportaciones petroleras. Ahora bien, es claro que esto se sostiene sobre los riesgos y la precariedad que enfrentan los migrantes: las políticas de control e ingreso de corte restrictivo aplicadas en los países de tránsito y destino han redundado en la utilización de diversos mecanismos irregulares de migración que colocan a los migrantes en situaciones encadenadas de vulnerabilidad. A su vez, la permanencia de hijos/as de emigrantes en Ecuador y la responsabilidad de los adultos mayores en su cuidado han traído nuevas situaciones de vulnerabilidad que afectan a los familiares de los migrantes y que comienzan a ser objeto de análisis. Todo ello ha colocado la migración como tema central de la agenda política y ha llevado a la elaboración de planes y programas de vinculación y retorno de los emigrados.

## b) Inmigración

Históricamente, el peso de la inmigración en Ecuador ha sido pequeño. La migración masiva de fines del siglo XIX y principios del XX trajo un número reducido de europeos y un contingente de libaneses, sirios y palestinos que más tarde alcanzaría significativo poder económico y político. También censos tempranos registran la presencia de peruanos en algunas ciudades como Guayaquil. Sin embargo, en los albores del siglo XXI, una conjunción de factores internos y externos ha convertido progresivamente a Ecuador en país receptor de inmigrantes. La dolarización constituyó un claro atractivo para personas de países de la región también signados por crisis económicas y con altos niveles de pobreza, especialmente peruanos, quienes vieron la posibilidad de cubrir, en ciudades como Cuenca, espacios laborales dejados por la emigración de ecuatorianos hacia los Estados Unidos. También para los ciudadanos colombianos —que son la mayoría de la población extranjera— la dolarización ha sido un atractivo, aunque la llegada del grueso de los colombianos a Ecuador se inscribe en el contexto del conflicto armado interno que asola a dicho país y cabría hablar de flujos mixtos toda vez que la distinción entre migración económica y forzada suele ser borrosa.

No existen cifras certeras sobre el número actual de colombianos y peruanos que residen en Ecuador. El Censo de Población y Vivienda de 2001 registró la presencia de 104.130 extranjeros (0,9% de una población total), de los cuales el 49% corresponde a personas nacidas en Colombia, el 11% a personas nacidas en los Estados Unidos (probablemente hijos de emigrantes) y el 5% a personas nacidas en Perú (Instituto Nacional de Estadística y Censos-INEC). Sin embargo, debido al dinamismo de estos movimientos y la permeabilidad de las fronteras, estas cifras deben haberse modificado. En el otro extremo, los saldos migratorios hablan del ingreso sin salida de 603.729 colombianos y 562.177 peruanos en el período 2000-2008 (Dirección Nacional de Migración), acumulando más del 95% del saldo migratorio total. Con todo, si se mira la evolución del saldo migratorio en dicho período, para ambas nacionalidades se observa una disminución importante a partir de 2004, aunque con dinámicas diferentes.

Estimaciones no oficiales, aun cuando son conjeturales, consideran que entre 60 mil y 120 mil peruanos residen actualmente en Ecuador (Jockish, 2007), de los cuales casi un 60% son varones. Esto resulta notable a la luz del histórico conflicto fronterizo que signó durante doscientos años las relaciones peruano-ecuatorianas. Proveniente de las provincias fronterizas con Ecuador (en especial, de Tumbes, Piura, Chiclayo, Trujillo, Amazonas y Lambayeque), la población peruana ha tendido a

concentrarse en las provincias del sur ecuatoriano (Azuay, Loja, El Oro) y, más recientemente y de manera creciente, en otras provincias del centro del país (Guayas, Pichincha y Cotopaxi). La mayor parte de ellos se encontraría en situación migratoria irregular y ocupa nichos de trabajo precarios como el comercio informal, la construcción, la agricultura en bananeras, el trabajo en minería y el servicio doméstico.

En el caso de los colombianos —una migración caracterizada por flujos mixtos— el ACNUR ha estimado la población bajo su mandato en Ecuador entre 130 mil y 140 mil personas (ACNUR, 2008), y la Asociación de Refugiados Colombianos en Ecuador habla de 250 mil. Esta población comprende refugiados, solicitantes de asilo y una gran mayoría de desplazados que se encuentra en situación irregular y que incluye tanto a personas a quienes se les ha denegado el asilo como a potenciales peticionantes quienes, por temor o desconocimiento, no han solicitado protección internacional ante el Estado ecuatoriano. Además, los colombianos participan de flujos entre pueblos indígenas y afrodescendientes en zonas de frontera y de movimientos temporales asociados al comercio informal y los ciclos agropecuarios compartidos entre el sureste colombiano y el norte/nororiente ecuatoriano, y hay quienes han logrado tramitar su visa de residencia en Ecuador. En la zona fronteriza que abarca las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos se concentra principalmente la población colombiana más pobre, mayormente ocupada en la agricultura mientras que en Guayas y Pichincha se encuentra la población con niveles más altos de instrucción y predomina la inserción en el comercio formal e informal (Coalición Interinstitucional para el Seguimiento y Difusión de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares en Ecuador, 2007).

Vale también la pena mencionar dos presencias cuyo ingreso —a diferencia del de los colombianos y peruanos— ha registrado un aumento exponencial a partir de la decisión del gobierno de eliminar la visa de turismo para todas las nacionalidades en 2008 (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2009). Por un lado, los inmigrantes chinos, que han ingresado con visa de inversionista y han adquirido visibilidad por su inserción exitosa en el comercio (en especial, la venta de indumentaria a bajo costo) a través del trabajo familiar. Si bien el censo de 2001 registró 1.214 chinos, de los cuales un 70% eran varones, su presencia se estima en una cifra posiblemente muy superior. Por el otro, los inmigrantes cubanos, visibles recientemente a raíz de una serie de expresiones xenófobas y denuncias de fraude matrimonial en su contra. De acuerdo a la Dirección de Extranjería del Ministerio de Gobierno, en 2006 la cubana se posicionaba como la tercera nacionalidad con el mayor número de permisos de residencia con visas de amparo o de

profesionales. Según el presidente de la Asamblea Nacional de Ecuador, “cerca de 37.000 cubanos han ingresado a Ecuador en los últimos años, sin poderse precisar cuántos están radicados allí o retornaron a Cuba, en tanto hay registros de unos 1.700 matrimonios mixtos” (AFP, 2010). La opción por la residencia suele suceder a estancias temporales de trabajo o intercambio cultural fruto de convenios bilaterales o invitaciones de carácter profesional, especialmente en las áreas de educación, deporte y medicina (Coalición, 2007).

**c) Refugio: refugiados, solicitantes de asilo y personas desplazadas con necesidad de protección internacional**

Ecuador recibe el mayor número de refugiados en América Latina, casi todos ellos colombianos. Las características que adquirió el conflicto interno colombiano a partir de la aplicación del Plan Colombia y su incremento hasta la ruptura de los diálogos de paz en el 2002, provocaron el desplazamiento de muchas personas, en especial de los departamentos del sur de Colombia —Nariño, Putumayo, Caquetá, Gaviare, Meta—, hacia Ecuador y otros países de la región. A partir de 2001, casi la totalidad de las solicitudes de asilo recibidas por el Estado ecuatoriano corresponde a ciudadanos colombianos (véase el cuadro 23). En coincidencia con la dinámica del conflicto y su incidencia sobre el saldo migratorio de colombianos en Ecuador, el año 2003 muestra un aumento notorio de peticiones de refugio; a su vez, a partir de 2004 las solicitudes registran una disminución que reflejaría los efectos de la implementación de diversas medidas restrictivas y disuasivas para el ingreso de colombianos al Ecuador, que han sido identificadas como “la presentación del pasado judicial, controles laborales, amenazas de visa para ingreso, detenciones y deportaciones indiscriminadas” (Coalición, 2007:73). En 2007 y 2008, en correspondencia con denuncias sobre nuevos episodios de presión violenta sobre la población civil y reclutamiento forzado de niños como móvil adicional de desplazamiento (ACNUR, 2008), se evidencia un repunte de las solicitudes de asilo (véase el cuadro II.9). Según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, la población de solicitantes de asilo muestra un leve predominio de varones (52%) y se reparte principalmente entre los 18 y 59 años.

Ahora bien, de un total de 67.963 solicitudes de asilo tramitadas en el período 2000-2008, el Estado ecuatoriano ha reconocido la condición de refugiado solo a una tercera parte de los peticionantes (20.682). El tratamiento del resto de las solicitudes se divide entre rechazos y demoras en la determinación del estatus de refugiado. Como esta situación suele dejar a miles de grupos familiares e individuos varados y desprotegidos, organizaciones de ayuda a los refugiados han hecho frecuentes llamadas de alerta.

**Cuadro II.9**  
**TOTAL DE SOLICITUDES DE REFUGIO RECIBIDAS Y ACEPTADAS EN ECUADOR Y PARTICIPACIÓN DE COLOMBIANOS SOBRE SOLICITUDES DE ASILO (2000-2008)**

Año	Solicitudes de refugio		Solicitantes reconocidos
	Total (todas las nacionalidades)	Porcentaje de colombianos sobre total de solicitudes	
2000	475	68,2	390
2001	3 017	9,0	1 406
2002	6 766	99,5	1 578
2003	11 46	99,4	3 326
2004	7 858	97,1	2 496
2005	7 091	91,2	2 486
2006	7 784	s/d	1 997
2007	11 519	s/d	2 822
2008	11 993	s/d	4 181
<b>Total</b>	<b>67 963</b>	<b>s/d</b>	<b>20 682</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos sistematizados por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y ACNUR.

El universo de la población que ha tenido acceso al sistema de protección representa apenas un 15% de la población que el ACNUR considera bajo su mandato. Como se señaló anteriormente, el 85% restante está constituido por un gran contingente de colombianos que viven en “situaciones similares a las de los refugiados” pero no han buscado o tenido acceso al sistema de protección y permanecen en Ecuador en situación migratoria irregular, confundidos con “migrantes económicos”, en muchos casos tratando de pasar desapercibidos. El ACNUR (2008:14) apunta que “la falta de documentación es una de las principales preocupaciones (...) Los que con mayor probabilidad carecen de documentación son los indígenas y los afrocolombianos, mientras que las mujeres solteras y las niñas, sobre todo, corren el riesgo de sufrir abusos y de ser explotadas. El hecho de no estar registrado implica la ausencia de servicios estatales y la desprotección extrema”. Frente a esta realidad, Ecuador adoptó una “Política de Asilo” progresiva que incluyó la implementación de un plan para registrar, documentar e identificar a colombianos con necesidades de protección internacional, la cual se reseñará más adelante.

#### **d) Tránsito**

Según datos del INEC para 2005, el 19% de los movimientos migratorios que registra Ecuador corresponde a personas en tránsito. Esta noción abarca situaciones diferentes. Por un lado, se ha observado la entrada de colombianos que llegan con la intención de solicitar refugio

en países del norte o como paso para migrar al sur. Un caso especial es el de aquellos afectados por la violencia en los departamentos del sur colombiano que usan Ecuador como zona de tránsito para retornar por otros pasos fronterizos a Colombia (Rodríguez Pizarro, 2002). Por otro lado, a la par del aumento de los controles migratorios aeroportuarios en los Estados Unidos, Ecuador parece haberse transformado en escalón de paso hacia Centroamérica, en el marco de una nueva vía terrestre-marítima de migración irregular —las más de las veces asociada al tráfico—, sea de la región (en especial, peruanos), sea asiáticos (en particular, chinos) (Coalición, 2007).

## 2. Encuadre normativo y políticas

El impacto de la emigración en la sociedad y economía ecuatorianas se ha instalado en el discurso público de modo tal que la migración ha sido una de las prioridades de la agenda política del actual gobierno. El interés estatal manifestado hacia la población ecuatoriana en el exterior ha cobrado expresión en una serie de medidas articuladas —normas, planes, programas y acciones— que buscan conformar una política migratoria integral. En ese sentido, bajo un enfoque de derechos humanos e invocando el principio de coherencia, dicha política se declara extensiva a la inmigración, el refugio, el asilo, el tránsito, el desplazamiento interno, la trata y el tráfico ilícito de migrantes.

### a) Encuadre normativo

#### *La Constitución Política*

Uno de los hechos más destacables en materia migratoria en Ecuador —y en la región, además— es la promulgación, en el año 2008, de una nueva Constitución político-jurídica<sup>42</sup> que, en sustitución del texto constitucional de 1998, incorpora de manera transversal la temática de la movilidad humana con miras a garantizar los derechos fundamentales de las personas en situación de movilidad y a mejorar sus condiciones de vida. La flamante Constitución aborda problemáticas relativas a la movilidad humana en más de cincuenta artículos y cuenta con dos secciones específicas: una bajo el Título “Derechos” (Título II, Capítulo tercero “Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria”, Sección tercera “Movilidad humana”) y otra bajo el Título “Régimen del buen vivir” (Título VII, Capítulo primero “Inclusión y Equidad”, Sección décima “Población y Movilidad humana”). Además de incluir un importante articulado sobre derechos de las personas en procesos

<sup>42</sup> Se trata de la vigésima Constitución del Ecuador. Aprobada mediante referéndum el 28 de septiembre de 2008, entró en vigor el 20 de octubre de 2008 al ser publicada en el Registro Oficial No. 449.

migratorios o en contextos de movilidad, la nueva Carta Magna establece las garantías normativas, políticas y jurisdiccionales para su protección y la institucionalidad responsable de velar por su vigencia. Exponemos a continuación los puntos salientes del texto constitucional en materia migratoria buscando representar justamente el carácter transversal de dicha temática en la Carta Magna de la República.

Bajo el *Título I “Elementos Constitutivos del Estado”* se fija la obligación del Estado de garantizar el goce efectivo de derechos sin discriminación (art. 3) y se establece que las personas extranjeras en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo a la Constitución (art. 9)<sup>43</sup>. También se amplía el criterio de nacionalidad más allá del *jus solis* para incluir a los nacidos en el extranjero de padre o madre ecuatoriana y a sus descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad (art.7), y a los nacidos en el exterior de padre o madre naturalizados ecuatorianos (art.8). Se establece que la nacionalidad no se pierde por el matrimonio o su disolución y se reconoce la posibilidad de la doble nacionalidad (arts. 6 y 8).

El *Título II “Derechos”* establece el principio de igualdad en el goce de derechos, deberes y oportunidades para todas las personas sin discriminación alguna, ni por motivo de pertenencia étnica, lugar de nacimiento, pasado judicial o *condición migratoria*, entre otras (art. 11), y prohíbe la publicidad que induzca a la violencia, la discriminación y el racismo (art. 19). También establece el derecho de las personas a mantener su identidad cultural, a decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones (art. 21). Además, dispone que los principios de universalidad, equidad, solidaridad e interculturalidad regirán en la prestación de servicios de educación (acceso, permanencia, movilidad y egreso) (art. 28), salud (art. 32) y seguridad social, considerada un derecho irrenunciable de todas las personas (art. 34).

De la sección específica sobre “Movilidad humana” cabe destacar el reconocimiento a toda persona del derecho a migrar y la disposición de no identificar ni considerar a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. En la misma sección, el Estado se compromete a desarrollar acciones para el ejercicio de los derechos de las personas migrantes en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria: asistencia y protección integral, promoción de los vínculos con el país, garantías para la reunificación familiar y el retorno voluntario, respeto a la confidencialidad de los datos frente a las autoridades de los países de tránsito y destino, y

---

<sup>43</sup> Con requisitos en lo que concierne a los derechos políticos (art. 63) y limitaciones en lo referido a adquisición de bienes inmuebles o concesiones en áreas de seguridad nacional o áreas protegidas (art. 405).

protección de las familias transnacionales y los derechos de sus miembros (art. 40). Asimismo, se reconocen los derechos de asilo y refugio, garantizándose el principio de no devolución y la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia (art. 41), y se establece que las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades (art. 42).

Entre los “derechos de libertad”, se fija el de transitar libremente por el territorio nacional y entrar y salir libremente del país de acuerdo a lo dispuesto por la ley, y se determina que solo el juez competente podrá prohibir la salida del país. Además, se incorpora la temática del tráfico y la trata de personas: se prohíbe la esclavitud, la explotación, la servidumbre y el tráfico y la trata de seres humanos en todas sus formas (art. 66). En otro orden de cosas, se reconoce la familia en sus diversos tipos, constituidas por matrimonio o de hecho (art. 67), y el Estado se compromete a proteger a quienes sean jefe de familia, en el ejercicio de sus obligaciones, y a prestar especial atención a las familias disgregadas por cualquier causa (art. 69). Dentro de los “derechos de protección”, se consideran las garantías del debido proceso, con la asistencia de un traductor/a y la información al representante consular en caso de detención (arts. 76 y 77), y se descarta la concesión de extradición de los ecuatorianos (art.79). Entre los “derechos de participación”, se reitera el derecho a voto de los ecuatorianos en el exterior, para elegir, de manera facultativa, Presidente y Vicepresidente, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior y su habilitación para ser elegidos para cualquier cargo; y se destaca la introducción del derecho a voto de las personas extranjeras residentes en el Ecuador, siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años (art. 63)<sup>44</sup>. El *Título IV “Participación y Organización del Poder”* amplía los derechos de participación de los ecuatorianos en el exterior, habilitándolos a que puedan participar en los asuntos de interés público (art. 95), puedan presentar sus propuestas a todos los niveles de

---

<sup>44</sup> El voto de los ecuatorianos en el exterior figuraba en el artículo 27 de la Constitución de 1998. Regulado internamente por la Ley 81, Registro Oficial 672 de 27 de septiembre de 2002, recién se hizo efectivo para las elecciones presidenciales de 2006. En respuesta a información solicitada por el Comité de vigilancia de los Trabajadores Migratorios en 2001, Ecuador señaló que se empadronaron en el exterior 143.352 ciudadanos aptos para sufragar y que “los comicios electorales registraron un 66,52% de participación de los compatriotas”. Por su parte, el derecho al voto de los extranjeros en Ecuador, prohibido expresamente en la Constitución de 1998, es una concesión novedosa de la nueva Carta Magna. Se hizo efectivo por primera vez en las elecciones generales de abril de 2009. Según el presidente del Consejo Nacional Electoral, el empadronamiento voluntario tuvo poca adhesión, por lo que se echó mano de las bases de datos del Registro Civil y se procedió a habilitar al sufragio a todos los extranjeros que cumplieran con los requisitos para ello, unas 86.426 personas ([www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/extranjeros-apatricos-a-la-urnas-344370.html](http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/extranjeros-apatricos-a-la-urnas-344370.html)). No existen datos sobre el número de extranjeros que ejercieron su derecho a voto.

gobierno en forma individual o colectiva (art. 102) y tengan el derecho a ser consultados (art. 104), a desempeñar empleos y funciones públicas (art. 61), a conformar partidos y movimientos políticos que podrán corresponder a la circunscripción del exterior (art. 109) y a integrar el Consejo de Participación Ciudadana (art. 210).

El *Título VI “Régimen de Desarrollo”* incluye la temática de las remesas, disponiendo que el Estado generará incentivos al retorno del ahorro y de los bienes de las personas emigrantes, y para que el ahorro se oriente hacia la inversión productiva de calidad (art. 338). Además, establece que el Estado velará por el respeto a los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores ecuatorianos en el exterior y promoverá convenios y acuerdos con otros países para la regularización de tales trabajadores (art. 329).

La novedosa sección específica sobre “Población y Movilidad humana” incorporada en el capítulo “Inclusión y equidad” del *Título VII “Régimen del Buen Vivir”*, aborda el tema de la gestión de la política migratoria, fijando la obligación del Estado de velar por los derechos de las personas en movilidad y de ejercer la rectoría de la política migratoria a través de un órgano competente. Es de destacar que se establece que dicha gestión se hará en coordinación con los distintos niveles de gobierno y con la acción de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional (art. 392).

La nueva Constitución también hace referencia a los principios que el Estado mantendrá de cara a la comunidad internacional. En ese sentido, el *Título VIII “Relaciones Internacionales”* establece que el Estado ecuatoriano propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países<sup>45</sup>, y exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos (art. 416). A nivel regional, Ecuador reconoce como objetivo estratégico fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales, con énfasis en los derechos y regímenes laboral, educativo, de salud, migratorio y fronterizo, entre otros, de acuerdo con los principios de progresividad, de no regresividad, y en función de ello, establece que propiciará la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña, la libre circulación de las personas en la región, la implementación de políticas que garanticen los

---

<sup>45</sup> Expresión declarada de esta postura ha sido la eliminación del requisito de visa de ingreso para fines turísticos.

derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados y la protección común solidaria y complementaria de los derechos humanos de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino emigratorio (art. 423).

Claramente, se trata de un contexto institucional renovado y que merece mucho examen. Según Benavides Llerena (2008), la adopción de un enfoque de derechos para la implementación de las políticas públicas, la consideración de que ningún ser humano es ilegal y el reconocimiento de la ciudadanía universal son tres principios básicos que incorpora la Constitución de 2008 y que “determinan un giro fundamental de las políticas de movilidad” en Ecuador.

#### *Los tratados internacionales*

El enfoque de derechos desarrollado extensamente en la nueva Constitución Política recoge los estándares de protección que habían sido incorporados en la Constitución anterior (1998) y los profundiza a la luz de los tratados internacionales ratificados por Ecuador en los últimos años. De hecho, Ecuador ha ratificado la gran mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos del sistema universal e interamericano, los principales convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las Decisiones de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), instrumentos que, una vez promulgados y publicados en el Registro Oficial, forman parte de su ordenamiento jurídico interno. En la nueva Carta Magna se establece que “la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público” (art. 424, inc. 2)<sup>46</sup>.

Estos tratados incluyen instrumentos específicos relativos a la migración, el refugio y la trata y tráfico de migrantes. En el marco del sistema de Naciones Unidas, Ecuador ha ratificado la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (2002), la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados (1955) y su Protocolo (1969), la Convención de 1954 sobre el estatuto de los apátridas (1970), la Convención contra la delincuencia organizada transnacional y los protocolos que la complementan: el Protocolo contra el tráfico ilícito de

---

<sup>46</sup> Si bien el artículo 425 establece que “el orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones y los demás actos y decisiones de los poderes públicos”, el artículo 424, junto con otras disposiciones, permiten inferir el rango constitucional de los tratados internacionales.

migrantes por tierra, mar y aire y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (2002). En el ámbito americano, se destacan la Convención sobre condiciones de los extranjeros (1936) y la Convención interamericana sobre tráfico internacional de menores (2002). En el marco de la CAN, el Instrumento Andino de Migración Laboral (Decisión 545) y el Mecanismo Andino de Protección Consular y Migraciones (Decisión 548).

Cabe indicar que Ecuador ha sido de los pocos países de la región que ha presentado, ante el Comité de Protección de la CTMF, dos informes de Estado (2007 y 2009) —uno con su correspondiente respuesta a la lista de cuestiones apuntada por el Comité y otro aún en espera de observaciones— y un informe sombra elaborado por organizaciones de la sociedad civil.

### *Normas internas*

Los principales cuerpos legales internos que regulan la migración son la Ley de Extranjería, que define las calidades y categorías migratorias y la Ley de Migración, que ordena la entrada y salida de personas<sup>47</sup>. Sancionadas bajo régimen dictatorial en la década de 1970, ambas están inspiradas por la doctrina de la seguridad nacional y ponen foco en el control del ingreso y permanencia antes que en los derechos de las personas migrantes.

La Ley de Extranjería fija dos calidades migratorias: inmigrante y no inmigrante (art. 8). La primera se refiere a todo extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas según una serie de categorías (rentista, inversionista, profesional, cónyuge de ecuatoriano o inmigrante, entre otras) (art. 9); la segunda alude a quienes mantienen domicilio en otro Estado y se internan legal y condicionalmente en el país, sin el ánimo de radicarse en él, según una serie de motivos autorizados (diplomáticos, estudiantes, profesionales, misionero, transeúntes) (art. 12): a ellos se les asignan visas de carácter temporario. Las personas en situación migratoria irregular no son contempladas en estas normas más que como “migración clandestina”, que es esencialmente objeto de prevención y sanción. La “migración clandestina” puede ser considerada, además, cláusula de exclusión que impide el ingreso y la permanencia en el país

<sup>47</sup> Además de estas leyes y sus respectivos reglamentos, son parte del *corpus* normativo que regula el ámbito de la migración la Ley de Extradición, la Ley de Naturalización y la Ley de Documentos de Viaje, así como una serie de normas dispersas en las siguientes leyes: Código Penal, Código del Trabajo, Código de la Niñez Adolescencia, Ley de Seguridad Nacional, Ley de Elecciones y reglamento, Ley Orgánica del Servicio Exterior, Repatriación de Ecuatorianos Indigentes, Ley de la Defensoría del Pueblo, Ley de Hidrocarburos, Reglamento Orgánico Funcional, Reglamento a la Ley de Servicios Consulares.

y puede dar origen a la deportación; así como contravención migratoria pasible de multa e incluso delito migratorio, cuando se trata de personas excluidas o deportadas que ingresen al país sin autorización del Consejo Consultivo de Política Migratoria (Benavides, 2009).

El Consejo Consultivo de Política Migratoria, establecido en la ley de marras, se encuentra adscrito al Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos y tiene la función de “determinar y desarrollar políticas migratorias generales y regular la permanencia de los extranjeros y sus obligaciones en el Ecuador” (art. 6). El Consejo tiene como asesores al Director de Inversiones Extranjeras del Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad y al Director Nacional de Empleo y Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos; sin embargo, estos funcionarios de ámbitos clave en materia migratoria no tienen voto en las sesiones.

Si bien estas leyes han sufrido reformas y añadidos y han sido codificadas, la normativa migratoria nacional aún no ha sido armonizada con los compromisos adquiridos internacionalmente por el Ecuador en materia de derechos humanos. Ello fue recomendado oportunamente tanto por la Relatora Especial de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes en el año 2002 como por el Comité de Protección de la CTMF en 2008. Allí se recoge la inquietud de la sociedad civil acerca de la aplicación preferencial de la Ley de Migración frente a la Convención en los tribunales. En el segundo informe presentado ante dicho Comité, el Estado ecuatoriano reconoce “que aún no se ha producido la armonización legislativa acorde a lo dispuesto en la Convención, razón por la cual algunas de las disposiciones de las leyes mencionadas son obsoletas”.

Con relación al refugio, la normativa nacional vigente para desarrollar las disposiciones de los convenios internacionales ratificados en la materia es el Decreto Ejecutivo 3301/92, que establece el órgano nacional encargado, el procedimiento a seguir y los criterios para la determinación de la condición de refugiado en el país. A través de él, Ecuador adopta la definición ampliada de refugio propuesta en la Declaración de Cartagena. Esta norma ha sido criticada, entre otras cosas, por su falta de claridad “en cuanto a los mecanismos que se podrían activar en caso de vulneración de derechos” (Rivera, 2007:40). El Decreto fue reformado en 2009 para fundamentar la realización de un registro ampliado de colombianos en el Ecuador. Sin embargo, esta reforma también plasmó cambios que se contradicen con normas constitucionales y abren la puerta a la arbitrariedad, tales como la incorporación de la noción de “solicitudes manifiestamente infundadas y abusivas” y su exclusión automática y sin derecho a impugnación, la presunción de desistimiento de solicitud de refugio

por falta de comparecencia a un número determinado de entrevistas, el establecimiento de un plazo para notificación con consecuencias legales por no presentarse en tiempo ante las autoridades, y la eliminación expresa de la protección a refugiados *sur place*.

Otras normas complementarias en materia de refugio se encuentran en las leyes de Extranjería (arts. 4 y 12) y de Migración (art. 15). Vale la pena mencionar, además, la Resolución N° 005/1996 del Consejo Consultivo de Política Migratoria, que establece la aceptación de permanencia de 3 años de los refugiados para acceder al derecho de naturalización, y el Código de la Niñez y Adolescencia, en el que se establecen expresamente los derechos y protección de los niños, niñas y adolescentes refugiados (arts. 15 y 58)<sup>48</sup>. Aún no existe una ley orgánica de refugio, pero sí un proyecto para el cual la sociedad civil ha aportado sus observaciones (2004-2005).

Por su parte, además de la prohibición constitucional, también para los delitos al orden migratorio de tráfico y trata de personas existen normas internas. La Ley de Migración establece el delito de facilitación de documentación de viaje falsa o fraudulenta (art. 37, añadido en 1998); en el año 2000, fue incorporada al Código Penal la figura de tráfico de migrantes (art. 440-A) y, en 2002, la de estafa migratoria (art. 563). Siguiendo los lineamientos del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, en 2005 el Congreso aprobó la “Ley Reformatoria al Código Penal que Tipifica los Delitos de Explotación Sexual de los Menores de Edad”, a través de la cual se crea un tipo penal para la trata (en sus diversas expresiones: prostitución de menores, explotación sexual, pornografía infantil, turismo sexual). Esta tipificación reconoce como elemento central del delito el fin de la explotación, con o sin fines de lucro. Otros puntos salientes de esta reforma del Código Penal son la despenalización de las víctimas y la irrelevancia del consentimiento, además de la garantía de protección y el respaldo a la posición de la víctima. Restaría incorporar en la legislación los otros compromisos asumidos por Ecuador en el plano internacional: la prevención, la protección y la asistencia a las víctimas, y la facilitación de la cooperación internacional en esta temática. Por otra parte, la reforma del Código de Trabajo de 2006 prohíbe la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas y la trata de personas (art. 138), en tanto que el Código de Ejecución de Penas reformado en 2008 establece que no procederá la rebaja de penas en los delitos de trata (art. 32). Una reforma del Código Penal de 2009 sanciona el proxenetismo (art. 528) e incorpora el capítulo de Delito de Pornografía Infantil. Adicionalmente el art. 70 del Código de la Niñez y Adolescencia define el tráfico de niños.

---

<sup>48</sup> También existen acuerdos en materia de educación, salud y trabajo.

## b) Planes, programas, proyectos y acciones en material migratoria

La elaboración y aprobación de planes y programas ha sido un ámbito activo en el abordaje de las migraciones o, más específicamente, de la emigración. La declarada preocupación del gobierno por encarar la gestión de la migración internacional en el marco del respeto por los derechos humanos y con miras al desarrollo ha resultado en la formulación de una *política migratoria* para el tratamiento de los procesos migratorios en su multidimensionalidad y de manera integral. Entre los principios que el Estado declara guían su política migratoria se encuentran, además del respeto irrestricto por los derechos humanos, la responsabilidad compartida entre países de origen y destino, la coherencia entre los derechos demandados para los ecuatorianos en el exterior y aquellos asegurados a los inmigrantes en Ecuador, el codesarrollo, el derecho a migrar y la regulación de los flujos migratorios.

En 2001, Ecuador adoptó el *Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior*, que sienta las bases para el tratamiento de la problemática migratoria en forma integral. Contemplando tanto la situación de los ecuatorianos en el exterior como la de sus familiares, potenciales migrantes, y sus vínculos con Ecuador, el Plan se estructuró en tres ejes: 1) la garantía de los derechos fundamentales de los emigrantes ecuatorianos y la promoción de su regularización e integración a las sociedades de destino; 2) la atención preferencial de las familias de los emigrantes en Ecuador; y 3) la vinculación con los Estados receptores para desarrollar conjuntamente programas a favor de las comunidades de origen y de destino. En ese contexto se enmarca la firma del Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios, actualmente vigente, que apunta a regular y ordenar los flujos migratorios entre ambos países, equiparar el goce de derechos laborales y sociales entre migrantes y españoles, prevenir las migraciones clandestinas y la explotación laboral de los extranjeros en situación irregular y facilitar el retorno voluntario de migrantes<sup>49</sup>. Para la implementación de este instrumento se creó la Unidad Técnica de Selección de Trabajadores Migratorios (UTTM), en funcionamiento desde 2002 bajo la coordinación de la Dirección Nacional de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior (Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores) y

---

<sup>49</sup> El entonces Subdirector General de Apoyo a los Ecuatorianos en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador señalaba que “ (...) el Acuerdo fue cuestionado por diferentes sectores de la sociedad ecuatoriana, principalmente políticos y de organizaciones de migrantes, en el sentido de que no respondía a las expectativas reales de los migrantes y de sus familiares, las mismas que se traducían en obtener aproximadamente 30 mil plazas de trabajo al año en España, exclusivamente a favor de ciudadanos ecuatorianos (...)” (Morales Suárez, 2002).

de la OIM. Esta Unidad recibe de la Embajada de España las ofertas de empleo de empresas españolas, realiza una búsqueda de candidatos y gestiona la selección y contratación final por parte de dichas empresas. Además, desarrolla actividades de información en materia laboral dirigida a los potenciales migrantes. El gobierno informa que, a través de este procedimiento, entre 2002 y 2009, alrededor de 7 mil ecuatorianos han salido a cubrir, de manera protegida, plazas laborales en España. Sin embargo, desde la aprobación de la Directiva de Retorno en la Unión Europea, la actividad de la UTTM no se ha visualizado.

En marzo de 2007, se creó la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI)<sup>50</sup>, órgano con rango ministerial que tiene por objetivo definir y ejecutar las políticas migratorias, coordinando acciones de atención, protección y desarrollo de la persona migrante directamente con la Presidencia de la República y con todos los actores e instituciones, públicos o privados, vinculados con el tema migratorio, a nivel nacional e internacional. Con la participación de estos actores, la SENAMI elaboró el *Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010 (PNDHM)*. Considerado un instrumento estratégico para el diseño de la política migratoria del Estado ecuatoriano, contempla un conjunto de programas y proyectos específicos que se articulan no solo con la experiencia en emigración “con garantías” adquirida a través del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, sino también con otros planes de amplio alcance tales como el Plan Nacional de Derechos Humanos (1998), el Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2007-2010), el Plan Nacional de Política Exterior (PLANEX, 2006-2020)<sup>51</sup> y el Plan Ecuador, apuntando este último a regularizar la vida en la Frontera Norte, fortalecer la presencia del Estado con cobertura y calidad de los servicios públicos para la población vulnerable de la zona norte, defender los derechos humanos en la frontera y construir una cultura de paz con la participación ciudadana. El PNDHM reivindica los derechos a migrar, a quedarse y a volver de manera voluntaria, digna y sostenible en el tiempo, y presenta un abanico amplio de objetivos: impulsar en el ámbito nacional e internacional una política migratoria basada en el respeto de los derechos humanos; consolidar los vínculos de las personas migrantes con sus familiares y su país; alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el retorno; impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes en Ecuador, sus familiares y su entorno; y promover procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía universal.

---

<sup>50</sup> Decreto Ejecutivo N° 150, publicado en el Registro Oficial N° 39, 12 de marzo del 2007.

<sup>51</sup> Otros planes nacionales con los cuales la política migratoria esgrimida dialoga son: el Plan Nacional para la Erradicación de las Violencias de Género, el Plan de Igualdad de Oportunidades, el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia y el Plan Nacional de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil.

*Migración con derechos: búsqueda de protección de los ecuatorianos en el exterior*

En ese marco, se buscó fortalecer la asistencia consular a través de una política que incluye la capacitación de cónsules y la apertura de nuevas sedes consulares (nuevos consulados permanentes e itinerantes en Italia, España y Estados Unidos desde 2007), y se creó el Consulado Virtual con fines informativos de facilitación del acceso a los servicios consulares. Se impulsaron también procesos de regularización de ecuatorianos en el exterior (aunque no con los principales países de destino de los ecuatorianos), tales como la suscripción, en enero de 2009, del Memorando de Entendimiento de Cooperación en Materia Consular y Migratoria entre Ecuador y Bélgica —que incluye la colaboración en los programas de retorno voluntario y la cooperación para el desarrollo de las zonas de origen— y la búsqueda de un acuerdo marco de cooperación para garantizar el respeto y eficaz ejercicio de los derechos humanos de los ecuatorianos en Italia<sup>52</sup>. En materia de protección, además, Ecuador suscribió y ratificó en 2007 el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social y firmó con España, Chile, México y Uruguay acuerdos bilaterales que buscan garantizar a los ecuatorianos residentes en esos países el goce de las mismas prestaciones sociales que los afiliados nacionales (incapacidad temporal, maternidad, embarazo con riesgo, incapacidad permanente) y permitirán la acumulación de períodos cotizados para posibilitar la tramitación de la jubilación.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo ha asumido activamente tareas de promoción y protección de los derechos de los ecuatorianos en el exterior, a través de la implementación de asesorías en algunas ciudades, de visitas a los principales lugares de destino para informarse de la situación de las comunidades ecuatorianas y de la firma de convenios de cooperación para la protección de los emigrantes (con la Defensoría del Pueblo de España, las Defensorías Cívicas de la Toscana y la Liguria en Italia).

*Vinculación y retorno voluntario y digno*

La asistencia consular se coordina con otra serie de planes de apoyo y acompañamiento de los ecuatorianos en el exterior que pivotea en la idea de “recuperación de capacidades”. En este sentido, el *Plan Bienvenid@s a casa* del PNDHM (ex Plan Retorno) imbrica programas que atienden desde la vinculación de los emigrantes con sus familias

---

<sup>52</sup> En el segundo informe de Estado dirigido al Comité de Protección de la Convención de los Trabajadores Migratorios, Ecuador señala que, “A nivel bilateral se espera conseguir este año 15 Alianzas Estratégicas internacionales dirigidas hacia la construcción de una política migratoria integral basada en las personas”. Hasta septiembre de 2009 se han concretado 10 Alianzas y Acuerdos firmados.

y su país de origen hasta el retorno físico de las personas: el Programa “Vínculos”, el Programa de Incentivos Productivos y el Programa de acompañamiento al retorno físico “Volver a casa”.

El Programa “Vínculos” ofrece una serie de facilidades para maximizar el contacto de los emigrantes con el Ecuador. Por un lado, se ha creado una Plataforma Virtual sobre temas migratorios y servicios de la SENAMI ([www.migrantecuadoriano.gov.ec](http://www.migrantecuadoriano.gov.ec)), se ha abierto una representación de la SENAMI en el exterior y existen Casas Ecuatorianas en los países con mayor concentración de migrantes ecuatorianos y en zonas de alta incidencia migratoria en Ecuador. Por el otro, existe un organismo público que se ocupa del Fortalecimiento Organizacional y Construcción de Redes Sociales en el Hecho Migratorio (FORES), que desarrolla talleres de capacitación en temas de movilidad humana, derechos, ciudadanía e interculturalidad en el país de origen y en países de destino. A su vez, la SENAMI ha apoyado caravanas culturales para familias de migrantes llevadas a cabo por gobiernos provinciales que buscan afirmar la pertenencia ecuatoriana como parte del apoyo psicosocial a esta población en zonas de fuerte emigración. Otra línea de acción apunta a la “recuperación de talentos” a través de la creación de redes de intercambio y de la transferencia de conocimientos, del reconocimiento de títulos y el desarrollo de bases de datos de profesionales en el exterior.

El Programa de Incentivos Productivos busca promover y orientar las inversiones productivas y sociales que los migrantes desean realizar en el Ecuador. Incluye el Fondo de incentivos productivos “El Cucayo”, que brinda capital semilla junto con asesoramiento técnico a emprendedores migrantes previo concurso; convenios con la banca pública para fomentar, a través del acceso al crédito, las iniciativas productivas de los emigrantes en el país; capacitación y crédito para que “embajadores turísticos” desarrollen proyectos turísticos en el litoral; y la creación de la Banca del Migrante, para brindar servicios de transferencia de remesas alternativas a los canales regidos por altos niveles de especulación. Esta última medida se suma al acuerdo firmado en 2006 por el Banco Central del Ecuador con la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona (“La Caixa”), con miras a abaratar los costos del envío de remesas desde España<sup>53</sup>.

Por su parte, el Programa de acompañamiento al retorno físico “Volver a casa” otorga facilidades para el retorno y ayudas para la reinserción socio-laboral. Las medidas concretas que propone este

---

<sup>53</sup> En 2002 Ecuador había aprobado un “Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión de los Migrantes ecuatorianos y sus Familias” (Ejecutivo No. 2378-B), que contemplaba el establecimiento de mecanismos de envío de remesas a bajo costo y de un sistema de ahorro para inversión en los lugares de origen, pero no fue hasta 2006 que se impulsaron decididamente estas medidas.

programa incluyen la exención de impuestos sobre el ingreso del menaje de casa, el auto familiar y el equipo de trabajo de la persona retornada al Ecuador; el acceso a un bono de hasta US\$7.000 para apoyar la construcción de vivienda y asesoramiento para la compra de vivienda; atención y acogida a personas en situación de retorno voluntario y forzado (deportaciones, expulsiones); facilidades para la participación en concurso de méritos para el ingreso al sector público (magisterio y salud); y apoyo para la repatriación de cadáveres de ciudadanos ecuatorianos en el exterior.

Para marzo de 2009, en el contexto de la crisis financiera global de 2008, el gobierno ecuatoriano informaba el retorno de más de 5 mil personas y sus familias, con ayuda directa de la SENAMI, y alrededor de 16 mil con ayuda indirecta. Frente a la dificultad para hacer estimaciones sobre el retorno, el gobierno anunció que proyectaba levantar información para conocer las tendencias en relación al retorno o permanencia.

En otro orden de cosas, es importante destacar que, además de la instrumentación del voto en el exterior, se han llevado a cabo comicios en el exterior para la elección de representantes de los ciudadanos ecuatorianos residentes en el extranjero en la Asamblea Nacional Constituyente.

Aparte de las iniciativas a nivel nacional, también los gobiernos locales de las zonas más afectadas por la emigración han desarrollado instrumentos para sus jurisdicciones. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, donde se ha creado la Mesa de Movilidad Humana, cuenta con una ordenanza municipal (N° 0271) que incorpora en el Código Municipal un capítulo dedicado a “la promoción, protección y garantía de los derechos de las personas que viven en situación de movilidad humana en el Distrito Metropolitano de Quito”, y que incluye un Plan Distrital de Migraciones. El Municipio de Cuenca ha inaugurado una Casa del Migrante y ha encarado la creación de un Sistema de Protección Integral para los/las Migrantes. Con apoyo de la SENAMI, el Municipio de Cañar desarrolla el Proyecto de Codesarrollo Cañar-Murcia (2006-2010), un proyecto piloto que apunta a mejorar tanto las condiciones de vida y posibilidades de desarrollo en Cañar como la inserción socio-laboral de los inmigrantes en Murcia. En él, la formación de jóvenes, el fortalecimiento del sistema educativo y el empoderamiento de las mujeres tienen lugares centrales. Por último, contemplando el tema migratorio en su Plan de Desarrollo Estratégico, el Municipio de Chunchi ejecuta el Programa “Centro Integral de Apoyo Estudiantil para Hijos de Emigrantes y Comunicación Virtual”, cuyos beneficiarios acceden a servicios de comedor, ayuda psicológica, trabajo social, acompañamiento pedagógico, uso adecuado del tiempo libre y aula virtual.

*Delitos de trata y tráfico: un plan nacional para combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes*

En 2004, el gobierno ecuatoriano declaró política prioritaria del Estado el combate contra el tráfico ilegal de personas y delitos conexos (Decreto Ejecutivo N°1981). Desde entonces, una comisión interinstitucional e interdisciplinaria trabajó en la elaboración de un “Plan Nacional para combatir la Trata de Personas, el Tráfico Ilegal de Migrantes, explotación sexual laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores”, el cual fue finalmente adoptado en 2006. El plan contempla programas en materia de prevención, investigación y sanción, protección y reparación y restitución de los derechos de las víctimas. La ejecución, seguimiento y evaluación del Plan recae en manos del Ministerio de Gobierno y Policía, los Ministerios de Relaciones Exteriores, Bienestar Social, Trabajo y Empleo y Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y el Instituto Nacional del Niño y La Familia, en tanto que las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil son invitadas a colaborar (Decreto Ejecutivo N° 1823/2006).

Para su desarrollo, además de los recursos que los organismos a cargo del Plan puedan aportar, se ha buscado financiamiento a través de la cooperación internacional y se han suscripto convenios o generado articulaciones y alianzas con el Banco Interamericano de Desarrollo (fortalecimiento de la capacidad de respuesta del Estado), la OIM (metodologías, protocolos, capacitaciones), la OIT (intervención en Lago Agrio), UNICEF y Save the Children (modelo de atención y protección a las víctimas de trata).

Entre otras medidas asociadas al combate de los delitos de trata y tráfico ilegal de migrantes reportadas por el Estado ecuatoriano se encuentran:

- Refuerzo de los controles migratorios por parte de la Dirección Nacional de Migración y coordinación con la Policía Nacional para la realización de trabajos de inteligencia tendientes a detectar y detener a los responsables de la comisión de este delito.
- Creación de una división especializada de “anticoyoterismo” en el seno de la Policía Nacional.
- Firma de un acta de compromiso para el fortalecimiento técnico y operativo de la Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN).

- Realización de operativos de control por parte de la Dirección General de la Marina Mercante y del Litoral.
- Creación de las Unidades de Turismo, Asuntos Migratorios y Tráfico ilegal de migrantes en el marco de las Fiscalías Distritales de regiones con alta tasa de migración (Pichincha, Guayas y Galápagos, Azuay, Cañar y Manabí).

A pesar de estos esfuerzos, el gobierno reconoce que “se tiene presunciones de que en la zona de frontera norte, en la provincia de Carchi, los llamados por el vulgo, ‘cuadrilleros’, trafican y explotan migrantes” (Informe de Estado ante el Comité de Protección de la CTMF).

*Refugio: Registro Ampliado de colombianos*

A partir de 2008, Ecuador adoptó una nueva política nacional de protección de refugiados de cara a los desafíos generados por el conflicto colombiano. Sobre la base de la reforma constitucional, luego de un proceso de consultas para evaluar las necesidades de la población refugiada y en situaciones similares al refugio (auspiciada por la Dirección General de Refugiados en conjunto con el ACNUR), y habiendo introducido modificaciones en el Decreto Ejecutivo que regula el procedimiento de reconocimiento de refugiados, el Estado ecuatoriano puso en marcha el Sistema de Registro Ampliado. Dicho registro involucró un mecanismo proactivo y de mayor alcance para el reconocimiento y la documentación de la extensa porción de población colombiana con necesidad de protección internacional que no había accedido o buscado acceso al sistema de refugio. En 2009, se inició el Registro en la frontera norte —donde el ACNUR estimaba la presencia de 85.000 personas en condición de solicitar asilo— con la visita de brigadas móviles, junto a agentes de Cancillería y del ACNUR, a las comunidades locales para recibir solicitudes de asilo y resolverlas de manera expedita y con criterios más amplios que los del procedimiento ordinario. Al primer trimestre de 2010, la Dirección General de Refugiados reportaba haber atendido en las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana, Carchi e Imbabura a 28.375 personas, de las cuales el 96% obtuvo el reconocimiento como refugiadas y el restante 4% fue derivado al proceso regular (véase el cuadro II.10).

El acceso al carné de refugiado habilita a estas personas a transitar libremente por territorio ecuatoriano, ejercer los derechos a la salud y la educación, beneficiarse de los servicios de seguridad social y trabajar bajo el amparo de la ley. Además, el Registro Ampliado permitió al gobierno ecuatoriano recoger cifras e información indicativas de la magnitud de la situación, insumo necesario para adoptar políticas públicas.

Cuadro II.10  
ECUADOR. RESUMEN DE POBLACIÓN COLOMBIANA ATENDIDA A TRAVÉS DEL  
REGISTRO AMPLIADO SEGÚN PROVINCIA (2009-2010)

Provincia	Personas reconocidas como refugiados	Personas derivadas a proceso regular	Total personas atendidas
Esmeraldas	10 35	248	10 598
Sucumbíos	10 302	260	10 562
Orellana	615	38	653
Carchi	3 691	354	4 045
Imbabura	2 281	236	2 517
Total	27 239	1 136	28 375

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

La ejecución del Registro Ampliado implicó el aumento de la población colombiana reconocida como refugiada por el Estado ecuatoriano de cerca de 19 mil personas a más de 50 mil. De ahí que el ACNUR considere a Ecuador como uno de los ocho países líderes del mundo en materia de refugio. La operación incluyó la atención especial a mujeres y niñas afectadas por la violencia de género y a personas con situaciones familiares particulares, aspecto que fue destacado por la oficina del ACNUR en Ginebra, distinguiendo la participación de su oficina en Ecuador como Mejor Logro de Equipo en tema de Género de 2009, a nivel mundial. Con todo, organizaciones que trabajan con colombianos en situación de refugio siguen preocupadas por la población de la zona norte y del resto del país que no ha podido beneficiarse del Registro Ampliado y que no tiene posibilidades de regularizar su situación por otras vías, por lo que permanecería en condiciones de desprotección, pasible de multas, detenciones y deportaciones. Por otra parte, existe preocupación por una posible distorsión del sistema de refugio puesto que, en la práctica, el Registro Ampliado parece haberse constituido en una “alternativa importante para la regularización de población colombiana en Ecuador, debido a la ausencia de un sistema de regularización paralelo (abierto a personas no refugiadas)” (Coalición, 2009).

### *Inmigración*

En virtud del declarado carácter transversal e integral de la reseñada política migratoria ecuatoriana, buena parte de las normas y los programas existentes también tienen como beneficiarios a la población inmigrante en Ecuador. El Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador se refiere específicamente, en su artículo 27, a los Derechos de los Extranjeros y de los Migrantes; además, tras un proceso de consulta entre las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, se aprobó el Plan Operativo de Trabajo y Migrantes, Extranjeros,

Refugiados, Desplazados y Apátridas: ambos establecen actividades a desarrollarse para garantizar el cumplimiento de los derechos de esta población. Sin embargo, los reclamos de diversas organizaciones que luchan por los derechos de los migrantes —en particular, de quienes se encuentran en situación migratoria irregular, afectados por múltiples vulnerabilidades— indican que la adopción de la perspectiva de derechos se encuentra rezagada en el ámbito de la inmigración.

Apoyada por actividades de incidencia de la sociedad civil y la Iglesia en la llamada Mesa de Educación y Migraciones, una de las medidas adoptadas en este campo ha sido el Acuerdo Ministerial No. 337/2008, que regula “el acceso y permanencia en el sistema educativo ecuatoriano de niños, niñas y adolescentes ecuatorianos/as y extranjeros/as que requieren atención prioritaria por su condición migratoria”. Este acuerdo exonera a los beneficiarios del requisito de visa para estudiar y permite la emisión de una matrícula provisional hasta que se haga posible la presentación de un documento de identificación reconocido por el Estado ecuatoriano. También establece un sistema de evaluación y ubicación para quienes no puedan acreditar los estudios realizados en el país de origen o de residencia anterior. Con todo, al tratarse de una normativa secundaria emanada del Poder Ejecutivo, la estabilidad de este acuerdo es relativa.

Otra de las acciones específicas instrumentadas a favor de la población inmigrante, compuesta mayormente por peruanos y colombianos, ha sido la instrumentación de regularizaciones laborales periódicas. Entre 2004 y 2007, el Estado promovió tres procesos de regularización laboral<sup>54</sup>. El primero fue abierto para extranjeros en general (abril-diciembre de 2004); el segundo, para colombianos (diciembre de 2004 - febrero de 2005). La tercera medida de excepción apuntó a beneficiar a los inmigrantes peruanos, a partir de la firma del Acuerdo de Regularización Migratoria y Laboral de peruanos y ecuatorianos en la Región de Integración Fronteriza Ampliada de ambos países (diciembre de 2006 - octubre del 2007), aplicable a las tareas agrícolas, la construcción y el servicio doméstico en las jurisdicciones de frontera de ambos países (Azuay y Cañar, en el Ecuador). Este último documento fue ampliado en 2007 para considerar a todas las actividades lícitas bajo relación de dependencia y extender la zona de aplicación (Loja, el Oro, Sucumbíos, Napo, Morona Santiago, Orellana, Pastaza, Zamora Chinchipe); además, suspende hasta finales del 2009 la deportación o expulsión por infracciones migratorias en la Región de

<sup>54</sup> En septiembre de 2009, Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia iniciaron el diálogo para abrir la regularización de sus inmigrantes. En febrero de 2010, tras el terremoto de enero, Ecuador abrió una “amnistía migratoria” para haitianos a través de visas de no inmigrante de cinco años de duración.

Integración Fronteriza Ampliada. Este acuerdo derivó en la firma del Estatuto Migratorio Permanente Ecuatoriano-Peruano, que se encuentra en etapa de intercambio de notas<sup>55</sup>.

Las regularizaciones de 2004 y 2005 lograron, entre ambas, una adhesión de solo mil trabajadores migratorios. Por su parte, de ambas fases de la regularización de ciudadanos peruanos se beneficiaron apenas cerca de 2000 personas. Los resultados de las regularizaciones son poco alentadores y, según algunas opiniones, evidencian que, tal como han sido implementadas, estas medidas no responden “a la magnitud y las necesidades de la población irregular que se encuentra en el país” (Coalición, 2007). En parte, estas cifras se deben a las limitaciones y los requisitos establecidos —recorte geográfico y por actividad, duración de la visa por un año, exigencia de contrato de trabajo legalizado y de certificado de antecedentes penales del país de origen, entre otros— y a las obligaciones que la medida impone al empleador —garantizar un sueldo mínimo y seguridad social. Frente a la propuesta de regularización laboral, la sociedad civil señala la necesidad de conceder visas de residente y de amparo antes que de trabajo temporal y presentó un proyecto alternativo de regularización para colombianos, el cual a la fecha no habría sido discutido en el ámbito gubernamental (Coalición, 2007)<sup>56</sup>.

En relación con los trabajadores migrantes en situación regular, el Estado ecuatoriano reporta en su segundo informe dirigido al Comité de Protección de la CTMF que existen avances en materia de seguridad social dentro de la Comunidad Andina de Naciones, según el Instrumento Andino de Migraciones Laborales Decisión 545 y el Instrumento Andino sobre Seguridad Social. Dichos avances permitirían hacer valer, en el país de destino, el tiempo de cotización en el país de origen. A ello se suma la firma del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social que, también suscrito por Colombia y Perú, se estima cubriría a más de un 97% de todos los trabajadores no ecuatorianos residentes en el Ecuador.

*Hacia un Proyecto de Ley Integral de Movilidad Humana:  
“un proceso participativo, intersectorial y articulado”*

De cara al desfase entre los principios constitucionales en materia migratoria y las normas secundarias, el Estado ecuatoriano ha declarado la necesidad de construir “un cuerpo legal sistemático, integral, coherente,

---

<sup>55</sup> Existe también un Estatuto Migratorio Permanente Ecuatoriano-Colombiano, suscrito en 2000 y en vigencia desde 2002. Sin embargo, su implementación se ha visto aplazada por el quiebre de las relaciones diplomáticas entre ambos países.

<sup>56</sup> Ver el documento “Regularización de extranjeros/as. Programa de gobierno o política de estado. El caso colombiano”(www.caritasecuador.org/index.php?option=com\_content&view=article&id=122:c-a-mh-propuesta-de-regularizacion&catid=66:c-c-mh-coalici%C3%B3n&Itemid=304).

unitario y ajustado a estándares nacionales e internacionales de derechos humanos, que regulará el tratamiento jurídico e institucional de la movilidad humana en el Ecuador” y ha asumido el compromiso de “iniciar un proceso participativo, intersectorial y articulado para la construcción e implementación de un Proyecto de Ley Integral de Movilidad Humana”. A tal efecto, se ha designado como responsables de conducir dicho proceso a la SENAMI y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y se ha conformado el Grupo Promotor<sup>57</sup>, cuya función es articular las propuestas sobre el tema generadas en todos los sectores participantes.

La iniciativa fue bien recibida por la sociedad civil, que en el caso ecuatoriano ha mostrado un avance considerable en cuanto a organización y articulación estratégica (organizaciones no gubernamentales, academia, Iglesia) en el campo de la temática migratoria y ha realizado algunas intervenciones clave en pos de la defensa de los derechos de los migrantes y refugiados, tal como la elaboración y presentación de informes sombra a los informe del Estado ecuatoriano sobre el cumplimiento de la CTMF. Se destaca la participación de dos redes: la Coalición para las Migraciones y el Refugio y el Plan Migración, Comunicación y Desarrollo. La primera se autodefine como “un colectivo de organizaciones y personas comprometidas por la garantía y vigencia de los derechos de las personas emigrantes, inmigrantes, desplazadas y, en general, en cualquier situación de movilidad humana en el Ecuador”<sup>58</sup>. El segundo es un esfuerzo binacional e interinstitucional que involucra a organizaciones ecuatorianas y españolas con el objetivo de transformar la migración en un elemento positivo para el intercambio cultural y el codesarrollo entre Ecuador y España<sup>59</sup>. Algunas de las organizaciones congregadas en estas alianzas forman parte, además, de la Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales, un espacio en el que se articulan el Ministerio de Trabajo y una serie de redes de instituciones y organizaciones especializadas en derechos humanos y migraciones, para analizar y discutir propuestas para el mejoramiento de

<sup>57</sup> Integrado por los Ministerios de Seguridad Interna y Externa, de Justicia y Derechos Humanos, de Gobierno y Policía, de Defensa Nacional, de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, la SENAMI, la Secretaría Técnica del Plan Ecuador y la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional.

<sup>58</sup> La Coalición está integrada por el Departamento de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Catholic Relief Services, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Fundación Esperanza, la Internacional de Servidores Públicos, Tierra de Hombres-Italia y la Universidad Andina Simón Bolívar.

<sup>59</sup> El Plan está conformado por la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica, la Coordinadora de Radios Populares y Educativas del Ecuador, la Comisión Episcopal de la Pastoral Social, el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, el Servicio Jesuita a Migrantes, Cáritas Española, la Coordinadora de Radios Comunitarias de Madrid y la Fundación Un Sol Món, a la fecha de redacción de este documento, se encontraba a cargo de la organización de la cuarta edición del Foro Social Mundial de las Migraciones, que tuvo lugar en Quito en octubre de 2010.

la condición socio-jurídica de los inmigrantes y emigrantes e intercambiar experiencias exitosas en el ámbito social, jurídico y laboral relativas a las migraciones<sup>60</sup>. También algunos organismos internacionales se han sumado a esta iniciativa: ACNUR, ACNUDH, OIM y OIT.

En diciembre de 2008, representantes de gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil elaboraron un documento técnico guía y constituyeron grupos de trabajo para avanzar en la tarea de producir el proyecto de ley. Sin embargo, el acuerdo entre estos actores se quebró debido a las contradicciones entre la propuesta garantista consensuada para el proyecto y la implementación creciente de medidas que se percibieron restrictivas sobre los inmigrantes. El proceso de construcción del proyecto de ley se encuentra en la actualidad a cargo de consultores contratados directamente por el Ministerio de Justicia y la SENAMI, aunque se dice que “sin la participación de la sociedad civil en el nivel propuesto por la Coalición para las Migraciones y el Refugio, el Plan Migración, Comunicación y Desarrollo y la Red del Sur” (Coalición, 2009).

#### *Acciones en el ámbito internacional*

En el capítulo sobre relaciones internacionales, la Constitución Política de Ecuador sienta los principios que, en materia migratoria, mantendrá en el ámbito internacional. En esa línea, a través del Programa de Posicionamiento de la Política Migratoria del Ecuador, el Estado ecuatoriano ha apoyado la incorporación de la temática migratoria en la agenda internacional y ha participado activamente en foros internacionales y regionales sobre migraciones, sosteniendo el enfoque de derechos en el abordaje de las migraciones, tal como recalca el discurso del presidente Correa en la Asamblea General de Naciones Unidas del 28 de septiembre de 2007: “para el Gobierno del Ecuador no existen seres humanos ilegales y las Naciones Unidas deben insistir sobre este punto”.

Ecuador ha tenido intervención activa en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (participa en el grupo guía que preparó la reunión de México 2010), el Diálogo Birregional ALC-UE, CAN-UE y MERCOSUR. Ha promovido la adopción de compromisos multilaterales sobre migración internacional, desarrollo y derechos humanos, tales como el aprobado en la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Montevideo, noviembre de 2006) y la Declaración

<sup>60</sup> La Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales tuvo inicio en 2005, a raíz de un convenio suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Empleo y el Observatorio Control Interamericano de los Derechos de los Migrantes (OCIM). Entre otras actividades, ha intervenido en temas de seguridad social Ecuador-España, los procesos de regularización migratoria de colombianos y peruanos, y co-organizado seminarios sobre derechos laborales y sindicales.

de Asunción (mayo de 2006). Recientemente, ha sido sede del I Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD 2008) y de la IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2009). Habiendo impulsado la creación del Observatorio Laboral Andino en 2001, Ecuador también ha participado en la conformación del Foro Andino de Migraciones en el marco de la Comunidad Andina, donde se ha consensuado la elaboración de un Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones cuyas líneas estratégicas incluirán la actualización normativa, la generación de información aplicable a la política pública, la gestión administrativa conforme con los principios acordados y la creación de un plan de acción.

### **3. Problemáticas y temas de agenda**

Ecuador ha realizado avances de envergadura, innovando desde su propia Constitución política y creando una institucionalidad destinada a una gestión migratoria acorde con los tiempos. Esto permite destacar su experiencia en el contexto latinoamericano, pero en ningún caso se trata de un proceso acabado. Quizás debido a las urgencias y a la falta de un horizonte temporal más amplio, las medidas tomadas por el Estado ecuatoriano en materia de movilidad humana no han logrado aún mitigar problemáticas que afectan a la población en situación de movilidad —muy especialmente a los inmigrantes y refugiados— y hay todavía varios temas pendientes de resolución que requieren ser volcados en la agenda política.

#### **a) Normativa**

La nueva Constitución Política de Ecuador, que afianza los principios establecidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano —entre ellos, la Convención específica en materia migratoria—, ha significado un cambio sustancial para la protección de los derechos de la población en situación de movilidad. Sin embargo, el hecho de que las normas internas sobre migración y extranjería no hayan sido armonizadas con estos principios y lleven aún vestigios de la ideología de la seguridad nacional genera tensiones pues, por un lado, establece categorías limitadas para el acceso a visas que no se adecuan a la realidad migratoria ecuatoriana y, por el otro, permite la persistencia de prácticas administrativas y policiales que atentan contra los derechos fundamentales de los inmigrantes en situación irregular. La inadecuación de las normas internas específicas a la Constitución y a los compromisos asumidos en el plano internacional en materia de derechos humanos tiene graves efectos cuando se trata de la búsqueda de protección de derechos. Benavides Llerena (2009) pone en evidencia la aplicación preferencial de estas normas en la práctica judicial y

la fuerte incidencia en las altas esferas de la Justicia de las nociones de soberanía, selectividad y control que ellas sostienen, frente a una limitada aplicación de los estándares internacionales<sup>61</sup>.

También la normativa sobre refugio muestra vacíos que redundan en problemas de ejecución. Además del desconocimiento de las normas pertinentes por parte de las autoridades de aplicación, se han denunciado detenciones arbitrarias y diversas formas de abuso de poder (sobornos, los más corrientes) sobre población requirente de protección internacional. El no otorgamiento de un permiso de trabajo a los solicitantes de refugio constituye un problema serio de cara a la demora en el procedimiento ordinario de reconocimiento del estatus de refugiado, puesto que los solicitantes se ven obligados a ingresar al mercado de trabajo informal y a sufrir las extremas condiciones laborales que este impone (Villarreal Tobar, 2004).

El reconocimiento oficial de la necesidad de modificar estas normas mediante la elaboración, a través de un proceso participativo, de un proyecto de Ley Integral de Movilidad Humana, es un hecho trascendente. Infortunadamente, el quiebre del acuerdo entre el gobierno y las principales organizaciones de la sociedad civil que promovieron la iniciativa desdibuja el elemento participativo del proceso y le resta legitimidad, lo cual debe enfrentarse en el más corto plazo.

*Líneas de acción:*

- Sustener el compromiso adquirido con la sociedad de elaborar un proyecto de Ley de Movilidad Humana basado en un enfoque de derechos y resultante de un proceso participativo inclusivo, haciendo los esfuerzos necesarios para reanudar el diálogo con aquellas redes de organizaciones que, desde sus inicios, alentaron la reforma normativa.
- Impulsar sin demoras dicho proceso a través de una coordinación proactiva y eficaz que logre plasmar con justicia los intereses de los actores intervinientes, coincidentes con lo establecido en la Constitución.

---

<sup>61</sup> En el mencionado estudio, en el que se revisan los escasos fallos emitidos por la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional relativos a la temática migratoria, la autora también reconoce la aplicación preferencial de la Constitución por sobre los tratados internacionales, aunque lo hace en referencia a la Constitución de 1998. En ese sentido, es esperable que la reforma constitucional de 2008 signifique una mayor adhesión a los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por parte de los agentes de justicia.

- En el corto plazo, desarrollar, respecto del derecho a migrar y de la prohibición de considerar a una persona como ilegal, el contenido, los alcances, los mecanismos para vigilar su cumplimiento, las sanciones y las formas de reparación en caso de incumplimiento —especialmente en dos puntos: el sistema de acceso a las visas y el procedimiento de deportación—, con miras a reformar los reglamentos de las leyes de migración y extranjería, con sujeción a los estándares internacionales de derechos humanos, mientras se avanza en la elaboración de la Ley de Movilidad Humana.
- En el mismo sentido, revisar las reformas incorporadas recientemente al Decreto 3301 sobre refugio, de modo que se adecuen a los principios constitucionales.
- Reforzar la capacitación de agentes de la Justicia en el enfoque de derechos aplicado a la movilidad de personas que propugna la nueva Constitución Política del Ecuador.

#### **b) Acceso a derechos**

El impacto del conjunto de derechos que la Constitución garantiza y de las medidas tomadas en ese marco se ve relativizado frente a la dimensión que ha adquirido la problemática de la irregularidad. Las medidas de excepción —las regularizaciones laborales periódicas y el Registro Ampliado de colombianos— han tenido alcances limitados sobre una población probablemente mucho mayor y el porcentaje de extranjeros que accede a visas sigue siendo muy acotado. Teniendo en cuenta que es reconocido que la irregularidad migratoria resulta de una imposibilidad administrativa cuyo origen debe buscarse en los requisitos y costos establecidos por el Estado, no puede dejar de señalarse, como lo han hecho diversas voces de la sociedad civil, el componente de ambigüedad que emerge en la política migratoria ecuatoriana hacia la población inmigrante y refugiada, en especial la de origen peruano y colombiano. Uno de los puntos de denuncia es el incremento general de los costos para la obtención de visas<sup>62</sup> y la creciente complejidad de los requisitos para el acceso a ellas (en esta tónica puede interpretarse el establecimiento, en 2010, de un nuevo tipo de visa para matrimonio). En particular, se ha denunciado la contradicción existente entre el enfoque de derechos que declarativamente abarca a quienes se encuentran en distintas situaciones de movilidad en el territorio ecuatoriano, y la política de seguridad que el gobierno ha llevado adelante. Es sabido que este es

---

<sup>62</sup> Con excepción de la visa de amparo para extranjeros con vínculo consanguíneo hasta el cuarto grado con persona ecuatoriana, que se redujo a USD 50 mediante Acuerdo Ministerial 351/2009, expedido por el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos.

un asunto muy delicado y que no existen cuestionamientos al ejercicio de soberanía de cada Estado; sin embargo, esta política se manifiesta en diversas instancias negativas para la población migrante:

- Militarización de la frontera norte, principalmente después de la incursión militar colombiana en Lago Agrio en marzo de 2008, con el consecuente endurecimiento de los controles migratorios, llevados a cabo por las Fuerzas Armadas.
- Intensificación de las deportaciones a partir del aumento de controles a población peruana y colombiana, en la frontera y en zonas del interior del país.
- Perpetuación del pedido de pasado judicial para el ingreso de ciudadanos colombianos.

A pesar de que las medidas de este tipo buscan desestimular los ingresos irregulares y mantener la selectividad sobre los migrantes, en los hechos pueden constituir dispositivos de “producción de irregularidad”. En ese sentido, su aplicación en el marco de la securitización resulta paradójica frente al hecho histórico de que uno de los principales mecanismos diseñados por los Estados para el control sobre las personas presentes en sus respectivos territorios ha sido su identificación y documentación.

La política de securitización se encuentra en la base de numerosas violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes: entre otras, se han denunciado la criminalización por infracciones de carácter administrativo; deportaciones inmediatas, sin derecho efectivo a la defensa y a la impugnación, y sin opciones plausibles para reclamar la debida paga por trabajos realizados; deportaciones colectivas; deportaciones automáticas de familiares de personas deportadas; expulsiones de personas con necesidad de protección internacional; desprotección de víctimas de tráfico y trata de personas; deportaciones como mecanismo rápido de extradición; detenciones ilegales/arbitrarias, sin respeto a las garantías procesales y en centros para detención por delitos comunes; extorsión y abusos policiales, incluyendo tortura, tratos crueles y degradantes; y criminalización del derecho al trabajo (Coalición, 2007 y 2009). La aplicación de estas medidas ha contribuido a generar condiciones para la discriminación, la marginación social, la explotación laboral —en especial, aquella mediada por cuadrilleros y la que afecta a los niños en las plantaciones bananeras—, y la represión policial; particularmente grave es el hecho de que “en la práctica el Registro Civil sigue negando el derecho a la nacionalidad ecuatoriana y por tanto el derecho a la identidad de niños y niñas nacidas en territorio ecuatoriano, hijos de padre o madre extranjeros, por el hecho de no tener estadia legal vigente en el Ecuador” (Coalición, 2009). En ese sentido, se ha planteado que la política de seguridad obstaculiza el cumplimiento del

precepto constitucional y no permite avanzar hacia situaciones en que la irregularidad migratoria deje de conllevar “vulneraciones permanentes al derecho a la libertad, la no discriminación, el debido proceso, trabajo, educación, cultura, salud, identidad y unidad familiar” (Benavides, 2009).

Esta situación plantea un reto a asumir imposterablemente. Un asunto pendiente es la reforma institucional relativa a la temática inmigratoria, de modo que el órgano rector de la política inmigratoria se encuentre en la órbita de las instituciones públicas abocadas a la defensa y protección de los derechos humanos. Para esto es necesario que las distintas instituciones con incumbencia en materia de inmigración “den contenido al bloque de derechos y movilidad humana que constan en la Constitución” y se garantice la coordinación entre ellas (Coalición, 2009).

#### *Líneas de acción*

- Instrumentar un programa de regularización general de la población extranjera en Ecuador, fundado no solamente en la inserción laboral formal sino en criterios amplios, que reconozcan la inmigración de larga data, y con requisitos documentarios posibles de cumplir.
- Realizar capacitaciones permanentes en derechos de la población migrante para agentes de control migratorio.
- Adoptar medidas para erradicar la no inscripción de niños nacidos en el Ecuador de padre o madre extranjeros en situación migratoria irregular, incluida la sanción a los agentes públicos que violan el derecho a la identidad de estos niños.
- Encarar tanto la institucionalización de procesos de reforma integrales que desarrollen y den contenido a los derechos establecidos en la Constitución como la reforma institucional que garantice la coordinación de acciones para su cumplimiento.

#### **c) Discriminación**

En materia de discriminación, merece mención especial la práctica de requerimiento de pasado judicial para el ingreso o permanencia de la población colombiana en Ecuador. La exigencia de este documento, emitido por el Departamento Administrativo de Seguridad colombiano, data de 2004 y emana de un acuerdo bilateral. Por su aplicación excepcional solo a los ciudadanos colombianos, dicha práctica ha sido objeto de reiteradas impugnaciones. En 2007, el Comité de vigilancia de la CTMF recomendó que fuera derogado, actuación cumplida en junio de 2008. Sin embargo, seis meses más tarde la exigencia fue restablecida en medio de los reclamos de la sociedad civil y del Defensor del Pueblo, y actualmente se encuentra en vigencia —aunque no se aplica a refugiados ni a solicitantes de asilo

(Decreto No. 1471, 17 de diciembre del 2008). Si bien, cotejando de ingresos anuales, el gobierno ecuatoriano sostiene que el impacto del requerimiento de pasado judicial sobre los flujos migratorios ha sido irrelevante, la evolución del saldo migratorio colombiano evidencia una caída abrupta a partir de 2004 (Coalición, 2009).

Con todo, en su respuesta al Comité, el Ministerio de Gobierno reconoció que “esta medida habría provocado efectos negativos como ideas en la población ecuatoriana, de rechazo a los inmigrantes colombianos y un control que podría resultar discriminatorio”. Un rol importante cumplen los medios de comunicación, que generan procesos de estigmatización y formación de estereotipos de los inmigrantes y refugiados de amplio alcance, orientando modalidades cotidianas de discriminación. De hecho, más allá de la regularidad y la posesión de un documento, existen evidencias que la discriminación cotidiana y las experiencias de xenofobia tienen presencia importante en la vida de estas personas. El Servicio Jesuita de Refugiados en Ecuador ha señalado la recepción diaria de alrededor de cinco denuncias sobre discriminación a colombianos: las más comunes son de mujeres obligadas a prostituirse para no ser deportadas y de niños rechazados por centros educativos. También las hay por rechazo laboral y por negativas en el arriendo de vivienda, por agresión física por parte de civiles y por violencia policial.

Retomando las recomendaciones del Comité de vigilancia de la CTMF, se sugieren las siguientes *líneas de acción*:

- Revisar la aplicación del requisito de pasado judicial para la entrada de ciudadanos colombianos.
- Intensificar los esfuerzos para asegurar que todos los trabajadores migratorios y sus familiares en territorio ecuatoriano gocen de los derechos consagrados en la Convención sin ningún tipo de discriminación.
- Reforzar actividades de sensibilización promoviendo campañas de información a agentes públicos y al público en general sobre la eliminación de la discriminación contra los trabajadores migratorios, y de lucha contra su marginación y estigmatización social, incluso en los medios de comunicación.

**d) Atención a los emigrantes, sus familiares en Ecuador y a la población de retorno**

Respecto de la emigración ecuatoriana, cabe tener presente que, dadas las condiciones que originan la salida de ecuatorianos hacia el exterior, no puede decirse que este proceso conlleve el pleno ejercicio del derecho a migrar. Por otra parte, en los últimos años y en un marco

de crisis económica, los principales países de destino de la emigración ecuatoriana han endurecido sus políticas migratorias, de la mano de un aumentado control migratorio y de la persecución y criminalización de los migrantes en situación irregular (Directiva de Retorno de la Unión Europea, Ley de Seguridad italiana, restricciones en los Estados Unidos)<sup>63</sup>. Los efectos de este contexto sobre los migrantes ecuatorianos son palpables: a) en una realidad de creciente desempleo (19% en España a marzo de 2010), al 30% de la población ecuatoriana en el exterior que se estima se encuentra en situación irregular, se sumarían numerosas personas cuyas visas de trabajo han caducado con la pérdida de empleo; b) se ha denunciado un incremento de las detenciones y deportaciones, con violación de derechos; c) el acceso a la reunificación familiar se ha visto limitado; d) se han registrado crecientemente actos violentos de corte xenófobo contra los migrantes ecuatorianos y ha cristalizado la estigmatización de los “jóvenes latinos”. Frente a estas situaciones, el Estado ecuatoriano se ha visto francamente interpelado y así hay quienes han llegado a señalar que “en la práctica los consulados y las embajadas han priorizado las relaciones comerciales con otros Estados antes que la protección de derechos de las personas ecuatorianas en el exterior” (Coalición, 2009) agregando que el accionar de la SENAMI es muy limitado en este campo. ¿Qué es lo que está detrás de todo esto? Además de necesidades de protección, la población ecuatoriana en el exterior, especialmente la que lleva más años de establecimiento, plantea nuevas demandas en relación al ejercicio de derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

A partir de 2008, la situación crítica en los países de destino ha generado un aumento en la idea del retorno y se habla —sin datos precisos<sup>64</sup>— de un incremento en la acogida a los planes de retorno instrumentados por algunos Estados receptores (Plan de Retorno Voluntario en España) y al Plan Bienvenidos a Casa. Sobre este último, se han registrado diversas quejas: entre otras, problemas con la exoneración de aranceles para menaje, exigencias no siempre posibles de cumplir, poca

---

<sup>63</sup> La Directiva de Retorno, aprobada en 2008 por el Parlamento Europeo, establece el internamiento (que puede extenderse hasta por un año y medio), la expulsión y la prohibición de ingreso a la UE hasta por cinco años, la posibilidad de detención y devolución de menores no acompañados. La reforma a la Ley de Seguridad italiana, realizada en 2009, amplía a seis meses el período de privación de la libertad para personas en situación irregular, establece multas que superan los diez mil dólares e incluye la obligatoriedad de denunciar a quienes se encuentren en situación irregular en Italia.

<sup>64</sup> Según el plan Bienvenidos a Casa, 9.266 migrantes, mayormente provenientes de España, retornaron a Ecuador entre marzo del 2008 y abril de 2010.

accesibilidad a los programas (en especial a los fondos concursables), información no siempre clara y oportuna, y tiempos de espera demasiado extensos. De mantenerse esta situación y afianzarse una tendencia al retorno, un desafío importante para el Estado ecuatoriano será la adecuación del plan al flujo de retornados y a la realidad de sus necesidades.

Por último, un tema que merece particular atención es el de las transformaciones en el nivel familiar producto de los procesos migratorios. Ya en el año 2001 se calculaba que el 5% de la población de niños, niñas y adolescentes tenían a sus padres fuera del país. En destinos como España, las más recientes restricciones normativas para la reunificación familiar, la inserción laboral de las mujeres ecuatorianas en el trabajo doméstico puertas adentro, las dificultades para acceder a la vivienda y el estigma que recae sobre los “jóvenes latinos” han llevado a un cambio en las estrategias de reagrupamiento familiar que tiende a afianzar los procesos de transnacionalismo, pues incluyen la preferencia por la reagrupación exclusiva de los hijos menores y la permanencia de los mayores en origen para la prosecución de sus estudios o, directamente, la decisión de que todos los hijos permanezcan en Ecuador (Pedone, 2007).

Las reestructuraciones familiares resultantes abarcan desde la construcción de la relación paterno-filial a la distancia hasta otras formas de crianza y convivencia, y la asunción de nuevas responsabilidades por parte de distintos actores. En algunos casos, las abuelas o las tías asumen la crianza de los nietos y sobrinos, con la sobrecarga de tareas y las consecuencias psicológicas que ello implica. También muchos niños y adolescentes han asumido el rol de jefes de hogar y de crianza de sus hermanos menores. Incluso pueden sentirse responsables por el bienestar de sus abuelos, pues han tomado a su cargo la gestión de las remesas.

La realidad de los/as hijos/as de los emigrantes en Ecuador —marcada por la fragmentación familiar y, con frecuencia, por el fracaso escolar— es una preocupación que ha trascendido los límites del ámbito familiar. Hasta el momento, la tendencia en el debate público ecuatoriano sobre los efectos de la emigración ha sido un discurso errado de culpabilización de las mujeres migrantes, en el cual el proceso migratorio aparece como causa principal de la “desintegración familiar”, y de estigmatización de “los hijos de la migración”, a quienes se ve como “abandonados”, “futuros emigrantes” y “despilfarradores de remesas” (Pedone, 2006).

El abordaje socio-educativo de los hijos de las familias transnacionales constituye un desafío para la escuela, que viene cumpliendo roles de intermediación tanto en las relaciones familiares como en la gestión de los recursos económicos. Es urgente superar experiencias aisladas y de nivel local y encarar el discurso estigmatizante con respuestas positivas a esta problemática.

*Líneas de acción*

- Garantizar el ejercicio del derecho a desarrollar un proyecto de vida en el propio país.
- Promover, mediante acuerdos bilaterales y multilaterales, el inicio de procesos de regularización de amplio alcance en los principales países de destino de la emigración ecuatoriana.
- Impulsar acuerdos con los países de destino de los migrantes ecuatorianos para lograr la flexibilización de las medidas restrictivas en materia migratoria, combatir la criminalización de la migración irregular y garantizar a los migrantes un trato respetuoso de sus derechos fundamentales.
- Definir con claridad la institucionalidad responsable de la protección de los derechos de los ecuatorianos en el exterior y promover una actuación coordinada, rápida y eficiente de las instituciones involucradas.
- Fortalecer una visión de defensa de los derechos humanos en el sistema consular y encarar proactivamente la protección integral de derechos de los ciudadanos ecuatorianos en el exterior, en especial en casos de detención, deportación y violaciones de derechos.
- Impulsar las acciones judiciales correspondientes en los países de destino en caso de violaciones de derechos de ciudadanos ecuatorianos, y en instancias internacionales cuando las medidas adoptadas por el Estado en cuestión no sean insuficientes.
- Apoyar a las organizaciones de migrantes en su accionar por la defensa de sus derechos.
- Incluir la participación de los migrantes en el diseño de políticas a ellos destinadas, en especial, para la adecuación y el mejoramiento de los programas para el retorno voluntario.
- Profundizar los estudios sobre el funcionamiento de las familias transnacionales y los problemas y consecuencias que ellas enfrentan.
- Diseñar políticas concretas de apoyo a los “familiares de la emigración” en Ecuador, que contribuyan a garantizar la dinámica de la familia transnacional.
- Implementar medidas para combatir la estigmatización de los hijos de los emigrantes.
- Promover el debate sobre el rol de la escuela frente a la población

infantil y adolescente que participa de espacios transnacionales y sobre los roles que deben cumplir los docentes y los centros educativos frente al hecho migratorio.

### e) Delitos migratorios

En relación con la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, es interesante destacar que la sociedad civil ha criticado un triple sesgo de la política en curso. Por un lado, la centralización de las acciones en el tema de la trata. Por otro, la focalización del tema de la trata en mujeres, niñas y niños adolescentes víctimas de explotación sexual por sobre otras modalidades, que incluso llegan a quedar invisibilizadas, tales como la trata con fines de explotación laboral —acto este último no tipificado como delito en la legislación ecuatoriana—, de explotación del trabajo infantil, de explotación para la mendicidad, el robo y la venta de estupefacientes, o para el tráfico de órganos. Finalmente, la aplicación de una perspectiva de persecución y sanción del delito antes que un enfoque integral de protección de las víctimas y de restitución de sus derechos. En este sentido, cabe destacar la inexistencia de protocolos para un retorno seguro y digno al país de origen y el hecho de que estas personas pueden ser también objeto de deportación al ser este procedimiento poco sensible a los delitos en cuestión.

Asimismo, debe mencionarse que la perspectiva de persecución no ha dado resultados significativos ya que la judicialización de casos de trata y tráfico ha sido escasa, al igual que la producción de sentencias condenatorias contra los responsables de estos delitos, con el agregado de que las penas impuestas en esos casos han tendido a ser muy bajas. Algunas de las falencias detrás de esta situación son la inexistencia de agentes fiscales especializados a nivel nacional para la investigación de estos delitos, la insuficiencia del presupuesto y los recursos logísticos destinados a ese fin, la limitada capacidad operativa de la Policía Especializada, la legitimidad social de los coyoteros en contextos de políticas migratoria restrictivas y la escasez de denuncias contra ellos.

El Plan Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilegal de Migrantes aún no entra en pleno funcionamiento. Dado que se han conformado subcomisiones para abordar cada uno de sus ejes —Prevención, Investigación y Sanción, y Protección y Restitución de Derechos— es imperativo que el decreto correspondiente sea expedido.

#### *Líneas de acción*

- Reforzar las acciones preventivas de información sobre el proceso de la migración y de difusión sobre los delitos de trata y tráfico, tanto de nivel general como particularizadas para grupos en situación de vulnerabilidad pasibles de caer en manos de redes delictivas que operan sobre la migración.

- Introducir un abordaje integral de estas temáticas, que considere diversas modalidades de la trata, contemple la protección y atención de las víctimas de trata y tráfico acordes a sus perfiles (protocolos de atención, casas de acogida, asistencia médica y psicológica, alimentación, seguridad, defensoría) e incluya medidas reparatorias.
- En lo concerniente a la investigación de los delitos de trata y tráfico, tomar medidas tendientes a la creación de unidades en el marco de la Fiscalía General y de una dirección en el seno de la Policía Nacional especializadas en la materia en su espectro amplio.
- En lo concerniente a la sanción, tomar medidas para lograr el involucramiento de la Justicia en el Plan contra la trata y asegurar la capacitación de agentes de la justicia penal.
- Capacitar a la Policía Migratoria para la identificación proactiva de víctimas de trata y tráfico.
- Asignar un presupuesto permanente para el Plan contra la trata y sus acciones asociadas.

#### **f) Información y diagnóstico**

Uno de los obstáculos para la planificación de políticas públicas ajustadas a la realidad migratoria ecuatoriana es la escasez, dispersión y falta de actualización de los datos disponibles. Esto aplica particularmente para la inmigración: a diferencia del esfuerzo realizado a través del Módulo de Migración Internacional de la Encuesta ENEMDU (Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo) para recabar información sobre los ecuatorianos en el exterior —que, con todo, es perfectible para profundizar, entre otros temas, en el retorno y en la emigración a países de la región—, “el Estado Ecuatoriano no ha implementado mecanismos adecuados para relevar información estadística con la que se pueda determinar la real cantidad de población inmigrante que vive en el país, sobre todo de aquella que por diversos motivos ha ingresado o permanece en situación irregular” (Coalición, 2009). Tampoco se ha puesto en práctica todavía un sistema de indicadores de derechos humanos que permita evaluar el ejercicio de derechos de los migrantes (por ejemplo, no hay datos sobre el impacto de la implementación del acuerdo en educación). Por ello, debe aprovecharse oportunamente la creación de la Comisión Especial Interinstitucional de Estadísticas de Migración en Ecuador (CEIEME) y el trabajo de la SENAMI en el diseño de un sistema de información, que brindarían la ocasión de que el Estado cuente con una entidad que centralice y sistematice la información sobre movilidad humana en general.

### *Líneas de acción*

- Implementar medidas para recoger información oportuna y con niveles de desagregación que permitan evaluar la realidad de las diferentes situaciones de movilidad humana hacia y desde Ecuador, con miras a la realización de intervenciones adecuadas.
- Reforzar el rol del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) como instancia de articulación de la información estadística nacional e internacional y de la información resultante de registros tomados por diversos organismos estatales.

## **D. A modo de cierre: una síntesis comparativa**

El análisis detallado de los arreglos institucionales y de políticas en materia migratoria en la Argentina, Chile y el Ecuador permite extraer lecciones y pensar el panorama migratorio en el nivel regional.

En relación con las dinámicas migratorias, la Argentina se caracteriza por los importantes flujos de inmigrantes que históricamente ha recibido, los cuales han adquirido nuevos rasgos en las últimas décadas. Los principales inmigrantes en la actualidad provienen del Estado Plurinacional de Bolivia, Paraguay y Perú y el porcentaje de la población extranjera sobre la población total es hoy muy inferior al alcanzado con la inmigración europea de principios del siglo XX. Además, Argentina cuenta con alrededor de 3.000 refugiados y recibe solicitudes de asilo de personas provenientes de un extenso abanico geográfico —en muchos casos como parte de flujos mixtos que incluyen también a migrantes, y personas que ingresan mediante mecanismos de tráfico ilícito, en ocasiones asociados a redes de trata para explotación sexual o laboral. A la vez, desde la década del sesenta, Argentina es un país de emigración y cuenta con un importante número de ciudadanos, con diversos tipos y grados de calificación, residiendo principalmente en España y en los Estados Unidos.

Chile, por su parte, ha sido un país tradicionalmente expulsor de población más que receptor. Alrededor de 860 mil chilenos residen principalmente en la Argentina, los Estados Unidos y Suecia. Este número supera ampliamente el número de inmigrantes que ha recibido Chile, aunque factores como la estabilidad política y el crecimiento económico han contribuido para que el país se transformara recientemente en un destino atractivo para los migrantes regionales. Desde hace dos décadas, Chile ha experimentado un constante crecimiento de su población inmigrante, principalmente limítrofe (de Perú y, en menor medida, del Estado Plurinacional de Bolivia) y, más recientemente, de Ecuador y Colombia. Por otra parte, en los últimos años el país se ha perfilado

como un país de asilo emergente: desde 2005 la cantidad de solicitudes de refugio recibidas anualmente aumentó exponencialmente —casi la totalidad de ellas presentadas por ciudadanos colombianos— y el país cuenta hoy con una población refugiada de más de 1.600 personas.

En lo que respecta a Ecuador, su dimensión emigratoria es de carácter histórico y ha adquirido visos de masividad en las últimas décadas. Se estima que los emigrados representan el 11% de la población total del país. Por otra parte, desde comienzos de este siglo, Ecuador se ha convertido progresivamente en receptor de inmigrantes, especialmente de colombianos y peruanos. La presencia colombiana resulta de flujos mixtos e incluye refugiados, solicitantes de asilo y una gran mayoría de desplazados que no ha tenido acceso al sistema de protección internacional y se encuentra en situación irregular. Una estimación máxima habla de 250.000 colombianos en esta situación. Ecuador es el país que recibe el mayor número de refugiados en América Latina.

Estas dinámicas han sido construidas como tema de manera específica por cada uno de los Estados y han cobrado expresión particular en la normativa y en las políticas de cada país.

En la Argentina, la cuestión migratoria ha sido y es primordialmente la cuestión inmigratoria. Con una Constitución que garantiza a los extranjeros los mismos derechos civiles que a los nativos desde mediados del siglo XIX y que da igual jerarquía a una serie de tratados internacionales de derechos humanos, y tras veinte años de vigencia de una norma migratoria restrictiva, la Argentina saldó su “deuda con la democracia” en materia inmigratoria con la adopción de diversos instrumentos normativos y medidas para la gestión migratoria y la protección de refugiados y víctimas de trata de personas. Aprobada en 2003, la nueva ley de migraciones no solo adopta un enfoque de derechos sino que recoge una perspectiva regional. Argentina también ratificó posteriormente la CTMF. Además, se instrumentaron programas de regularización para ciudadanos del Mercosur ampliado y ciudadanos extra-Mercosur. Por otra parte, la Argentina sancionó una ley de refugio que armoniza con los instrumentos internacionales para la protección de refugiados ratificados por el Estado. Asimismo, este país cuenta con una reciente ley de trata que permite tipificar este delito para todas las finalidades de explotación, y posee una ley antidiscriminatoria que data de la década de 1980 y una institución abocada a esta problemática. Frente a este panorama de garantías de un extenso conjunto de derechos a los extranjeros —que resalta en la región—, el abordaje de la emigración se encuentra rezagado. La emigración de argentinos ha sido tematizada ampliamente desde la perspectiva del *brain drain*, de modo que se han llevado adelante principalmente programas para lograr la repatriación de científicos.

Como puede apreciarse, Argentina presenta importantes avances normativos; sin embargo, recién hasta mediados de 2010, solo la ley de migraciones había sido reglamentada lo que, en la práctica, limita la concreción de derechos por falta de claridad administrativa. La primera prioridad del gobierno argentino debería ser, por lo tanto, la reglamentación de las leyes de refugio y trata de personas. Del mismo modo, la presencia de un número importante y creciente de emigrados requiere mayor visibilización política y académica, en la perspectiva de asegurar la protección de sus derechos. Un ámbito posible para avanzar está dado por la suscripción de tratados bilaterales y multilaterales con los países donde residen.

En Chile, la preocupación por la emigración es materia progresiva y ha sido abordada tanto por el sector público como privado. La inmigración, por su parte, ha comenzado a incorporarse lentamente en la agenda política en los últimos años. En 2008, un instructivo presidencial sobre Política Nacional Migratoria en Chile del gobierno de la Concertación buscó orientar la política migratoria recogiendo estándares establecidos en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Chile, incluidos varios relevantes para la temática migratoria. La problemática de la irregularidad ha sido encarada mediante un programa de regularización que benefició a alrededor de 50.000 personas, y se adoptaron algunas medidas específicas en el sistema de salud y educación en orden a garantizar el acceso a estos sistemas universales. La agenda en materia migratoria de los últimos años incluyó la (demorada) implementación del Acuerdo de Libre Residencia del MERCOSUR. Un ámbito donde ha habido mayores avances es el refugio, pues en 2010 se aprobó una nueva *Ley de protección de refugiados* que incorpora los principios fundamentales del derecho internacional de refugiados.

Sin embargo, el caso de Chile es preocupante, ya que los principios que rigen su gestión migratoria son regulados internamente por un Decreto Ley promulgado de manera ilegítima durante la dictadura militar de Pinochet y asociado a la doctrina de la seguridad nacional prevaleciente en el régimen, que perseguía obstaculizar la entrada de migrantes y el ejercicio de sus derechos. Alejadas de los compromisos internacionales asumidos por el Estado a través de los instrumentos de derechos humanos, las normas migratorias formales de este país, por lo tanto, son anacrónicas en dos sentidos: no marchan en sintonía ni con el contexto político ni con el escenario migratorio vigente. Como parte de este cuadro de estancamiento de las políticas migratorias en Chile, tampoco se han establecido normas internas que aborden el tráfico de migrantes y la trata de personas, y quedan pendientes la aprobación de una reglamentación de la ley

de refugiados que respete los principios internacionales del derecho internacional de los refugiados y la adopción del proyecto de ley contra la discriminación racial, tareas que parecían haber podido acometerse durante los gobiernos concertacionistas. Por último, el país aún no cuenta con una norma que regule el voto de los chilenos en el extranjero y las discusiones generadas resultan, a veces, elementales e impregnadas de ignorancia. Es urgente que se hagan esfuerzos, en conjunto con la sociedad civil, para sancionar normas que abarquen todos estos temas asociados a la gestión migratoria, en armonía con los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados. Este imperativo no es fácil de abordar, habida cuenta de los cambios en la administración del Estado desde 2010 y la indefinición —incluso, en ocasiones, con señales objetivas, el retroceso— que se percibe.

En Ecuador, la preocupación por la emigración ha impulsado la incorporación de la movilidad humana como tema fundamental en la agenda política. Se destaca el importante y promisorio paso dado en el contexto regional a través de su reforma constitucional, que incorpora de manera transversal la temática de la movilidad humana bajo un enfoque de derechos coherente con los tratados internacionales ratificados por este país, entre los que se encuentran instrumentos específicos relativos a la migración, el refugio y la trata y tráfico de migrantes. También cabe resaltar que Ecuador ha presentado dos informes de Estado y un informe sombra elaborado por organizaciones de la sociedad civil ante el Comité de Protección de la CTMF. En relación con el refugio, existe un decreto para desarrollar las disposiciones de los convenios internacionales en la materia; también existen normas internas que abordan los delitos de tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas. Por otra parte, Ecuador ha sido muy activo en materia de planes y programas, especialmente los referidos al abordaje de la temática de la emigración, la vinculación y el retorno de emigrantes. En este marco se han firmado acuerdos bilaterales con países de destino para regular los flujos migratorios y generar instancias más protegidas para la emigración. En lo referido al refugio, Ecuador instrumentó el Sistema de Registro Ampliado que facilitó el acceso al sistema de refugio a la población colombiana principalmente en la frontera norte. El país ha adoptado, además, un “Plan Nacional para combatir la trata de personas y el tráfico ilegal de migrantes”. Las medidas para la protección y el bienestar de la población inmigrante son el aspecto más rezagado de esta política migratoria que se declara transversal.

A pesar de esta política migratoria integral que apunta a abordar las temáticas de la inmigración, el refugio, el asilo, el tránsito, el desplazamiento interno, la trata y el tráfico ilícito de migrantes, son diversos los asuntos pendientes en materia migratoria en Ecuador.

El problema principal es que sus normas internas sobre extranjería y migración imponen categorías limitadas para el acceso a visas, sin adecuación a la realidad migratoria del país, y permiten la persistencia de políticas que aplican criterios discriminatorios (como el pedido de pasado judicial a los colombianos) y que atentan contra los derechos de los inmigrantes indocumentados. Por otra parte, a pesar de existir una normativa sobre refugio, se han denunciado diversas formas de abuso de poder de parte de las autoridades con la población requirente de protección. Una de las necesidades más urgentes, por lo tanto, es la elaboración del proyecto de ley integral de movilidad humana que armonice más efectivamente con los estándares internacionales de derechos humanos. Respecto de la emigración ecuatoriana, es importante asegurar la protección de sus derechos, diezmados a partir del endurecimiento de las políticas migratorias de los países de destino en el contexto de la crisis económica reciente. A la vez, es importante que se generen políticas sostenidas de vinculación de esta población con sus lugares de origen, y se refuerce y se haga más funcional la oferta de facilidades para quienes decidan emprender procesos de retorno.

A la luz de este cuadro comparativo, un denominador en común a los tres países es la presencia de esfuerzos, de distinta naturaleza e intensidad, realizados por sus Estados para mejorar las condiciones de vida y buscar garantizar el respeto de los derechos humanos de los extranjeros residentes en sus territorios y de sus ciudadanos emigrados. No obstante, junto con destacar el acervo de buenas prácticas, es evidente que, con especificidades nacionales y debido a factores propios, persisten limitaciones, a veces agudas en algunos campos, para el efectivo ejercicio de estos derechos en condición de igualdad con el resto de la población. La mirada comparativa hace patente que los esfuerzos parlamentarios son necesarios pero nunca suficientes y que la voluntad política de los poderes ejecutivos, incluso allí donde las normas son adversas, es indispensable para instalar y sostener un enfoque de derechos en el abordaje de las migraciones.

En general, de los análisis presentados, resalta la necesidad de poner como tema central en las agendas políticas el acceso a derechos, principalmente en el caso de los migrantes en situación irregular, para garantizar su acceso a la salud, educación, vivienda y trabajo en condiciones de igualdad con la población nacional. Dado que aún en los casos en que este acceso se encuentra garantizado por ley, muchas veces se ve obstaculizado por las mismas instituciones que lo proporcionan; por ello es menester, entre otras tareas, concentrar esfuerzos en la capacitación de funcionarios públicos que tratan directamente con la población migrante.

Para finalizar, resta decir que un tema de agenda no menor es la necesidad de disponer de información y diagnóstico sobre las migraciones como insumo para las políticas públicas. De cara al futuro, los países deberán hacer esfuerzos para fortalecer el rol de sus institutos nacionales de estadísticas en materia migratoria, coordinando la construcción de información a partir de los registros realizados por los organismos abocados a la atención de migrantes y sistematizando y difundiendo dicha información. A la vez, en todos los países estudiados se aprecia un interés académico por la migración internacional, pero ello no quita que deba promoverse la revisión y difusión permanente de una agenda de investigación y diagnóstico, utilizando la información generada cotidianamente por la administración pública, y creando vías de retroalimentación entre académicos, sociedad civil y agentes públicos.

## Bibliografía

- ACNUR (2006), *Los flujos migratorios mixtos y la protección internacional de refugiados en las Américas: avances y buenas prácticas*, documento presentado ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA el 10 de marzo de 2006.
- (2008) *La operación de ACNUR en Ecuador*, FACTSHEET.
- Agar Corbinos, L. y N. Saffie Guevara (s/f), “Migrantes en Chile: políticas públicas en salud, cohesión social e interculturalidad”, en *Migraciones, salud y globalización entrelazando miradas*.
- Asa, Pablo; Corina Courtis; María Inés Pacecca y Georgina Talpone (2007), “La población refugiada”, en Torrado, Susana (ed.) *Población y bienestar en la Argentina. Del primero al segundo centenario*, EDHASA, Buenos Aires, ISBN 978-987-628-005-1, pp. 637-662.
- Benavides Llerena, Gina (2008) *Manual de Herramientas Jurídicas para ejercer el Derecho a la Educación: Acceso de personas extranjeras, en situación de refugios y ecuatorianas retornadas*.
- Calvelo, Laura (2007), “La emigración en Argentina: 1960-20002”, en Torrado, Susana (ed.) *Población y bienestar en la Argentina. Del primero al segundo centenario*, Buenos Aires: EDHASA, Tomos I y II.
- Cano Christiny, M. V; M. Soffia Contrucci y J. Martínez Pizarro (2009), *Conocer para legislar y hacer política: los desafíos en Chile ante un nuevo escenario migratorio*. Serie Población y Desarrollo. CEPAL / Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile.
- Cerrutti, Marcela (2009), *Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en Argentina*, 02 – Serie de Documentos de la Dirección Nacional de Población.
- Chileglobal: [www.chileglobal.org](http://www.chileglobal.org).
- Coalición Interinstitucional para el Seguimiento y Difusión de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias en Ecuador, (2009) *Informe alternativo sobre el cumplimiento de la Convención*, Quito: Documento de trabajo.
- Comité para la eliminación de la discriminación racial (2009), *Observaciones finales para Chile*, CERD/C/CHL/CO/15-18, 7 de septiembre.
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (2007), *Respuestas presentadas por escrito por el gobierno de la República del Ecuador a la lista de cuestiones (CMW/C/ECU/Q/1) recibidas por el comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares con ocasión del examen del informe inicial del Ecuador*.
- Courtis, C. (2009), *Mesa de trabajo en materia de refugio: Diagnóstico Participativo sobre atención a solicitantes de asilo y refugiados en Chile*, junio.
- Declaración de Ministros de la II Reunión Binacional de Ministros Argentina-Chile, 6 de agosto de 2009.
- Decreto ley N°1094 (1975), *Establece normas sobre extranjeros en Chile*, publicado en el D.O. N° 29.208 del 19 de Julio de 1975.
- DICOEX(2005), *Registro de Chilenos en el Exterior*, disponible en [www.chilesomostodos.gov.cl/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=50&Itemid=14](http://www.chilesomostodos.gov.cl/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=50&Itemid=14), agosto, accedido el 08-04-2010.

- Dirección Nacional de Migración. Oficina de Estadísticas. Ecuador.
- El Agora, Núcleo de Salud Internacional (2006), *Migraciones y salud en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, documento borrador para discusión, disponible en [www.elagora.org.ar](http://www.elagora.org.ar).
- Grimson, A. y E. Jelin (comps.) (2006), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.
- Herrera, Gioconda (2008), "Políticas migratorias y familias transnacionales: migración ecuatoriana en España y estados Unidos", en Herrera, Gioconda y Jacques Ramirez (ed) *América Latina migrante. Estado, familia, identidades*, FLACSO Ecuador – Ministerio de Cultura, PG. 71 – 88.
- Instituto Nacional de Estadísticas, INE (2002), *Censo 2002. Síntesis de resultados*, disponible en [www.ine.cl](http://www.ine.cl).
- Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (2002), *VI Censo Nacional de Población y de Vivienda, Resultados Definitivos, Resumen Nacional, Quito*, versión CD.
- Instructivo presidencial (2008), *Imparte instrucciones sobre la política nacional migratoria*, 2 de septiembre.
- Jiménez A. Ricardo (2010), *Implementación de los acuerdos de Mercosur sobre libre residencia: un avance valioso pero insuficiente* (mimeo).
- Martínez Pizarro, Jorge (2003), "El encanto de los datos. Sociodemografía de la migración en Chile según el censo de 2002", en *Serie Población y Desarrollo*, 49 (LC/L.2046-P), Santiago de Chile, CEPAL.
- (1997), *Situación y tendencias de la migración internacional en Chile*, Celade, LC/DEM/R.281, serie B, núm. 120, Santiago de Chile.
- Mensaje de la Presidenta de la República con el que se inicia un Proyecto de ley que regula la inscripción automática, el sufragio voluntario, y el voto de los chilenos en el extranjero, Marzo de 2009, mensaje N°1440-356.
- Ministerio del Interior, Departamento de Extranjería y Migración: *Caracterización de la inmigración y gestión migratoria en Chile*, disponible en: [www.mideuc.cl/inmigracion/ppt/C.G.Daneri.pdf](http://www.mideuc.cl/inmigracion/ppt/C.G.Daneri.pdf).
- Ministerio del Interior, Departamento de Extranjería y Migración, Sección de Estudios (2009), *Informe Estadísticas Migratorias: Estimación de población de extranjeros en Chile a diciembre de 2008*, Marzo, disponible en: [www.extranjeria.gov.cl](http://www.extranjeria.gov.cl), accedido el 04-04-2010.
- *Evolución de la gestión gubernamental desde 1990: Desarrollo del fenómeno migratorio en Chile*, Disponible en: [www.extranjeria.gov.cl](http://www.extranjeria.gov.cl).
- Ministerio del Interior, Subsecretaría del Interior: Of. Circular 26465 (2009) *Instruye sobre aplicación del Acuerdo sobre residencia de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, 4/12/2009.
- Ministerio del Interior, Subsecretaría del Interior, Felipe Harboe Bascuñán (2008), *Política Migratoria en Chile*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. Oficina de Refugiados: [www.mmrree.gov.ec/refugiados/html/estadisticas.html](http://www.mmrree.gov.ec/refugiados/html/estadisticas.html).
- OIM Chile (2008) *Los Desafíos de las Migraciones en Chile 2008*, disponible en [www.oimchile.cl](http://www.oimchile.cl), accedido el 11-04-2010.
- OIM (2009), *Perfil migratorio de Argentina*, elaborado por Ezequiel Teixidó, Buenos Aires.
- (2008), *La trata de personas en Argentina, Chile y Uruguay. Estudio exploratorio sobre trata de personas con fines de explotación sexual*.

- Pacecca, María Inés, y Corina Courtis (2008), "Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas", en *Serie Población y Desarrollo* – CEPAL.
- Pedone, Claudia (2007), "Familias transnacionales ecuatorianas: estrategias productivas y reproductivas" (251-278). Bretón, V.; García, F.; Jové, A. y Vilalta, M. J. (eds.): *Ciudadanía y Exclusión: Ecuador y España frente al espejo*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- (2006), "Los cambios familiares y educativos en los actuales contextos migratorios ecuatorianos: una perspectiva transatlántica", *Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, N° 10.
- Página del Senado de la República: [www.senado.cl](http://www.senado.cl).
- Pfeffer Urquiaga, Emilio (2003): "Los tratados internacionales sobre derechos humanos y su ubicación en el orden normativo interno", en *Revista Ius et Praxis*, año 9, N° 1.
- RedMI-Chile: *Red Chilena de Migración e Interculturalidad: incidencia para una nueva ley*, disponible en: [http://creas.uahurtado.cl/html/documentos/sem\\_inmigrantes\\_09/redmi.pdf](http://creas.uahurtado.cl/html/documentos/sem_inmigrantes_09/redmi.pdf), accedido el 10-04-2010.
- Rivera, Fredy (2007), "El refugio de colombianos en Ecuador", en Rivera, Fredy; Hernando, Ortega; Larreátegui, Paulina; Pilar Riaño-Alcalá *Migración Forzada de Colombianos*, Serie Coediciones, FLACSO-Ecuador.
- Rizzolo, Julieta (2008), "Patria Grande. Una política de Estado, un programa de gobierno", en *Población. Revista de la Dirección Nacional de Población, Secretaría de Interior del Ministerio del Interior*, Año 1, Número 1, mayo.
- Rodríguez Pizarro, 2002 "Colombia: Towards an Institutional Collapse?", en Susana Rotker (ed.), *Citizens of Fear. An Interdisciplinary Approach to Urban Violence in Latin America*, New Jersey: Rutgers University Press.
- SNEEP (2006, 2007, 2008), *Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución de la Pena*. Informes anuales elaborados por la Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Quito, Ecuador, 21 y 22 de Septiembre de 2009, Párrafo 6°, disponible en: [www.oimconosur.org/imagenes/archivos/149.pdf](http://www.oimconosur.org/imagenes/archivos/149.pdf), accedido el: 10-04-2010.
- Torrado, Susana (ed.) (2007), *Población y bienestar en la Argentina. Del primero al segundo centenario*. Buenos Aires: EDHASA, Tomos I y II.
- UNFPA/FLACSO-Ecuador (2006), *Ecuador: Las cifras de la migración internacional*, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Quito.
- Universidad Diego Portales, *Informe de Derechos Humanos en Chile 2005*, página 316.
- *Informe de Derechos Humanos en Chile 2009*.
- *Informe de Derechos Humanos en Chile 2010*.
- Villarreal Tobar, Beatriz (2004) Situación laboral de los solicitantes de refugio en la ciudad de Ibarra a partir de la implementación del Plan Colombia, en Aportes Andinos N. 8, desplazamiento forzado y refugio, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, disponible en [www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs8/beatriz%20villarreal.pdf](http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs8/beatriz%20villarreal.pdf).

### Capítulo III

## **Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional: el caso de México<sup>1</sup>**

La migración internacional ha sido un tema clave para comprender la constitución del Estado mexicano desde sus inicios como país independiente. En la actualidad, se calcula que más de 12 millones de personas nacidas en México residen en los Estados Unidos, a lo cual se le puede sumar todos los hijos de emigrantes mexicanos, que aunque nacidos en los Estados Unidos, pueden adquirir la nacionalidad mexicana si así lo desean. Este constituye uno de los flujos de personas más numerosos a nivel internacional, teniendo grandes repercusiones y presentando importantes desafíos tanto para el Estado mexicano como para los Estados Unidos.

En cuanto a la inmigración, aunque esta nunca ha tenido mayor relevancia para el país en términos de volumen, si lo ha tenido a nivel político, en un principio, porque se fomentó como una estrategia para impulsar el desarrollo nacional, y más adelante, ya que México se perfiló como un país de asilo y de refugio para exiliados tanto de la Guerra civil española, como de las dictaduras que tuvieron lugar en el Cono Sur entre las décadas de los sesenta y ochenta.

---

<sup>1</sup> Este capítulo fue preparado por Alejandro Canales, Economista por la Universidad de Chile y Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México. Profesor-Investigador de la Universidad de Guadalajara, México. Fue editor de la Revista Latinoamericana de Población y Director Adjunto del Sistema de Información en Migración y Desarrollo (SIMDE). Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias, del Sistema Nacional de Investigadores, de la Comisión de Ciencia Básica del CONACyT, de la Comisión Asesora de Sociología y Demografía del CONICET (Argentina), y formó parte del Task Force on International Migration.

Vale la pena mencionar, además, la importancia de México como país de tránsito para migrantes de Sur y Centroamérica en búsqueda de una ruta para ingresar a los Estados Unidos. El creciente volumen de esta población transmigrante ha tenido como consecuencia la proliferación de una amplia red de organizaciones criminales dedicadas al tráfico y extorsión de migrantes indocumentados, lo cual presenta importantes desafíos para el gobierno mexicano en cuanto a asegurar la protección de los derechos humanos de esta población.

Este capítulo examina la situación normativa y las iniciativas de políticas que ha adoptado el Estado mexicano en relación con los derechos de los migrantes, desde una perspectiva de derechos humanos. Se considera dentro del análisis los tratados internacionales que México ha ratificado y su adecuación con la legislación interna en el país, a la vez que se examinan los planes, programas, proyectos y acciones adoptados en materia migratoria. Tradicionalmente la política migratoria del Estado mexicano ha estado subordinada a otras consideraciones de política exterior, y en lo que se refiere a los emigrantes mexicanos, a la gestión migratoria estadounidense. A la vez, se ha puesto mayor atención a los temas relacionados con la vinculación de los mexicanos en el exterior y la importancia de las remesas que estos envían a sus familias y comunidades, debido al gran impacto que tienen las mismas en la economía mexicana. Sin embargo, recientemente el tema de los derechos humanos de los emigrantes mexicanos y de los inmigrantes en México ha ido ganando espacio dentro de la política migratoria nacional. A la vez, se ha puesto mayor énfasis en la situación especialmente vulnerable en que se encuentran los transmigrantes que cruzan el país hacia los Estados Unidos, en congruencia con las reivindicaciones de México en defensa de sus propios migrantes.

En el primer apartado se hace un análisis histórico de la migración en México, describiéndose los principales flujos de migrantes en el país y la evolución de las políticas en esta materia, así como la incorporación del tema de derechos humanos en las mismas. En el segundo se presentan algunos conceptos y definiciones legales en cuanto a las categorías de nacionalidad y la posibilidad de doble nacionalidad para los ciudadanos mexicanos, por un lado, y a la situación jurídica de los extranjeros en México y las diferentes calidades migratorias a las que pueden acceder, por el otro. A continuación se describen los instrumentos jurídicos internacionales que ha ratificado México, así como la legislación migratoria e instrumentos jurídicos internos para la gestión de la migración. En el cuarto apartado se analiza la gestión migratoria llevada a cabo por el Instituto Nacional de Migración —para temas de inmigración— y el Instituto de Mexicanos en el exterior —para temas de vinculación con los emigrantes mexicanos.

## A. Marco histórico de la migración en México

La migración internacional ha tenido una especial importancia en México a lo largo de su historia como país independiente. Si bien la inmigración nunca ha sido relevante en términos de volumen, sí ha tenido importancia política en determinadas etapas históricas: durante el siglo XIX se le ponderó porque la élite gobernante la consideró un mecanismo para el desarrollo nacional y durante el siglo XX se destacó por la práctica del asilo y el refugio en consonancia con la política exterior del país. Por lo que se refiere a la emigración desde México, en cambio, ésta sí constituye uno de los principales flujos a nivel internacional, tanto por su tamaño (aproximadamente 12 millones de nacidos en México residen en los Estados Unidos) como por sus características: desde hace más de un siglo, la gran mayoría de los emigrantes mexicanos se dirigen a un único destino, Estados Unidos, país vecino con el que existe una relación compleja. En este caso, la política del Estado mexicano ha fluctuado a lo largo del tiempo en función del tipo de relación que mantuviera con los Estados Unidos en cada momento. En los periodos de distanciamiento en la relación bilateral, el gobierno mexicano ha tratado de desalentar la emigración o de soslayar su importancia, pero en otras etapas como la actual, marcadas por una voluntad de integración, las autoridades mexicanas han destacado las bondades de la emigración y tratado de alcanzar acuerdos con los Estados Unidos para una gestión migratoria conjunta.

De este modo, cabe considerar que la política migratoria del Estado mexicano ha estado tradicionalmente subordinada a otras consideraciones de política exterior, hasta el punto que en el país se han ensayado prácticamente todos los tipos de política migratoria descritos por Mármora (2002)<sup>2</sup>. Incluso en las etapas de mayor beligerancia en la defensa de los derechos de los migrantes esta actitud resultaba tanto del carácter nacionalista del régimen surgido de la Revolución como de un interés intrínseco por sus condiciones de vida. Sin embargo, en los últimos años la cuestión de los derechos humanos de los emigrantes mexicanos y de los inmigrantes en México ha ido ganando espacio como uno de los temas fundamentales en la política migratoria del país.

---

<sup>2</sup> Estas políticas son agrupadas por el autor en las siguientes categorías: políticas de retención de la población potencialmente migrante; políticas de promoción migratoria; políticas de regularización migratoria; políticas de recuperación del emigrante; políticas de incorporación del inmigrante; y estrategias alternativas.

## 1. Flujos históricos y evolución de las políticas migratorias

Por lo que se refiere a la historia migratoria de México, podemos dividirla en dos periodos principales: uno que iría desde la Independencia del país hasta la Revolución a principios del siglo XX, y otro que abarcaría desde el surgimiento del nuevo régimen revolucionario hasta la actualidad. En ambos periodos tanto el tipo y volumen de los flujos migratorios como las políticas aplicadas han sido muy distintos.

### a) De la independencia a la revolución

Tras consumarse la Independencia, una de las aspiraciones nacionales era la colonización del norte y del litoral del país, escasamente poblados a principios del siglo XIX. Sin embargo, debido a la escasez de recursos del nuevo Estado y el estancamiento demográfico de la población mexicana, se intentó recurrir a la inmigración extranjera, a la que se hizo generosas concesiones como la cesión gratuita de baldíos y exenciones temporales de impuestos (Vázquez, 1993). En contrapartida, la intolerancia religiosa reflejada en las primeras constituciones, que decretaban la religión católica como la única permitida, podría haber constituido un obstáculo para atraer inmigrantes de otras religiones. Sin embargo, los sucesivos gobiernos adoptaron una postura pragmática y, en la práctica, abrieron el país a la inmigración extranjera en general, independientemente de su credo (Alanís, 1996). De hecho, el primer acto de política migratoria del México independiente fue la famosa licencia en favor de Stephen Austin para poblar Texas con colonos norteamericanos, presumiblemente protestantes.

Precisamente, Texas fue el único lugar donde la política de atracción de migrantes dio resultado, pues en pocos años los extranjeros superaban ampliamente a la población mexicana nativa. No obstante, esta política tuvo consecuencias catastróficas: los colonos proclamaron la independencia de Texas en 1836, y su posterior anexión a los Estados Unidos provocó la guerra (1846-1848) en la que se perdió el resto del Septentrión mexicano (California y Nuevo México). Pese a ello, los gobiernos de la segunda mitad del siglo XIX siguieron fomentando la inmigración extranjera, sumando a las concesiones anteriores la posibilidad de obtener tierras, lo cual abría la enajenación de baldíos decretada por Juárez y el deslinde de terrenos del Porfiriato (Illades, 1993). Aparte de la necesidad de poblar el país, esta obsesión por atraer inmigrantes se explica también por el empeño de la élite gobernante en “blanquear” la población mexicana mediante su mezcla con inmigrantes europeos, a los que consideraban racialmente superiores a la población indígena y mestiza local (González, 1993).

En todo caso, al igual que en el resto de la región, a principios del siglo XX los frutos de la política inmigratoria habían sido magros, ya que los pocos europeos (fundamentalmente del sur de Europa) que llegaron al país se dirigieron en su mayoría a las más importantes ciudades para dedicarse principalmente al comercio, en lugar de a las regiones inhóspitas por colonizar (González, 1994). En cambio, a estas últimas arribaron en buena medida chinos (Noroeste) y guatemaltecos (Chiapas), quienes se encontraban lejos del "ideal racial" del gobierno. Pero el principal fiasco para un país que quería emular la trayectoria inmigratoria de Argentina o de los Estados Unidos lo supuso el hecho que, en los albores de la Revolución, México se había convertido en un país expulsor de población, pues en 1910, 221.915 mexicanos vivían en los Estados Unidos frente a los 116.527 extranjeros residentes en México.

Cuadro III.1  
EXTRANJEROS RESIDENTES EN MÉXICO POR PAÍS DE NACIMIENTO Y  
EXTRANJEROS RESIDENTES EN LOS ESTADOS UNIDOS,  
NACIDOS EN MÉXICO (1910)

Extranjeros residentes en México por país de nacimiento		Extranjeros residentes en Estados Unidos, nacidos en México
España	29 541	
Guatemala	21 334	
Estados Unidos	20 639	
China	13 203	
Otros	31 810	
Total	116 527	221 915
Porcentaje sobre la población total de México	0,77	1,46

Fuente: Censo de Población y Vivienda 1910.

## b) De la revolución al fin de siglo

La Revolución supuso un cambio trascendental en la política de población del país pues, si bien no se modificó el afán poblacionista, el recurso a la inmigración extranjera fue substituido por el mestizaje y la elevación de las condiciones de vida de la población como mecanismos para el desarrollo nacional y el crecimiento demográfico (Reyna, 1993). Por tales motivos, frente a la xenofilia y la política de puertas abiertas del Porfiriato, el nuevo régimen revolucionario adoptó una postura restrictiva, limitando el número de extranjeros autorizados a ingresar al país para evitar su competencia con los trabajadores locales, y selectiva, ya que priorizaba la inmigración de extranjeros de origen latino, a los que se consideraba más fáciles de asimilar, y con conocimientos técnicos

(Durán, 1955). En efecto, entre 1938 y 1947 se estableció un sistema de cuotas que fijaba el número de extranjeros admisibles anualmente por país de origen. Tras la Segunda Guerra Mundial se flexibilizó la admisión de extranjeros, pero la migración internacional estaba entrando en una nueva era en la que la ruta transatlántica tradicional de Europa a América perdió importancia (Castles y Miller, 2004) y, por otro lado, la explosión demográfica que vivió México a partir de entonces relegó a la inmigración internacional a un asunto de importancia secundaria dentro del contexto demográfico nacional.

Pero al tiempo que la inmigración internacional perdía relevancia en lo que se refiere a su volumen, cobraba notoriedad desde el punto de vista político, pues México se convirtió en el principal destino de los exiliados políticos iberoamericanos, a pesar de que su sistema político era escasamente democrático. A principios del siglo XX México ya había acogido colonos mormones y menonitas que salieron de los Estados Unidos en busca de un país que les permitiera organizarse comunitariamente de acuerdo a su culto (Durán, 1955). Sin embargo, la vocación nacional de asilo se inicia realmente en 1939 cuando, en el contexto descrito de restricción general a la inmigración extranjera, se abrió el país a los refugiados españoles de la Guerra Civil. Al término de la Segunda Guerra Mundial, México recibió asimismo a otros refugiados europeos y, desde entonces y hasta los ochenta, a exiliados de los diversos conflictos políticos de América Latina<sup>3</sup> (Palma, 2006). La importancia de esta inmigración radica en el hecho que, si bien no ha sido numerosa en relación a la población total del país, sí ha contribuido de forma notable a la vida científica y cultural de México, así como a nutrir de técnicos y especialistas todos los sectores de la economía, las profesiones liberales y la misma administración pública (Martínez, 2005). Paradójicamente, la categoría de refugiado se reguló por primera vez en 1990, pues hasta entonces su ejercicio dependía de la generosidad y discrecionalidad del gobierno de turno.

Aparte de esta inmigración de alcance nacional y con destino mayoritariamente urbano, hay otra que históricamente ha tenido importancia regional: la inmigración de centroamericanos al Sureste, en especial al Soconusco<sup>4</sup> (Castillo, 1992). Desde el desarrollo de los cafetales en Chiapas a principios del siglo XX, cada año un gran número de trabajadores estacionales del altiplano occidental guatemalteco se dirigen a las plantaciones de la región, en un flujo que tradicionalmente ha sido en buena medida indocumentado aunque tolerado por las autoridades. Con posterioridad, otro contingente importante que se

<sup>3</sup> Fue el caso característico de personas provenientes de los países del Cono Sur.

<sup>4</sup> El Soconusco es una región localizada en el extremo sudeste del estado mexicano de Chiapas, el cual comparte frontera con Guatemala.

ha integrado plenamente al mercado laboral local es el de pobladores centroamericanos asentados en la zona fronteriza, en especial la costa chiapaneca, y trabajadores guatemaltecos transfronterizos que cruzan la frontera a diario. Cabe decir que todas estas migraciones obedecen a factores económicos, pero se han visto facilitadas por la unidad étnica y cultural de los pueblos indígenas a ambos lados de la frontera.

A principios de los años ochenta del siglo pasado, a esta inmigración tradicional circunscrita a un ámbito regional se sumaron los desplazados por la Guerra Civil en Guatemala, quienes buscaron refugio en territorio mexicano. Al contrario de la displicencia con que se trataban los otros flujos inmigratorios, en este caso las autoridades mexicanas actuaron con mayor decisión debido a la atención internacional que concitó el protagonismo mexicano en las negociaciones de paz en Centroamérica, y a las incursiones del ejército guatemalteco en territorio mexicano para hostigar a la guerrilla (Casillas, 1991). Por todo ello se creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), que atendió a unos 45.000 refugiados en diversos campamentos situados a lo largo de la frontera sur bajo la supervisión del ACNUR. Una vez finalizado el conflicto en Guatemala, durante los años noventa se llevaron a cabo dos programas paralelos: uno de repatriación voluntaria y otro de integración de los refugiados que desearan permanecer en México mediante su naturalización y la promoción de actividades productivas que permitieran su autosuficiencia. De este modo los antiguos campos de refugiados se han transformado en localidades comunes y corrientes en las que residen ciudadanos mexicanos por naturalización y sus descendientes (Kauffer, 2004).

Un último flujo que entra al país por la frontera sur, pero de alcance nacional, es el de los transmigrantes: personas que ingresan a México con la intención de alcanzar los Estados Unidos. Esto tiene una historia dilatada, pues se ha venido produciendo desde que los Estados Unidos implantó las primeras restricciones a la inmigración. Así por ejemplo, la llegada de chinos al noroeste del país fue consecuencia de la prohibición que los Estados Unidos impuso a la inmigración china en 1882 (Cardiel, 1997). La existencia de este flujo, sin embargo, alcanzó mayor notoriedad a principios de los años ochenta, cuando México se convirtió en la puerta de entrada hacia los Estados Unidos de numerosos migrantes indocumentados centroamericanos, un volumen que se ha ido incrementando de forma constante desde entonces (Casillas y Castillo, 1994). Una de las consecuencias que tuvo el crecimiento de este flujo fue que en paralelo se desarrolló una amplia red de organizaciones criminales dedicadas al tráfico y/o extorsión de los indocumentados, en muchas ocasiones con la colusión de funcionarios mexicanos (Ruiz, 2004). Sin embargo, las frecuentes violaciones a los derechos humanos

de los migrantes no suscitaron en ese entonces una respuesta de las autoridades mexicanas, sino que éstas más bien iniciaron una labor sostenida de detención y expulsión de indocumentados desde fines de los ochenta (Casillas, 1991), coincidiendo con el proceso de integración norteamericana del TLCAN.

### c) La gran emigración a los Estados Unidos

Sin duda, el gran asunto migratorio en México ha sido y es la emigración hacia los Estados Unidos (Durand y Massey, 2003). Su historia se remonta a mediados del siglo XIX, aunque el primer gran auge se experimentó durante los años de la Revolución a causa de la violencia que imperaba en el país y que provocó la huida de miles de mexicanos (Ordorica y Lezama, 1993). Por tal motivo las autoridades del nuevo régimen tomaron conciencia de la magnitud del asunto y trataron de revertirlo, lo que se volvió aún más perentorio a consecuencia de la Gran Depresión, cuando centenares de miles de mexicanos fueron deportados desde los Estados Unidos (Durand, 2005). Precisamente, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se dio un gran impulso a la reforma agraria con la constitución de ejidos que abarcaban la mitad de la tierra cultivable del país, así como el diseño de tímidas políticas de repatriación y colonización interna como alternativas a la emigración (Alanís, 2007). Sin embargo, estas medidas para retener la población, que culminaban una etapa de políticas disuasivas en relación a la emigración, se revelaron insuficientes, además de que pronto quedaron desfasadas por el curso de los acontecimientos internacionales.

En primer lugar, el reparto de tierras no estuvo generalmente acompañado de facilidades para obtener insumos y maquinaria agrícola, por lo que muchos de los campesinos beneficiados se vieron en la necesidad de migrar de nuevo a los Estados Unidos a conseguir los recursos necesarios para adquirirlos (Massey y otros, 1987). Además, a pesar del notable crecimiento del sector agrícola, la población rural creció a un ritmo aún más alto, lo que forzó a muchos campesinos a emigrar. Por otro lado, el estallido de la Segunda Guerra Mundial inició una etapa radicalmente distinta en el vecino país, marcada por la escasez de fuerza de trabajo en sectores como la agricultura y un rápido crecimiento económico, lo que tornaba imprescindibles a los inmigrantes y situaba al gobierno mexicano en mejores condiciones para negociar la gestión de los procesos migratorios con las autoridades norteamericanas. De este modo, en 1942 se suscribió un acuerdo bilateral conocido como *Programa Bracero*, por el cual México suministraba anualmente trabajadores agrícolas a los Estados Unidos, en tanto que este país les garantizaba unos estándares mínimos en las condiciones laborales. Si bien inicialmente el programa se acordó ante las urgencias de la guerra, en realidad se mantuvo hasta

1964, cuando fue cancelado unilateralmente por los Estados Unidos. Por el lado de México, con el *Programa Bracero* se alcanzaron dos de los objetivos permanentes en su política emigratoria: lograr un acuerdo bilateral que reconozca la excepcionalidad de la migración entre México y los Estados Unidos en contraste con una política inmigratoria norteamericana que suele ser de carácter general, y asegurar que los desplazamientos fueran temporales (Durand, 2007).

Al cancelarse el programa por la renovada voluntad del gobierno norteamericano de gestionar la inmigración de forma unilateral, se inicia una nueva etapa marcada por la migración indocumentada hacia los Estados Unidos. Tras algunos intentos por parte mexicana de alcanzar un nuevo acuerdo, finalmente se desistió ante la negativa de los Estados Unidos, con lo cual el gobierno mexicano adopta la llamada “política de no tener política” (García y Griego, 1988). De este modo las autoridades de México no se comprometían con ninguna medida migratoria que adoptara el gobierno norteamericano y pudiera generar rechazo entre los migrantes. Y al mismo tiempo era una forma de minimizar formalmente el asunto, aunque paralelamente se lo alentara de forma solapada, pues se le percibía como una válvula de escape que evitaba tensiones sociales ante las limitaciones del proyecto modernizador durante la etapa de crecimiento (hasta la década de los setenta) y, posteriormente, ante las recurrentes crisis económicas. De hecho, la principal preocupación de las autoridades mexicanas sobre el tema era un hipotético retorno masivo de migrantes que aumentara el desempleo y redujera la entrada de remesas (García y Griego y Giner de los Ríos, 1985), en tanto que desatendían los problemas reales: las bandas de asaltantes en la frontera, la corrupción de la policía mexicana, la voracidad de las empresas de transferencias, entre otros (Durand, 2005).

De este modo, incluso en la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, cuando se reformularon en profundidad las relaciones entre México y los Estados Unidos, el tema migratorio no fue objeto de discusión ante la aquiescencia del gobierno mexicano. Entre otras cosas porque el desarrollo generado por el TLCAN debía acabar con la emigración (Alba, 2004). Sin embargo, este abandono oficial afectó profundamente la imagen del gobierno frente a la comunidad mexicana en los Estados Unidos, cada vez más y mejor organizada, y por otro lado, provocaba el riesgo de que éstos optaran por asimilarse en los Estados Unidos, debilitando sus vínculos con el país de origen (Roberts y otros, 1999). Por tales motivos en la década de los noventa el gobierno mexicano adoptó la llamada “política interna de reparación de daños” (Durand, 2005), que se materializó en diversas medidas para proteger a los migrantes de los tradicionales actos de corrupción, abuso y extorsión por parte de funcionarios y para concederles nuevos derechos.

En síntesis, las medidas adoptadas a nivel federal o estatal en este periodo fueron: la creación del Grupo Beta de seguridad fronteriza para la protección de los derechos humanos de los migrantes; la instauración del Programa Paisano de acogida a migrantes cuando retornan al país; la instalación del semáforo fiscal en las aduanas para que la revisión no sea discrecional sino aleatoria; la matrícula consular como identificación oficial para los mexicanos indocumentados en los Estados Unidos; el Programa de Atención a la Comunidad Mexicana en el Exterior para estrechar los vínculos con los migrantes en los Estados Unidos mediante actividades educativas, culturales, deportivas y de salud; la extensión del programa Uresa-Ruresa de protección a familias abandonadas, al caso de migrantes con responsabilidades familiares que desatienden a su familia en México; el Programa Tres por Uno que complementa con recursos del Estado las remesas colectivas de los migrantes dirigidas a proyectos productivos y de infraestructura en sus comunidades de origen; el acuerdo con las autoridades migratorias norteamericanas para la “repatriación ordenada” de infantes y enfermos mexicanos deportados; y las reformas constitucionales para permitir la no pérdida de la nacionalidad para los mexicanos que adquieran otra y autorizar el voto de los mexicanos residentes en el exterior. En contraste, la reacción del gobierno mexicano ante hechos que pudieran enturbiar la relación bilateral con los Estados Unidos, ya fueran las violaciones a los derechos humanos de los mexicanos en ese país o las acciones antiinmigrantes, como la *Operation Gatekeeper* o la Proposición 187, fue bastante tibia, como lo ha señalado Durand (2005).

La posición diplomática de bajo perfil en el tema migratorio cambió radicalmente a raíz de la alternancia política de 2000, la cual culminaba la transición a la democracia en México, pues Vicente Fox inició su presidencia colocando enfáticamente en la agenda bilateral con los Estados Unidos la necesidad de un acuerdo migratorio integral (la “enchilada completa” en términos del Secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda) que incluyera cinco puntos: 1) regularización de los indocumentados mexicanos residentes en ese país; 2) programas de trabajo temporal; 3) ampliación de las cuotas a mexicanos en los esquemas de visados existentes; 4) ejercicio conjunto del control fronterizo; y 5) financiamiento al desarrollo de las regiones expulsoras de migrantes. En principio, era la legitimidad democrática del nuevo gobierno ante las autoridades norteamericanas lo que permitía a México pasar de la tradicional política pasiva o reactiva en relación al tema migratorio a una política propositiva. Si bien nunca se hizo explícito, todo parece indicar que en contrapartida México se comprometió a sellar más duramente su frontera sur evitando el paso de migrantes centroamericanos indocumentados que transitan por el país rumbo a los Estados Unidos (Delgado, 2002).

En cualquier caso, los atentados del 11 de septiembre de 2001 truncaron abruptamente estas expectativas, puesto que a pesar de que el gobierno mexicano insistió en la posibilidad de alcanzar acuerdos puntuales menos ambiciosos, las autoridades de los Estados Unidos subordinaron totalmente el tema migratorio a la seguridad interna. Paradójicamente, el gobierno de Felipe Calderón, en funciones desde 2006, ha adoptado también el tema de la seguridad y el combate al narcotráfico como principal línea de acción, lo que ha extendido a sus relaciones con los Estados Unidos y ha contribuido aún más a silenciar el tema de la migración en la agenda bilateral. Por lo que se refiere a la relación del gobierno mexicano con los migrantes en los Estados Unidos, desde el gobierno de Vicente Fox se ha dado un paso más en la “política de reparación de daños” para desembocar en una llamada política de “activismo gubernamental” (Portes, 2003) o de “cortejo a la migración”, que tiene por objetivo vincular más estrechamente a los migrantes con su país de origen. De este modo, en el inicio de su gobierno Fox creó una Oficina Presidencial para la Atención de Migrantes en el Extranjero que poco después se disolvió para dar paso a dos nuevos organismos: el Consejo Nacional para los Mexicanos en el Exterior (una comisión intersecretarial) y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, que pretende ser un órgano representativo de la comunidad mexicana en el extranjero (Lozano, 2005). Precisamente, este tipo de política de vinculación con los emigrantes ya había sido ensayado previamente por algunos de los estados con mayor tradición migratoria, como Zacatecas (García, 2007), y se ha extendido de manera paulatina a prácticamente todos los estados del país (Yrizar y Alarcón, 2010).

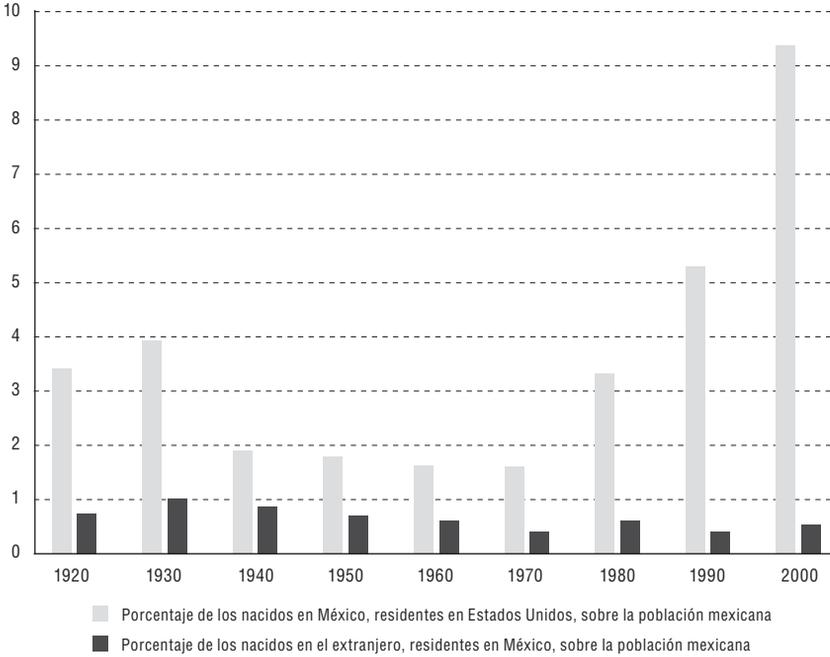
Cuadro III.2  
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INMIGRACIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO Y DE LA EMIGRACIÓN MEXICANA A LOS ESTADOS UNIDOS (1920-2000)

Año	Nacidos en el extranjero residentes en México		Nacidos en México residentes en Estados Unidos	
	Total	Porcentaje sobre la población mexicana	Total	Porcentaje sobre la población mexicana
1920 <sup>a</sup>	100 854	0,7	486 418	3,4
1930	159 876	1,0	641 462	3,9
1940	177 375	0,9	377 433	1,9
1950	182 343	0,7	454 417	1,8
1960	223 468	0,6	575 902	1,6
1970	191 184	0,4	759 711	1,6
1980	368 900	0,6	2 199 221	3,3
1990	340 824	0,4	4 298 014	5,3
2000	492 617	0,5	9 177 487	9,4

Fuente: Censos de población de México y Estados Unidos.

<sup>a</sup> 1921 en México.

Gráfico III.1  
 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INMIGRACIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO Y DE LA EMIGRACIÓN MEXICANA A LOS ESTADOS UNIDOS (1920-2000)  
 (En porcentajes)



Fuente: Censos de población de México y los Estados Unidos.

Por último, es importante mencionar las recientes manifestaciones de endurecimiento de las restricciones para la entrada y permanencia de los inmigrantes latinoamericanos, especialmente de los indocumentados, en algunos estados de los Estados Unidos. Un ejemplo de estas, son las recientes leyes aprobadas en Arizona, como la HB 2008, que obliga a funcionarios públicos a denunciar a un migrante indocumentado que solicita algún servicio, y la SB1070, que criminaliza la migración indocumentada (véase el recuadro III.1).

Recuadro III.1  
 CRIMEN Y CASTIGO EN EL SIGLO XXI: LEY ARIZONA SB1070

El 23 de abril de 2010 la gobernadora del estado de Arizona firmó la ley SB1070, conocida también como ley “Apoye nuestras fuerzas del orden público y los vecindarios seguros”

. Existe en los Estados Unidos gran controversia, considerándose la medida más estricta contra la inmigración en las últimas décadas ya que

(continúa)

**Recuadro III.1 (conclusión)**

criminaliza a los inmigrantes sin documentos y fomenta la discriminación racial, al considerar sospechosos de crímenes a quienes por su aspecto físico puedan parecer inmigrantes, sean estos ciudadanos norteamericanos, migrantes legales o indocumentados. Además, clasifica como delito menor el que un extranjero esté en Arizona sin portar los documentos de registro requeridos por la ley federal; aumenta la aplicación estatal y local de las leyes federales de inmigración; y aplica sanciones duras contra los que albergan, contratan y transportan extranjeros indocumentados.

La ley estaba programada para entrar en vigor el pasado 29 de julio de 2010, pero 24 horas antes, una jueza de Phoenix ordenó la suspensión de sus cláusulas más polémicas, entre ellas, la que facultaba a los agentes de policía y autoridades municipales para comprobar el estatus migratorio de la persona a la que hayan detenido por otras razones; la que obligaba a los inmigrantes a llevar consigo la documentación que demuestre su residencia legal en el país; la que convertía en delito el que los inmigrantes indocumentados pudieran solicitar empleo en lugares públicos; y la que autorizaba a detener a una persona sin orden de arresto, cuando exista causa probable de una ofensa o delito. Por su parte, quedaron autorizadas a entrar en vigencia, entre otras, las cláusulas que prohíben a funcionarios, agencias y subdivisiones políticas de Arizona limitar la aplicación de las leyes federales de inmigración; la que establece como delito detener un vehículo en la calle para recoger jornaleros o trabajadores a los que se paga por día, si el auto impide el movimiento normal del tráfico; la que ratifica el delito de contratar en forma consciente a un indocumentado; y la que ratifica el derecho a incautar un vehículo utilizado para el tráfico de indocumentados.

Si bien no han sido pocos los sectores de la sociedad estadounidense que se han manifestado contrarios a esta ley, convocando a sendas protestas en más de 70 ciudades de los Estados Unidos, también se han oído voces de apoyo a la iniciativa y, lo que es más grave, otros estados –como Florida, Arkansas, Maryland, Minnesota, Missouri, Nevada, Nueva Jersey, Ohio, Oklahoma, Pensilvania, Carolina del Sur, Texas y Utah –están considerando la adopción de legislaciones similares. El presidente de los Estados Unidos ha expresado su rechazo a la nueva ley de Arizona y ha señalado que la legislación migratoria es competencia del gobierno federal y no de los estados.

Fuente: State of Arizona – Senate (Forty-ninth Legislature, Second Regular Session, 2010) (undated), "Arizona Senate Bill 1070", [www.azleg.gov/FormatDocument.asp?inDoc=/legtext/49leg/2r/bills/sb1070s.htm](http://www.azleg.gov/FormatDocument.asp?inDoc=/legtext/49leg/2r/bills/sb1070s.htm). Archibold, Randal C. (April 24, 2010), "U.S.'s Toughest Immigration Law Is Signed in Arizona". The New York Times: p. 1, [www.nytimes.com/2010/04/24/us/politics/24immig.html?ref=us](http://www.nytimes.com/2010/04/24/us/politics/24immig.html?ref=us). A Movement Rises in Arizona, Rogue State, by Jordan Flaherty, en counter punch. Un tribunal suspende la ley migratoria de Arizona, Público, Isabel Piquer, Nueva York, 28/7/2010.

## **2. Los derechos humanos en la política migratoria mexicana**

Como se pudo apreciar en la sección anterior, la política migratoria mexicana ha variado a lo largo del tiempo para adaptarse a los cambios de orientación en la política exterior. Sin embargo, en las últimas décadas sí se puede identificar un elemento de continuidad: la creciente presencia de los derechos humanos de los migrantes en el discurso oficial y en los planes y programas de acción de los organismos públicos. En un principio,

la única preocupación de las autoridades mexicanas en este ámbito era el bienestar de los mexicanos en los Estados Unidos ya que, como la emigración hacia ese país parecía inevitable, se intentaba al menos que se llevara a cabo en las mejores condiciones posibles para los migrantes. Más recientemente, y gracias al proceso de democratización en México y al desarrollo de un sistema interamericano de derechos humanos, la protección en esta materia se ha extendido en términos nominales a los inmigrantes en México y, muy especialmente, a los transmigrantes que cruzan el país para dirigirse hacia los Estados Unidos, quienes se han mostrado particularmente vulnerables.

Las primeras experiencias de México en relación al ejercicio realizado por otras naciones de protección de sus ciudadanos residentes en el país, fueron especialmente limitadas, pues sirvieron para justificar frecuentes abusos por parte de las grandes potencias durante el siglo XIX y principios del XX. Éstas presentaban reclamos por daños ocasionados a algunos de sus nacionales que no agotaban la vía judicial interna y pretendían reparaciones desproporcionadas, una actitud que en realidad encubría otros propósitos como la obtención de concesiones comerciales o la intervención en los asuntos internos del país. Incluso en el caso de la *Guerra de los Pasteles* (1839) con Francia y la ocupación norteamericana de Veracruz (1914), esos países hicieron uso de la fuerza militar. Por tales motivos el derecho de protección diplomática ha sido tradicionalmente percibido con hostilidad en México, lo que por ejemplo se manifiesta en el artículo 33 constitucional, que faculta al gobierno a expulsar de inmediato a extranjeros cuya permanencia juzgue inconveniente sin necesidad de juicio previo, además de prohibir de manera absoluta a los no mexicanos inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

También desde fines del siglo XIX, el gobierno mexicano reaccionó con otras medidas de defensa, como el recurso a la cláusula Calvo en sus contratos con extranjeros y, más adelante, mediante el artículo 27 constitucional, y adoptando leyes y emitiendo pronunciamientos con el objeto de impedir que los extranjeros invocaran la protección de sus gobiernos para obtener prerrogativas (García Robles, 1974). El principal exponente de esta política fue el modo como se llevó a cabo la expropiación petrolera en 1938, de manera que tanto por este tipo de acciones como por su legislación y el sentido de sus intervenciones en foros multilaterales (Esquivel, 1944; Beteta y Enríquez, 1947), México se convirtió en un referente internacional destacado de las posturas no basadas en la no ingerencia. Esta postura ha sido contestada por especialistas en derecho internacional que consideran que el derecho a la protección diplomática es una prerrogativa de los Estados y que, por consiguiente, los particulares no están facultados para renunciar a él (Rousseau, 1953). En cualquier caso, y con la notable excepción del

referido artículo 33 de la Constitución, no parece que el orden jurídico mexicano haya discriminado especialmente a los extranjeros, ni siquiera en los periodos de mayor nacionalismo (Péreznieto, 1980).

En resumen, los países más activos en la defensa de los intereses de sus ciudadanos que residen en México se han centrado básicamente en la protección de sus bienes e inversiones. En cambio, por lo que se refiere a las acciones de México respecto a sus nacionales en el exterior, éstas se han centrado casi exclusivamente en la defensa de la fuerza de trabajo migrante. El primer precedente histórico de acción a favor de los mexicanos en el exterior se produjo a raíz del Tratado Guadalupe-Hidalgo entre México y los Estados Unidos (1848) que ponía fin a la guerra entre ambos países, cuando el gobierno mexicano logró la inclusión de garantías a los derechos y propiedades de los mexicanos que quedaran del otro lado de la frontera (Gómez, 1990). Con posterioridad, las principales medidas que se adoptaron en favor de los migrantes mexicanos fueron los apoyos puntuales a la repatriación que se concedieron desde finales del siglo XIX. Sin embargo, esta ayuda se limitaba al traslado al lugar de origen del repatriado y solo se concedía a aquellos que hubieran caído en la indigencia, excepto durante las recesiones de 1921-1923 y 1929-1933, cuando la deportación masiva de centenares de miles de mexicanos obligó a universalizarla (Alanís, 2004).

En este sentido, la posición oficial del gobierno era que la salida del país se efectuaba bajo responsabilidad del migrante y que, por consiguiente, éste no podía exigir un “derecho a la repatriación” (Carreras, 1974). De hecho, el mismo gobierno difundía información acerca de los problemas que afrontaban los mexicanos en los Estados Unidos para disuadir a futuros migrantes (Carreras, 1974). Por el contrario, numerosos intelectuales vinculados al régimen priísta propugnaban las ventajas para el país de proceder a la repatriación de los migrantes (Durón, 1925; Fabila, 1929; Gamio, 1930; Landa y Piña, 1935; Loyo, 1935), pero su opinión no alcanzó a imponerse debido a que las penurias del Estado mexicano le impedían afrontar los costos de tal política. No fue sino hasta la aprobación de una nueva Ley de Migración en 1930, que se estableció que se protegería a los mexicanos en el exterior y que se facilitaría su repatriación, aunque las leyes de los cuerpos diplomático y consular ya les atribuían esas funciones desde finales del siglo XIX (Gómez, 1990).

La entrada de los Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial y la escasez de mano de obra subsecuente en la agricultura y otros sectores, llevaron al establecimiento de los convenios de braceros ya mencionados. En un principio estos acuerdos garantizaban a los trabajadores mexicanos un trato no discriminatorio, salarios idénticos a los de los trabajadores norteamericanos y condiciones dignas de trabajo, al tiempo que permitían

a las autoridades mexicanas ejercer una cierta supervisión. Sin embargo, durante el periodo de vigencia del programa, el número de trabajadores indocumentados que no se beneficiaban de las garantías de los convenios creció hasta superar en mucho a los migrantes en situación regular (Morales, 1982). Por otro lado, la posición negociadora del gobierno mexicano se erosionó progresivamente, hasta el punto que las sucesivas renegociaciones y prórrogas de los convenios incluían cada vez menos salvaguardas para los braceros (Gómez, 1990). Sin embargo, coincidiendo con el inicio del Programa Bracero en 1942 se firmó también una Convención Consular con los Estados Unidos, que establecía las actividades que los agentes consulares podían realizar a favor de sus nacionales en territorio del otro país. De este modo mejoraron las condiciones en que los cónsules mexicanos podían asistir al creciente número de indocumentados.

El fin de los convenios de braceros incrementó el número de indocumentados vulnerables e hizo más necesaria aún la labor de las autoridades mexicanas para su protección. Para ello se creó en 1972 una Comisión Intersecretarial para el Estudio de los Problemas Derivados de la Corriente Migratoria a los Estados Unidos que, entre otras medidas, impulsó el envío de agentes consulares a los centros de detención de indocumentados en dicho país para apoyarles en el reclamo de salarios no cobrados y en los trámites para facilitar su regreso a México. En 1980 se crea la Dirección General de Protección dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo que refleja la creciente carga de trabajo en esa materia como fruto del incremento en el número de indocumentados y de la mayor atención al problema por parte de las autoridades mexicanas. Gracias a ello, durante los años siguientes la asistencia a los connacionales recibió un fuerte impulso que se tradujo en la asignación de más recursos y en una mejor planeación de las labores, con la regularización de las visitas a reclusorios, hospitales, campos agrícolas, centros de deportación, juzgados y otros sitios donde fuera necesario velar por los derechos de la comunidad mexicana en los Estados Unidos (Gómez, 1990). Después de 1985 esta labor de protección se vio afectada por las medidas de austeridad aprobadas por el gobierno mexicano para hacer frente a la crisis de la deuda, por lo que se redujeron sus recursos y, en consecuencia, sus actividades (Gómez, 1990). Para ese entonces las tres principales actividades de los consulados en materia de protección eran, por orden de importancia: asesorías en casos de deportación o expulsión de los Estados Unidos; reclamación de salarios que los mexicanos no podían realizar personalmente por haber sido detenidos o expulsados del país; y asesoría legal a mexicanos presos o sujetos a un proceso penal (Gómez, 1990).

En cualquier caso, la información expuesta acerca de la protección de los mexicanos en el exterior durante este periodo procede básicamente de fuentes vinculadas a la propia cancillería mexicana. En cambio, varios

académicos han señalado las contradicciones de la labor de las autoridades mexicanas del periodo. Por ejemplo, el discurso oficial en torno al Programa Bracero enfatizaba que éste garantizaba el reconocimiento y protección oficial de los derechos de los braceros mexicanos por parte de las autoridades y los empleadores norteamericanos. Sin embargo, durante el periodo en que estuvo en vigor el gobierno mexicano intentó por lo general encubrir las desdichas de los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos para no desalentar a los posibles emigrantes ni poner en riesgo la continuación del programa (Galarza, 1964). Posteriormente, las autoridades mexicanas optaron por una postura más pragmática ante la continuidad de los flujos migratorios, en este caso indocumentados, lo que garantizaba una baja conflictividad en las relaciones bilaterales y un acceso fácil y masivo de sus trabajadores a determinados nichos del mercado laboral norteamericano, aunque de este modo también se limitaba la capacidad del gobierno mexicano de actuar en favor de sus migrantes (Bustamante, 1979). Por el contrario, otros autores consideran que la existencia o no de un acuerdo migratorio entre ambos países carecía de relevancia en relación a la protección de los derechos de los migrantes (Alba, 2004), pues de hecho durante este periodo se intensifica la acción de los cónsules mexicanos en defensa de sus connacionales.

#### **a) Los años noventa hasta la actualidad**

A partir de los años noventa el contexto bilateral vuelve a variar, lo que trae consecuencias para la política migratoria mexicana. Por un lado, se llegó a una situación de entendimiento y cooperación entre los gobiernos de México y los Estados Unidos, que se manifiesta principalmente en el TLCAN. Pero al mismo tiempo, el gobierno de este último abandona su anterior tolerancia hacia la migración indocumentada y la opinión pública norteamericana se vuelve cada vez más hostil hacia la inmigración mexicana. Para aprovechar el clima de entendimiento entre gobiernos y al mismo tiempo combatir la animadversión hacia la inmigración de sus ciudadanos, las autoridades mexicanas optaron por un involucramiento mayor al del periodo inmediatamente anterior, el de la “política de no tener política” (Fernández, 1997). Respecto a la protección de los derechos de los migrantes, el diálogo entre ambos países no generó grandes acuerdos de principios, sino que durante ese periodo se centró en los problemas cotidianos generados por la migración y se formalizó en un Memorandum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de los Estados Unidos y México firmado en 1996 y en la Declaración sobre Migración y Frontera de los Presidentes de México y Estados Unidos de 1997 (Alba, 2004). De este modo se alcanzaron logros como una mejor coordinación en la gestión de las deportaciones, la agilización de trámites para el cruce fronterizo, y la investigación coordinada de incidentes serios de violencia y violación de derechos.

Al contrario, en aquellos aspectos relacionados con los derechos humanos de los migrantes en que se ha podido prescindir de la colaboración bilateral con los Estados Unidos, se han alcanzado mayores resultados, siguiendo la “política de reparación de daños”. Entre las medidas que se mencionaron anteriormente conviene destacar la concesión del voto a los mexicanos en el exterior, pues refleja claramente las contradicciones de la política del gobierno mexicano hacia los emigrantes. En este caso, el crecimiento del pluralismo político y de la competencia electoral en México en la década de los noventa, así como el mayor respeto al sufragio y confianza en los procesos electorales, generaron un nuevo clima de opinión que, de forma natural, llevó a poner sobre la palestra la necesidad de extender el derecho al sufragio a los mexicanos residentes en el extranjero. Aunque tal propuesta contaba con un apoyo mayoritario en el país (Valadés, 1998), hubo también planteamientos contrarios que destacaban que las especiales características de la emigración mexicana desaconsejaban que se concediera tal derecho a los emigrantes, puesto que por su gran número su voto podría decidir una elección (Carpizo, 1998). Aparte de este argumento de carácter político, también se esgrimieron razones jurídicas, en el sentido que al haberse aprobado la doble ciudadanía, el voto en el exterior permitiría votar también a ciudadanos mexicanos que al mismo tiempo fueran ciudadanos extranjeros (Valadés, 1998). Si bien tales planteamientos no pudieron impedir la aprobación del voto de los mexicanos en el exterior, sí la detuvieron por un tiempo, debido a los recelos que generaba en los sectores ligados al antiguo régimen priísta, que tradicionalmente consideraba a los emigrantes como potenciales opositores políticos (Santamaría, 2007).

Finalmente, esta preocupación por los derechos humanos de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos también tuvo consecuencias para los migrantes extranjeros en México. Y es que cobró fuerza el argumento de que proteger sus derechos, y en especial los de los indocumentados centroamericanos en tránsito hacia los Estados Unidos que son los más vulnerables, era un acto de congruencia con las reivindicaciones de México en defensa de sus propios migrantes (Calleros, 2009). El ejemplo más significativo lo constituye el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, que establece que “una nueva cultura de la migración en México debe sustentarse en la congruencia de garantizar el respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes de otros países en suelo mexicano, al igual que se pugna por las garantías de los migrantes mexicanos en el exterior”, de modo que el respeto a los derechos humanos de los migrantes en México se ha elevado a una línea política de acción institucional recogida en el principal instrumento de planeación del Estado.

Hasta entonces, este asunto solo había recibido atención por parte de organizaciones de derechos humanos, sin que trascendiera a la opinión pública. De hecho, la primera acción relevante del gobierno mexicano en la frontera sur en relación a la inmigración centroamericana había ido en sentido contrario: la ya mencionada mayor presencia policial para combatir los flujos indocumentados, que se sumó a la creciente criminalidad que sufrían los migrantes a manos de delincuentes y de la misma policía mexicana. Sin embargo, progresivamente el enfoque de derechos humanos se ha asentado en el discurso oficial y en el diseño de las políticas públicas, si bien subordinado a los de seguridad fronteriza, control migratorio, combate a la delincuencia y, de forma soterrada, a las exigencias de los Estados Unidos de evitar que México se convierta en puerta de entrada de migrantes hacia su territorio (Sandoval, 1997).

Dos procesos confluyeron en esta redefinición de la política migratoria mexicana: el de transición a la democracia y el de integración norteamericana. Ambos procesos exigían abrir a la cooperación internacional ámbitos que hasta entonces habían formado parte del “núcleo duro” de la soberanía nacional, como la política de inmigración, y al mismo tiempo exigían la homologación del quehacer del Estado mexicano con el de países como los de la OCDE con los que aspiraba a asociarse. En este contexto la impunidad de las violaciones a los derechos humanos tenía un mayor costo político para el gobierno mexicano, lo que lo obligó a adoptar medidas para combatirlas. Un preludeo de estas nuevas obligaciones del Estado mexicano derivadas de la transición democrática fue el *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes. Frontera Sur*, emitido en 1995 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Precisamente este organismo había sido creado pocos años antes y dotado de autonomía para proteger los derechos humanos de la población frente a los abusos de las instituciones del Estado.

Conforme a esta nueva orientación, en 1996 se aprueban modificaciones a la Ley General de Población, iniciándose así una nueva etapa en la política migratoria del gobierno mexicano, la cual se mantiene vigente en la actualidad. En términos oficiales esta política estaría marcada por un enfoque más integral en el que se reconoce a México como “país de origen, destino y tránsito de importantes flujos migratorios” y se plantean tres objetivos principales: 1) facilitar aquellos flujos migratorios que contribuyan al desarrollo nacional; 2) controlar la entrada al territorio nacional con apego a la ley y respeto a los derechos humanos de los migrantes; 3) y elevar la calidad de los servicios migratorios (Bécker, 1996). En el ámbito internacional, se tradujo en la creación de la Conferencia Regional de Migración en ese mismo año, un foro de debate y discusión multilateral creado a

instancias de México y que agrupa a las naciones de Norteamérica y Centroamérica con el objeto de discutir e instrumentar mecanismos de regulación de los flujos migratorios y fórmulas de colaboración contra el tráfico de indocumentados.

De entre las medidas concretas a favor de los derechos de los inmigrantes centroamericanos en esos años, destaca la extensión de los Grupos Beta de la policía a la frontera sur en 1996, los cuales tienen como misión principal velar por la integridad y derechos de los migrantes independientemente de su nacionalidad o calidad migratoria, captar quejas por violación de derechos en contra de dependencias estatales y prevenir delitos en contra de migrantes. Asimismo, otras medidas que tenían por objeto mejorar la gestión de los flujos también mejoraron la situación de algunos migrantes, como la creación de nuevas formas migratorias para los guatemaltecos que pasan habitualmente a territorio mexicano. Es el caso de la Forma Migratoria de Visitante Agrícola (FMVA), creada en 1997 para documentar a los trabajadores agrícolas guatemaltecos en Chiapas, y la Forma Migratoria de Visitante Local, creada en 2000, para beliceños y guatemaltecos que hacen visitas breves al territorio mexicano. La alternancia política emanada de las elecciones de 2000 no supuso ningún cambio de orientación en la política inmigratoria, sino que intensificó la existente. La primera operación del nuevo gobierno fue el “Plan Frontera Sur”, implementado entre 2001 y 2003 para la mejor gestión de los flujos migratorios. Sin embargo, el principal énfasis se puso en sellar el istmo de Tehuantepec (donde más se estrecha el territorio mexicano) al paso de migrantes indocumentados, en tanto que las acciones que más pudieran favorecer los derechos humanos de los migrantes, como la depuración de los elementos corruptos de la policía migratoria quedaron en un segundo plano (Instituto Nacional de Migración, 2005). Con posterioridad, el gobierno mexicano dio un nuevo impulso a la salvaguarda de los derechos humanos de los migrantes, expresado en acuerdos para la repatriación segura y ordenada con Guatemala (2002, 2004 y 2005) y El Salvador (2004), acuerdos de protección consular con El Salvador y Honduras en 2004, y la firma de memorandos de entendimiento en materia de derechos humanos de los migrantes con Guatemala (2002) y para la protección de mujeres y menores víctimas de trata con Guatemala (2004) y El Salvador (2005).

Oficialmente, estos avances jurídicos e institucionales han mejorado la situación de los derechos humanos de los migrantes centroamericanos indocumentados en tránsito hacia los Estados Unidos, que constituye el sector más vulnerable de entre todos los grupos migrantes del país. Sin embargo, los informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y de otros organismos de derechos

humanos de la sociedad civil describen una situación alarmante en materia de derechos humanos de los inmigrantes y, lo que es peor, en la que instituciones del Estado mexicano, en especial sus policías, estarían involucradas en graves violaciones a los derechos humanos. Las autoridades mexicanas aducen, en cambio, que es precisamente este mayor control el que ha generado un mejor conocimiento del estado insatisfactorio de los derechos humanos de los migrantes y el incremento en las denuncias, sin que ello signifique que la situación real haya empeorado en los últimos años (Calleros, 2009). De hecho, el incremento en las denuncias sobre abusos a los derechos humanos de los extranjeros indocumentados llevó en 2005 a la creación de una visitaduría general en el seno de la CNDH dedicada a la protección de los migrantes, que ha permitido conocer mejor el alcance de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes y ha impulsado reformas en este sentido. Por ejemplo, una de sus primeras acciones en este ámbito fue la emisión de un informe sobre las violaciones de los derechos humanos en las estaciones migratorias y otros lugares donde se recluye a migrantes indocumentados en espera de ser repatriados. Poco después, y como respuesta a este informe, el Instituto Nacional de Migración incorporó las recomendaciones de la CNDH al “Programa de Redignificación de las Estaciones Migratorias” para evitar el empleo de cárceles y otros lugares no adecuados, y mejorar las condiciones de habitabilidad de las estaciones migratorias. Asimismo, se redactaron nuevas normas para su funcionamiento consensuadas con la CNDH y organizaciones de la sociedad civil (Calleros, 2009).

Si bien se percibe un avance en el respeto a los derechos humanos de los migrantes durante el tiempo que permanecen en custodia de las autoridades mexicanas (detención, internamiento y repatriación), los informes más recientes de organismos de derechos humanos (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009; Amnistía Internacional, 2010) destacan las graves violaciones a sus derechos humanos que cometen grupos criminales y, en algunos casos, agentes policiales. La prensa, además, se ha encargado de difundir estas noticias. En este aspecto, la principal medida que se ha adoptado ha sido la creación de los Grupos Beta. Sin embargo, las propias autoridades mexicanas reconocen la escasez de personal y de medios materiales con que cuentan estos grupos (Calleros, 2009), lo que indica la necesidad de una mayor voluntad política por parte de estas mismas autoridades para velar por los derechos humanos de los migrantes indocumentados que no se encuentran bajo su custodia directa.

## **B. Conceptos y definiciones legales en materia migratoria**

La terminología oficial y los diferentes status jurídicos en relación a la migración internacional están definidos principalmente en los artículos 30, 32, 33 y 37 de la Constitución, en la Ley General de Población y en la Ley de Nacionalidad.

### **1. Los nacionales**

Los principios rectores en materia de nacionalidad se modificaron radicalmente a raíz de los cambios a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución en 1997 y de la publicación de una nueva Ley de Nacionalidad en 1998. De este modo se pasó del principio de nacionalidad única a la aceptación de la múltiple nacionalidad y de la posibilidad de pérdida de la nacionalidad mexicana a la nacionalidad permanente para los mexicanos por nacimiento (Orozco, 2003). Estos cambios se inscribieron dentro de la llamada política de “cortejo a la emigración”, pues permitieron estrechar el vínculo con la diáspora mexicana en los Estados Unidos, comunidad a la que estaban expresamente dirigidos. Por otro lado, hay que considerar que la creciente hostilidad de la opinión pública y la legislación norteamericana hacia la inmigración mexicana llevó a muchos migrantes mexicanos a optar por la naturalización como medida de protección de sus derechos, lo que hasta entonces conllevaba la pérdida de la nacionalidad mexicana.

En general, los migrantes mexicanos en los Estados Unidos se han caracterizado por su renuencia a adoptar la ciudadanía norteamericana, por lo que las estrictas disposiciones de la ley mexicana de nacionalidad no tuvieron en un principio efectos para ellos. Sin embargo, las nuevas circunstancias relacionadas con el endurecimiento de la legislación estadounidense, suponían el riesgo de que un gran número de mexicanos renunciara a su nacionalidad de origen, por lo que cabe considerar estos cambios legales en materia de nacionalidad como una adaptación a la nueva realidad de la migración entre México y los Estados Unidos. Formalmente, otra de las políticas mexicanas hacia los emigrantes es el fomento de la repatriación, política a la que se consagra un capítulo entero de la Ley General de Población, heredera de los proyectos de principios del siglo pasado de colonizar zonas despobladas del país con mexicanos repatriados desde los Estados Unidos. Pero a diferencia de la primera, el Reglamento de la ley se centra básicamente en el regreso de mexicanos deportados por otros países y no en su regreso voluntario. En la actualidad, las distintas categorías de nacionalidad son las siguientes:

### a) Mexicanos por nacimiento

La Constitución mexicana (artículo 30) acepta sin restricciones aparentes los dos principios reconocidos en el derecho internacional para atribuir la nacionalidad por nacimiento: el *Ius Soli* (fracciones I y IV del apartado A del artículo 30) y el *Ius Sanguinis* (fracciones II y III del apartado A del artículo 30). Además, de acuerdo al apartado A del artículo 37 (modificado en 1997) los mexicanos por nacimiento no pueden ser privados de esta nacionalidad bajo ninguna circunstancia y, aquellos que la hubieran perdido con anterioridad a la modificación de 1997 (por haber adoptado otra nacionalidad en el pasado), pueden recuperarla en cualquier momento mediante una solicitud a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Cabe considerar a la legislación mexicana actual, por tanto, como especialmente generosa en lo que respecta a la nacionalidad por nacimiento. A esto contribuyó también una reforma a la Ley General de Población aprobada en 1996, mediante la cual se permite el registro de los hijos de extranjeros nacidos en territorio nacional sin necesidad de que los padres comprueben su legal estancia en el país. Hasta entonces este requisito obstaculizaba el legítimo acceso a la nacionalidad mexicana de hijos e hijas de inmigrantes indocumentados.

### b) Mexicanos por naturalización

La naturalización mexicana se prevé en el apartado B del artículo 30 constitucional y se regula en los artículos 19 y 20 de la Ley de Nacionalidad. Los requisitos que debe cumplir el extranjero que desee naturalizarse mexicano son: renunciar expresamente a su nacionalidad original y a toda obediencia a cualquier Estado extranjero; protestar adhesión a las leyes y autoridades mexicanas; hablar español; conocer la historia del país; y estar integrado a la cultura nacional. Adicionalmente, se requiere haber residido en México por un lapso de cinco años, periodo que se reduce a dos años para los descendientes de mexicano por nacimiento, para aquellos que tengan hijos mexicanos por nacimiento, para los originarios de países latinoamericanos o de la Península Ibérica y para los que contraigan matrimonio con mexicano o mexicana y hayan establecido su domicilio en el país.

Los mexicanos por naturalización sufren limitaciones de tres tipos en relación a los mexicanos por nacimiento. En primer lugar existe una discriminación laboral, puesto que de acuerdo a varios artículos constitucionales (32, 91, 95 y 102), no pueden desempeñar algunos trabajos y cargos públicos, como magistrado, juez y secretario de Estado. En segundo lugar padecen una discriminación política, puesto que de acuerdo a los mismos artículos constitucionales tampoco pueden

desempeñar algunos cargos de elección popular en los que también se requiere ser mexicano de nacimiento. Por último, y a diferencia de los mexicanos de nacimiento, pueden ser privados de la nacionalidad mexicana en los supuestos previstos en el apartado B del artículo 37 de la Constitución: adquirir voluntariamente una nacionalidad extranjera; hacerse pasar como extranjero en cualquier instrumento público; usar un pasaporte extranjero o aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero; o residir durante cinco años continuos en el extranjero.

Adicionalmente, cabe recordar el caso especial de los refugiados guatemaltecos en el sur de México en los años ochenta y noventa del siglo pasado, para quienes se puso en marcha un proceso especial de naturalización de acuerdo al artículo 24 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

### c) Mexicanos con doble o múltiple nacionalidad

Con las reformas constitucionales de 1997 por primera vez se autorizó la doble nacionalidad para los mexicanos, regulándose con la nueva Ley de Nacionalidad del año siguiente. Sin embargo, se establecieron algunas limitaciones a su ejercicio. Por ejemplo, cuando un mexicano con doble nacionalidad pretende acceder a algún cargo o función para el que se requiere ser mexicano por nacimiento, debe renunciar a la nacionalidad extranjera. Asimismo, no puede invocar la protección de un gobierno extranjero y, en caso de hacerlo, pierde en favor de la Nación los bienes o cualquier otro derecho sobre los cuales haya invocado tal protección (artículo 14 de la Ley de Nacionalidad).

## 2. Situación jurídica de los extranjeros en México

El artículo 33 constitucional establece que los extranjeros en México, sin distinción de su situación documentaria, pueden ejercer todos los derechos que otorga el Capítulo I, Título Primero de la Constitución, con excepción de los derechos políticos. Estos derechos se refieren básicamente a los hasta hace poco llamados “derechos humanos de primera generación”, más algunos derechos económicos y sociales como el derecho a la educación, a la salud, a la vivienda y a la familia. Por lo tanto, no se advierte que exista algún tipo de discriminación excesiva hacia los extranjeros. Sin embargo, el mismo artículo permite la expulsión sumaria de extranjeros por parte del ejecutivo, lo que contraviene la Convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CTMF), ratificada por México y que prevé expresamente el derecho de revisión en casos de expulsión hasta que la autoridad judicial dicte una decisión definitiva.

Jerárquicamente, la siguiente norma jurídica que regula la situación de los inmigrantes extranjeros en México es la Ley General de Población en su capítulo III (artículos 32 a 75). El espíritu de esta ley es el de fomento de una inmigración selectiva y planificada, puesto que se prevé la realización de estudios demográficos para determinar el número de inmigrantes, sus características y su distribución por el país (artículo 32), además de que concede la preferencia a científicos y técnicos y a inversionistas en el otorgamiento de permisos de internamiento (artículo 33). Cabe destacar asimismo que la reunificación familiar se contempla de forma suficiente en la legislación, pues en cualquiera de las modalidades en que se autoriza el ingreso al país se concede la posibilidad de ingreso del cónyuge y familiares en primer grado. Aparte de estos principios generales, la normatividad responde también a alguno de los flujos reales que se producen, pues la migración circular de trabajadores agrícolas guatemaltecos entre Guatemala y Chiapas tiene un tratamiento especial, con una calidad migratoria legal específica. Sin embargo, esta última no está prevista ni en la Ley General de Población ni en su Reglamento, sino en una circular con un rango jerárquico muy inferior a esas normas.

Con todo, la Ley General de Población y su Reglamento establecen tres calidades migratorias para los extranjeros en México en función del grado previsto de permanencia de su estancia en el país, las cuales se detallan a continuación.

#### a) **No inmigrante**

Es el extranjero que ingresa legalmente al país de forma temporal. Esta calidad se regula en el artículo 42 de la Ley General de Población, en la que se prevén unas características (modalidades) distintas que cubren el abanico de actividades posibles que un extranjero podría realizar en el país sin intención de radicar en él de forma permanente.

- **Turista.** Permiso de estancia para viajes con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas. Se expide por un máximo de seis meses improrrogables.
- **Transmigrante.** Permiso de estancia para extranjeros en tránsito hacia otro país por un máximo de treinta días.
- **Visitante.** Permiso de estancia para extranjeros que se dediquen al ejercicio de alguna actividad, lucrativa o no. Se expide por un máximo de un año, prorrogable cuatro veces.
- **Ministro de culto o asociado religioso.** Permiso de estancia para extranjeros que ejerzan como ministros de culto o en labores de asistencia social de una asociación religiosa registrada ante

la Secretaría de Gobernación. En esta modalidad el extranjero debe cumplir también los requisitos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Se expide por un máximo de un año prorrogable cuatro veces.

- **Asilado político.** Permiso de estancia para proteger la vida o libertad de un extranjero que sufra persecución política en su país de origen. Se autoriza por el tiempo que se juzgue conveniente en cada caso particular. La característica de asilado político se pierde cuando el extranjero viola las leyes nacionales o sale del país sin autorización, ante lo cual se le podrá otorgar otra calidad migratoria.
- **Refugiado.** Permiso de estancia para proteger la vida, seguridad o libertad de un extranjero cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que perturben gravemente el orden público y lo hayan obligado a huir de su país de origen. Este permiso se renovará cuantas veces se estime necesario. El extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria será eximido de sanción en caso de que hubiera entrado ilegalmente al país. La característica de refugiado se pierde cuando el extranjero viola las leyes nacionales o sale del país sin autorización, ante lo cual se le podrá otorgar otra calidad migratoria. En cualquier caso, el refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen ni enviado a cualquier otro en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.
- **Estudiante.** Permiso de estancia para extranjeros que realizan estudios en México. Se prorroga anualmente y autoriza para permanecer en el país solo el tiempo que duren los estudios y el que sea necesario para obtener la documentación escolar final respectiva. Permite ausentarse del país hasta 120 días por año, excepto en el caso de estudiantes en alguna ciudad fronteriza que residan en alguna localidad limítrofe, para quienes no aplica la limitación de ausencias.
- **Visitante distinguido.** Permiso de estancia que se concede a personas prominentes (investigadores, científicos, humanistas, periodistas...) hasta por seis meses. Este permiso se puede renovar cuando se estime pertinente.
- **Visitante local.** Permiso de estancia por un máximo de tres días, concedido por las autoridades de migración para visitar puertos marítimos o ciudades fronterizas.

- **Visitante provisional.** Permiso de estancia provisional por un máximo de treinta días a extranjeros que lleguen a puertos de mar o aeropuertos y cuya documentación carezca de algún requisito secundario. Deberán depositar una fianza que garantice su regreso al país de procedencia si no satisfacen el requisito en el plazo concedido.
- **Corresponsal.** Permiso de estancia para periodistas que acrediten su profesión en los términos determinados por las autoridades mexicanas. El permiso se otorgará hasta por un año prorrogable, con entradas y salidas múltiples.
- **Visitante agrícola.** Autorización de admisión regulada por la circular 247 de fecha 2 de octubre de 1997, expedida por la Coordinación de Regulación de Estancia del Instituto Nacional de Migración. Este permiso se concede a trabajadores agrícolas guatemaltecos y es válido para trabajar exclusivamente en una finca o ejido y con un empleador indicado en el propio permiso. Cualquier cambio de empleador requiere una autorización expresa. Queda estrictamente prohibido realizar actividades distintas a las declaradas y autorizadas en esta característica migratoria. Durante la vigencia del documento se otorga la prerrogativa de entradas y salidas múltiples, pero se autoriza el libre tránsito únicamente en el estado de Chiapas, por lo que éstas tendrán lugar exclusivamente entre Guatemala y el estado de Chiapas.

Los extranjeros que ingresan al país como *No Inmigrantes* pueden solicitar el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado bajo la modalidad de dependiente económico, con su misma característica migratoria y temporalidad. En el caso de los visitantes agrícolas, sus familiares y acompañantes deberán ser documentados en forma individual.

## b) **Inmigrante**

Es el extranjero que ingresa legalmente al país con el propósito de radicar en él. Esta calidad se regula en el artículo 48 de la Ley General de Población, en la que se prevén 9 características (modalidades) distintas que cubren las diversas actividades que un extranjero residente en el país podría realizar.

- **Rentista.** Permiso de residencia para extranjeros que vivan de sus recursos traídos desde el exterior, de los intereses que le produzcan sus inversiones o de cualquier ingreso permanente que proceda del extranjero.

- **Inversionista.** Permiso de residencia para extranjeros que inviertan un determinado monto de capital cuando se estime que tal inversión contribuye al desarrollo del país. Durante el tiempo de residencia del extranjero debe mantenerse el monto mínimo de inversión referido.
- **Profesional.** Permiso de residencia para extranjeros que ejerzan una profesión en México. En el caso de profesiones que requieran título para su ejercicio se deberá cumplir con las disposiciones reglamentarias del artículo 5º Constitucional en materia de profesiones.
- **Cargo de confianza.** Permiso de residencia para extranjeros que asuman cargos de dirección, administrador único u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en México.
- **Científico.** Permiso de residencia para extranjeros que realicen investigaciones o difundan sus conocimientos científicos, cuando estas actividades contribuyan al desarrollo nacional.
- **Técnico.** Permiso de residencia para extranjeros que realicen investigación aplicada dentro de la producción o desempeñen funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas por residentes en el país.
- **Familiares.** Permiso de residencia para extranjeros que vivan bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano. Los inmigrantes familiares podrán ser autorizados por la Secretaría de Gobernación para realizar actividades. Los hijos y hermanos extranjeros solo podrán admitirse dentro de esta característica cuando sean menores de edad, tengan impedimento para trabajar o estén estudiando en forma estable.
- **Artistas y deportistas.** Permiso de residencia para extranjeros que realicen actividades artísticas, deportivas o análogas, que resulten benéficas para el país.
- **Asimilados.** Permiso de residencia para realizar cualquier actividad lícita y honesta a extranjeros asimilados al medio nacional o que hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no respondan a las modalidades anteriores.

### c) **Inmigrado**

De acuerdo a los artículos 52 y 53 de la Ley General de Población, los extranjeros con cinco años de residencia legal en el país pueden solicitar la calidad de inmigrado, que concede derechos de residencia definitiva

en el país. Sin embargo, si el inmigrado permanece en el extranjero más de tres años consecutivos o más de cinco durante un lapso de diez años, pierde su calidad migratoria.

#### d) Extranjeros en situación irregular

De acuerdo al contenido de la Ley General de Población, el Instituto Nacional de Migración ha establecido diversas definiciones de extranjeros en situación irregular y bajo custodia de las autoridades mexicanas.

- **Devuelto.** De acuerdo a los artículos 125 y 126 de la Ley General de Población, es el extranjero sancionado por cometer alguna violación a dicha ley y al que se hace abandonar el país de manera inmediata como *expulsado* o como *repatriado* a su país de origen, si existe convenio con este último.
- **Rechazado.** De acuerdo al artículo 27 de la Ley General de Población, es el extranjero al que no se permite la entrada al país por carecer de documentación migratoria o porque ésta no se encuentra en regla.
- **Asegurado.** De acuerdo al artículo 152 de la Ley General de Población, es el extranjero alojado temporalmente en una estación migratoria en tanto se resuelve la procedencia o no de su expulsión.

### C. Marco jurídico de la migración en México

Tal y como se relató, las normas internas mexicanas en relación a la migración se han armonizado progresivamente con los instrumentos internacionales aplicables. Sin embargo, aún subsisten algunas contradicciones entre ambos marcos normativos.

#### 1. Instrumentos jurídicos internacionales ratificados

México ha suscrito diversos instrumentos bilaterales, regionales y multilaterales que regulan distintos aspectos de la migración, entre los que destacan los relativos a la protección de los derechos humanos de los migrantes. Aquí se incluyen las convenciones de la Organización de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, sobre relaciones consulares y diplomáticas, las relativas a refugio, asilo, nacionalidad y apatridia, las de trabajadores migratorios, las de crimen transnacional, las de protección diferenciada de mujeres y niños, las de discriminación

e intolerancia, y las de derecho humanitario. Asimismo, México ha ratificado los convenios de la Organización Internacional del Trabajo relacionados con la protección de los trabajadores migratorios.

En el ámbito regional y bilateral existen otros acuerdos internacionales que obligan a México en lo relativo al ingreso de extranjeros, como son los acuerdos de supresión de visa en pasaportes ordinarios, diplomáticos y oficiales que ha suscrito, así como capítulos de entrada temporal de personas de negocios dentro de diversos Tratados de Libre Comercio y del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial de Comercio. Igualmente, en los últimos años se ha trabajado en la regulación del retorno de migrantes a sus países de origen dentro de la región Norte y Centroamericana, en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración. En este sentido, de momento México cuenta con mecanismos bilaterales con los Estados Unidos y con Guatemala. En el recuadro III.2, se identifican los instrumentos jurídicos internacionales ratificados por México y que guardan estrecha relación con la migración.

**Recuadro III.2**  
**INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES RELACIONADOS CON LA**  
**MIGRACIÓN, RATIFICADOS POR MÉXICO**

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. Ratificada por México el 17 de junio de 1965.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Ratificada por México el 16 de junio de 1965.

Conjunto de principios para la Protección de Todas las Personas bajo Cualquier Forma de Detención o Prisión. Resolución 43/173 de la Asamblea General de Naciones Unidas adoptada el 9 de diciembre de 1988.

Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. Ratificada por México el 7 de junio de 2000.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ratificada por México el 7 de junio de 2000.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Ratificado por México el 7 de junio de 2000.

Declaración sobre el Asilo Territorial. Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 2312 (XXII) del 14 de diciembre de 1967.

Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Ratificada por México el 8 de marzo de 1999.

Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional. No ha entrado en vigor. Ratificada por México el 4 de marzo de 2003.

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Ratificado por México el 4 de marzo de 2003.

Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Ratificado por México el 4 de marzo de 2003.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Ratificada por México el 20 de febrero de 1975.

(continúa)

## Recuadro III.2 (conclusión)

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Ratificada por México el 23 de marzo de 1981.

Resolución sobre Migración Internacional y Desarrollo. Resolución 59/241 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Aprobada el 28 de febrero de 2005.

Convenio 97 relativo a los trabajadores migrantes (revisado). Entró en vigor en 1952.

Convenio 118 relativo a la igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social. Ratificado por México el 6 de enero de 1978.

Convenio 143 sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes. Entró en vigor en 1978.

Convenio 166 sobre la repatriación de la gente de mar (revisado). Ratificado por México el 5 de octubre de 1990.

Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. Ratificado por México el 30 de junio de 2000.

Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones. Ratificada por México el 5 de junio de 2002 para ingresar en la organización. La OIM fue fundada en 1951.

Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio. México es miembro de la OMC desde el momento de su creación el 1 de enero de 1995, fecha en la que entró en vigor este acuerdo.

Convención sobre Asilo Territorial. Ratificada por México el 3 de abril de 1982.

Convención sobre Asilo Diplomático. Ratificada por México el 6 de febrero de 1957.

Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica". Ratificada por México el 24 de marzo de 1981.

Convención sobre Extradición. Ratificada por México el 27 de enero de 1936.

Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. Adoptada el 22 de noviembre de 1984.

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Ratificada por México el 22 de junio de 1987.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Capítulo de Entrada Temporal de Personas de Negocios). Suscrito el 17 de diciembre de 1992, entró en vigor el 1 de enero de 1994.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Para". Ratificada por México el 12 de noviembre de 1998.

Declaración Conjunta y Plan de Acción de la Cumbre Tuxtla Gutiérrez II. Adoptada en San José, Costa Rica, el 16 de febrero de 1996.

Lineamientos para el establecimiento de Mecanismos Multi y/o Bilaterales entre los Países Miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) en Materia de Retorno de Migrantes Regionales por Vía Terrestre. Sometidos para la aprobación de los Subsecretarios de la CRM por la Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración realizada el 2 y 3 de diciembre de 2003 en San Salvador.

Marco General de Ejecución del Programa de Cooperación Multilateral para el Retorno Asistido de Migrantes Extra-Regionales Varados en Países Miembros de la Conferencia Regional sobre Migración. Sometido para la aprobación de los Subsecretarios de la CRM por la Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración realizada el 2 y 3 de diciembre de 2003 en San Salvador.

Lineamientos Regionales para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados en casos de Repatriación. Adoptados por la CRM el 9 de julio de 2009.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Migración (INAMI) de México, disponibles en [www.inami.gob.mx/index.php?page=instrumentos\\_interna](http://www.inami.gob.mx/index.php?page=instrumentos_interna).

## 2. Legislación migratoria e instrumentos jurídicos para la gestión de la migración

Las principales disposiciones del marco legal mexicano en materia de migración son la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley General de Población* y su Reglamento y la *Ley de Nacionalidad* y su Reglamento. Por lo que se refiere a la gestión migratoria en concreto, otras normas aplicables son la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (supletoria de la Ley General de Población), la *Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas* y su Reglamento, y el *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, que regula el funcionamiento del Instituto Nacional de Migración (artículos 55 a 73) y de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (artículos 78 y 79). Por lo que se refiere a la integración del derecho internacional dentro del marco normativo nacional, cabe destacar la garantía de la unidad familiar en los procedimientos para la obtención de permisos de internación en la Ley General de Población y su Reglamento. En cambio, no hay una referencia explícita al “interés superior del niño” en estas normativas que permita limitar la capacidad de expulsión de extranjeros en tal supuesto.

Aparte de estas normas generales existen otros ordenamientos más específicos. Entre estos destaca el *Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración con Instancia de Seguridad Nacional*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2005. Por este acuerdo el Instituto Nacional de Migración pasa a participar en la definición y ejecución de las políticas en materia de seguridad nacional, lo que constituye un claro ejemplo del rumbo que ha tomado en México la gestión migratoria en los últimos años a raíz del proceso de integración norteamericana. Otra norma significativa, en este caso de la política de promoción del libre comercio, es el *Acuerdo que tiene por objeto establecer facilidades para el ingreso al país de extranjeros considerados personas de negocios titulares de una ABTC, establecer las reglas para aprobar ABTC a extranjeros cuya nacionalidad sea una economía de APEC que pretendan ingresar a México como personas de negocios y, en su caso, expedir ABTC a mexicanos que de acuerdo con los estándares establecidos por los líderes de las economías de APEC, cumplan con la condición de persona de negocios que pretendan ingresar con tal carácter a cualquiera de las economías participantes*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 2008. La Tarjeta de Viajes para Personas de Negocios de APEC (ABTC por sus siglas en inglés) permite a su titular ingresar a cualquiera de las economías de APEC participantes para realizar negocios, sin necesidad de visa.

Por lo que se refiere a la protección de los derechos humanos de los migrantes destacan dos normas recientes. La primera es el *Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios conforme a los cuales, los extranjeros de cualquier*

*nacionalidad que se encuentren de manera irregular en territorio nacional y manifiesten su interés de residir en el mismo, puedan promover la obtención de su documentación migratoria en la calidad de inmigrante con las características de profesional, cargo de confianza, científico, técnico, familiares, artistas o deportistas o bien, en la característica de asimilado en los casos que de manera excepcional se establecen en el presente*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 2008. Se trata de un programa de regularización migratoria extraordinario, que beneficia a inmigrantes en situación irregular con una vigencia de dos años y medio, por lo que todavía está en vigor. Si bien el programa está abierto a extranjeros de cualquier nacionalidad, la exposición de motivos cita expresamente el caso de los inmigrantes guatemaltecos indocumentados asentados en el Sureste del país, que precisamente son una población en extremo vulnerable y cuya situación de riesgo de padecer abusos se acentúa por su situación indocumentada.

La segunda y más reciente norma relativa a los derechos humanos de los inmigrantes es el *Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de octubre de 2009. En este caso cabe destacar que las normas anteriores acerca de estas instalaciones en las que se asegura a migrantes en espera de ser expulsados, habían sido cuestionadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y otros organismos no gubernamentales ya que no eran aplicables a la mayoría de estaciones migratorias del país, lo que originaba una gran discrecionalidad en el funcionamiento de éstas (Calleros, 2009). Por tal motivo, el Instituto Nacional de Migración las revisó en conjunto con la CNDH y redactó la nueva normativa con el objeto principal de preservar los derechos humanos de los migrantes asegurados.

Por último, cabe destacar que este marco normativo general podría cambiar significativamente en un futuro cercano, en caso de que prosperara la Iniciativa de Ley de Migración, actualmente en preparación y en la que se subsumirían algunas de las normas anteriores. Se espera, asimismo, que esta ley resuelva las posibles contradicciones entre la legislación interna y los instrumentos jurídicos internacionales ratificados por México.

## **D. Gestión de la migración en México**

En el caso mexicano, las dos administraciones con mayor responsabilidad en la gestión migratoria y en la implementación de programas son el Instituto Nacional de Migración (dependiente de la Secretaría de Gobernación) —para los temas de inmigración— y la Secretaría de Relaciones Exteriores —para lo que se refiere a los vínculos con los emigrantes mexicanos.

## 1. Instituto Nacional de Migración

El Instituto Nacional de Migración (INM) es un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, “que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia” (Artículo 55 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación). El INM se creó en 1993 en sustitución de la Dirección General de Servicios Migratorios, dentro de una estrategia general de modernización de la administración pública. En el caso de la gestión migratoria, esta modernización se plasma actualmente en cinco objetivos según el propio INM:

- *Facilitar los flujos migratorios legales* mediante una modernización de la infraestructura al servicio de la entrada, estancia y salida de los migrantes y la simplificación de los trámites administrativos.
- *Reforzar las acciones de regulación, control y verificación* mediante un incremento de la capacidad operativa para llevar a cabo acciones de verificación del status migratorio de los migrantes, la dignificación de las estaciones migratorias y el combate a la trata y el tráfico.
- *Actualizar el marco jurídico* relativo a la migración, tanto las leyes y reglamentos como las normas internas del propio INM.
- *Modernizar la gestión institucional* profesionalizando el personal del INM, combatiendo la corrupción interna y aplicando nuevas tecnologías de información y comunicaciones.
- *Garantizar el respeto de los derechos de los migrantes* mediante la creación y desarrollo de grupos de protección a migrantes y con mecanismos de capacitación y supervisión destinados al personal del INM.

En lo concreto, el Instituto Nacional de Migración destaca cuatro programas operativos como principales exponentes de esta gestión migratoria moderna, profesional y respetuosa con los derechos humanos, los cuales se presentan a continuación.

### a) Programa Paisano

Una de las demandas históricas de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos es la erradicación del maltrato, las extorsiones, los robos y las prácticas corruptas a las que son habitualmente sometidos por parte de

funcionarios públicos cuando regresan a México. Por tal motivo este asunto se incluyó en el *Acuerdo por el que se instrumentan acciones de mejoramiento de los servicios públicos federales en las fronteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1989 y que en realidad tenía por principal objetivo generar mayores ingresos para el país a través del turismo, del fomento a las exportaciones y de una mejora en el transporte de personas y mercancías.

Una de las vías para ello era dotar de mayor seguridad al público mediante la difusión de sus derechos y obligaciones y la implementación de sistemas de quejas y denuncias. Para el caso concreto de los migrantes mexicanos que retornaban al país desde los Estados Unidos, este acuerdo se materializó desde diciembre de 1989 en el llamado *Programa Paisano*. Se trata de un programa ejecutado por una comisión intersecretarial bajo la dirección del Instituto Nacional de Migración que dispone que las dependencias participantes adopten medidas en favor de los migrantes que regresan al país para proporcionarles un trato justo, orientación y respeto a sus derechos humanos y sus bienes patrimoniales. En un principio solo se activaba en periodos vacacionales, pero con el paso de los años se han ampliado progresivamente tanto el contenido de las acciones como el periodo de operación, hasta convertirlo en un programa de carácter permanente e, incluso, cuenta con representaciones en Los Ángeles (California), Chicago (Illinois) y Houston (Texas).

Cada una de las dependencias que participan en el programa lleva a cabo acciones dirigidas específicamente a los migrantes u otras acciones entre cuyos beneficiarios se cuentan habitualmente migrantes. Entre estas acciones podemos destacar:

- **Secretaría de Relaciones Exteriores.** Distribuye la “Guía Paisano” (un extenso folleto informativo acerca de los derechos y servicios que se prestan a los migrantes) en los Estados Unidos y tramita la importación temporal de vehículos en los consulados.
- **Secretaría de Hacienda y Crédito Público,** a través del Servicio de Administración Tributaria y de la Administración General de Aduana. Facilita la importación temporal de vehículos en los puntos de ingreso al país y en los consulados de México en los Estados Unidos, y otorga facilidades fiscales para que los migrantes puedan traer regalos sin pagar el impuesto al comercio exterior.
- **Secretaría de la Función Pública.** Supervisa los puntos de internación al país mediante el programa “Paisano Simulado”, para inhibir actos de abuso y corrupción de los servidores públicos. También es el organismo principal para atender quejas y denuncias de los migrantes.

- **Secretaría de Seguridad Pública.** Realiza operativos en las carreteras para la prevención de accidentes y de delitos en contra de migrantes.
- **Secretaría de Turismo.** Presta servicios de auxilio mecánico, información turística, radio comunicación y asistencia de primeros auxilios en las principales carreteras del país mediante la corporación “Ángeles Verdes”.
- **Instituto Mexicano del Seguro Social.** Ofrece a los migrantes un seguro médico para cuando visitan el país así como para sus familiares que radican en México.
- **Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).** Opera el programa de Atención a Menores Fronterizos en la frontera con los Estados Unidos para atender a menores repatriados por las autoridades norteamericanas hasta su regreso al núcleo familiar.
- **Secretaría de Salud.** Opera el programa “Vete Sano, Regresa Sano”, por el que atiende la salud de la población migrante con información, capacitación y servicio en los lugares de origen, tránsito y destino.
- **Procuraduría General de la República.** Investiga la introducción ilegal al país de productos prohibidos (armas de fuego, explosivos, drogas, etc.) y el contrabando de objetos históricos, arqueológicos, especies protegidas, entre otros.
- **Secretaría de Comunicaciones y Transportes.** A través de *Telecomm-Telégrafos* brinda el servicio “Giro Paisano” para enviar dinero desde los Estados Unidos a cualquiera de las oficinas de telégrafos del país.
- **Procuraduría Federal del Consumidor.** Mantiene la web “Quién es quién en el envío de dinero” en la que actualiza semanalmente información acerca de los costos y características de empresas que ofrecen tal servicio entre los Estados Unidos y México.
- **Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).** Asesora a migrantes en cualquier problema legal, ya sea civil, fiscal o administrativo en materia medioambiental.
- **Instituto Federal de Defensoría Pública.** Asesora a migrantes acusados de algún delito federal o que tienen cualquier problema legal, ya sea civil, fiscal o administrativo.
- **Procuraduría Agraria.** Asesora a campesinos en cualquier trámite ante autoridades federales, estatales o municipales.

- **Secretaría de Desarrollo Social.** Apoya iniciativas de mexicanos en el exterior para realizar obras en sus comunidades de origen mediante el “Programa 3 x 1”. Asimismo, apoya a los migrantes que invierten en proyectos productivos en sus comunidades de origen a través del programa “Opciones Productivas”.
- **Secretaría del Trabajo y Previsión Social.** A través del **Servicio Nacional de Empleo** informa a los buscadores de empleo de vacantes existentes, auxilia a las empresas a cubrir sus necesidades de personal y proporciona orientación y capacitación a la población en búsqueda de empleo o que pretende trabajar por cuenta propia.
- **Secretaría de Educación Pública.** A través del Programa Binacional de Educación Migrante México-EUA (PROBEM), ofrece la posibilidad de inscribir a niños en escuelas primarias o secundarias en cualquier etapa del ciclo escolar.
- **Secretaría de Economía.** Organiza y promueve programas orientados a fomentar proyectos productivos de los migrantes en México.

#### b) Programa de Repatriación Humana

El *Programa de Repatriación Humana* es un proyecto estratégico del Instituto Nacional de Migración que cuenta con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones. Tiene por objeto proporcionar una recepción acogedora y asistir a los migrantes mexicanos que retornan repatriados de los Estados Unidos, así como facilitar su reintegración a sus comunidades de origen. El programa se inició en marzo de 2008 en Tijuana y se ha ido extendiendo progresivamente al resto de puntos fronterizos como un intento de armonizar y coordinar las iniciativas dispersas que hasta entonces se llevaban a cabo para atender a los migrantes retornados por las autoridades migratorias norteamericanas. Consiste en una serie de procedimientos de recepción que se siguen al recibir a los retornados de los Estados Unidos en la frontera norte del país. En un primer momento se les proporciona asistencia básica como agua, alimentación, albergue, llamadas gratuitas a sus familiares y atención médica. Posteriormente el resto de administraciones que colaboran en el programa (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Desarrollo Social, entre otras) proporcionan a los migrantes otros apoyos como albergue temporal, información sobre ofertas de empleo, apoyos para el regreso a sus comunidades. En la actualidad esta atención se proporciona en Ciudad Juárez, Tijuana, Nogales, Ciudad Acuña y Nuevo Laredo y el objetivo de las autoridades mexicanas es, por un lado, extenderla a más ciudades fronterizas y, por el otro, alcanzar

acuerdos con las autoridades norteamericanas para que las deportaciones y repatriaciones tengan lugar solo en aquellos puntos que cuenten con la infraestructura adecuada para recibir a los retornados.

### c) **Grupo Beta de Protección a Migrantes**

La creación del *Grupo Beta de Protección a Migrantes* responde a una propuesta realizada por Jorge Bustamante, que en sus trabajos había dado cuenta de los riesgos que afrontaban los migrantes cuando aún no habían salido de territorio mexicano, en especial a manos de delinquentes o de la misma policía mexicana (Bustamante, 1997). De este modo, el primer grupo se creó en Tijuana en 1990 con personal del municipio para formalizarse un año más tarde como “Grupo de Protección a Migrantes”, con la composición que tiene en la actualidad: elementos policíacos de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) más personal administrativo de apoyo del Instituto Nacional de Migración (en ese entonces de la Dirección General de Servicios Migratorios).

Este grupo realizaba rondas continuas en la franja fronteriza, por los principales puntos de internamiento de migrantes indocumentados en la zona de Tijuana, y su labor fue tan exitosa que en poco tiempo se crearon nuevos grupos: en 1994 en Nogales y en 1995 en Tecate y Matamoros. En la actualidad estos grupos están presentes en las principales localidades de la frontera norte y se han extendido también a la frontera sur desde 1996, en este caso para proteger a los inmigrantes centroamericanos indocumentados que cruzan México en ruta hacia los Estados Unidos. Una de las claves de su éxito es que estos grupos no tienen la función de detener a los migrantes en su intento de cruce, sino que están formados por personal especializado en labores de búsqueda, rescate y primeros auxilios, cuyo trabajo consiste en orientar a los migrantes, defender sus derechos, auxiliarlos en caso de accidente, deshidratación, hipotermia o picaduras de animales ponzoñosos, protegerlos de criminales y advertirles de los riesgos que corren al intentar el cruce indocumentado a los Estados Unidos (Calleros, 2009). Por tales motivos, esta iniciativa ha recibido el reconocimiento expreso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En un principio, estos grupos operaron sin sustento jurídico, lo que constituía una fuente de vulnerabilidad para su actuación pero también representa una muestra de la voluntad por parte de las autoridades mexicanas de dar una respuesta inmediata a las dificultades que afrontaban los migrantes. Inicialmente se formalizaron mediante la firma de acuerdos de coordinación específicos para cada uno de ellos entre la Secretaría de Gobernación, los ayuntamientos y los gobiernos estatales. Posteriormente, en el año 2000, se aprobó un

nuevo Reglamento de la Ley General de Población que en sus artículos 137 y 138 reguló la creación y operación de los llamados “Grupos de Protección a Migrantes”.

#### **d) Programa de Atención a Menores Fronterizos**

El Programa de Atención a Menores Fronterizos se creó en 1996 con el objeto de salvaguardar los derechos de los menores repatriados por las autoridades norteamericanas, desde el momento de su aseguramiento hasta su regreso a su núcleo familiar. Este programa resulta del trabajo conjunto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia (DIF) y el Instituto Nacional de Migración (INM), y forma parte de un programa de cooperación entre el gobierno mexicano y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El programa también cuenta con la colaboración de las autoridades de migración estadounidenses, pues éstas informan a los consulados mexicanos cuando tienen bajo custodia a menores mexicanos para que personal del consulado los pueda visitar para conocer su estado. Asimismo, notifican al Instituto Nacional de Migración cuando se van a llevar a cabo repatriaciones de menores, proporcionando los datos básicos de cada menor para que las autoridades migratorias mexicanas puedan preparar su recepción.

En el momento de su repatriación, personal del INM verifica su estado de salud y abre diligencias en caso de que algún menor reporte algún incidente de maltrato o violación a sus derechos humanos. Posteriormente, los menores son derivados a albergues del DIF o a un albergue de la Red de Albergues de Tránsito para iniciar el procedimiento de localización de sus familias. Cabe señalar que en el marco del mencionado programa de cooperación entre México y UNICEF, esta estrategia de atención a menores se está aplicando también en la frontera sur de México, en este caso para beneficiar a menores migrantes extranjeros.

## **2. Instituto de los Mexicanos en el Exterior**

En 1990 la Secretaría de Relaciones Exteriores inició el *Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior*, mediante el cual se promovía la vinculación de México con tales comunidades, así como su desarrollo en materia de salud, educación, deporte, cultura y organización comunitaria. A partir de la nueva realidad de la migración mexicana, una década después se dotó de mayores recursos y estabilidad a esta estrategia de vinculación con los migrantes, con la apertura de una Oficina de Representación para los Mexicanos en el Exterior y México-Americanos, que fungía de enlace entre el Presidente de la República y las comunidades mexicanas en el

exterior. En 2002 se dio un paso más con la creación del *Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior*, una comisión intersecretarial de carácter permanente con el cometido de planificar las políticas y acciones de gobierno para la atención de las necesidades y demandas de las comunidades mexicanas en el extranjero.

Por último, al año siguiente se crearon el *Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME)* y el *Consejo Consultivo del IME* mediante el *DECRETO por el que se crea el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, con el carácter de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores* de 16 de abril de 2003. El IME ejecuta las directrices del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior y, además, recoge propuestas y recomendaciones de las comunidades de mexicanos en el exterior y sus organizaciones para mejorar sus condiciones de vida. Esto último se realiza mediante el Consejo Consultivo, un órgano integrado por líderes de la comunidad mexicana en el exterior electos en circunscripciones consulares por los migrantes, representantes de organizaciones latinas y representantes de los gobiernos de los estados.

El IME proporciona diversos servicios a la comunidad mexicana en el exterior y organiza actividades en su beneficio. Colabora, por ejemplo, en actividades de promoción cultural, actividades deportivas (*Juegos Deportivos de los Mexicanos en el Exterior*, cursos de verano para niños y jóvenes, *Asociación Mexicano-Americana del Deporte* para el fomento de actividades deportivas), y gastronómicas. Por su importancia, se destacan las acciones que se llevan a cabo en los ámbitos de la educación, la organización comunitaria, el fomento de proyectos productivos, las remesas, la salud y la vivienda.

#### **a) Educación**

El IME promueve programas de educación formal y no formal en colaboración con instituciones educativas de México y de los Estados Unidos. En este sentido, el IME colabora con instituciones educativas mexicanas que cuentan con sistemas virtuales para que los mexicanos que radican en el exterior puedan realizar estudios de nivel medio superior y superior, en tanto que participa en la creación en los Estados Unidos de las llamadas *Plazas Comunitarias*, espacios educativos abiertos dotados de tecnologías de la información y comunicación, donde los inmigrantes pueden acudir a aprender a leer y escribir o realizar estudios de primaria y secundaria con reconocimiento oficial en México. Asimismo, concede las llamadas *IME Becas* para migrantes que quieran completar sus estudios en los Estados Unidos o para financiar las actividades de asesores educativos que trabajen con dichos migrantes.

Por su parte, la Secretaría de Educación Pública brinda también directamente o a través de los consulados algunos servicios a los mexicanos en el exterior, como la distribución de libros de texto gratuitos en español, el desarrollo de foros de educación bilingüe o la expedición de certificados de estudios. También existe un programa de colaboración con las autoridades educativas de los Estados Unidos: el *Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM)*, que tiene como principal objetivo garantizar que no se interrumpa la educación de los niños migrantes cuando se trasladan entre México y los Estados Unidos. Esto se alcanza mediante intercambios temporales de maestros entre ambos países y, especialmente, mediante la creación del Documento de Transferencia del Estudiante Migrante Binacional, que permite la admisión inmediata en escuelas de primaria y secundaria en México, a aquellos estudiantes que proceden de los Estados Unidos, convalidando los estudios realizados en ese país.

Un campo específico que el IME ha priorizado es el de la educación financiera, con el objetivo de capacitar a los mexicanos en el exterior en materia de intermediación financiera y facilitar así su acceso a mejores servicios financieros, reducir el costo en el envío de las remesas y promover su uso productivo. Para ello realiza jornadas informativas en colaboración con organizaciones sin fines de lucro, bancos y compañías de envío de remesas.

## **b) Salud**

En este ámbito, la Secretaría de Relaciones Exteriores implementó en 2002 el programa *Ventanilla de Salud (VDS)* en sus consulados en Estados Unidos. Este servicio se brinda a los mexicanos residentes en Estados Unidos que acuden a los consulados a realizar algún trámite y consiste en proporcionar información acerca de clínicas, hospitales y centros de salud que prestan servicios médicos a bajo costo sin importar el status migratorio del paciente, recomendaciones generales de salud sobre las enfermedades que más aquejan a la población migrante e inscripción a programas públicos de salud a aquellas personas que sean elegibles, en especial, niños y mujeres embarazadas.

## **c) Vivienda**

El IME, conjuntamente con la Comisión Nacional de Vivienda, la Sociedad Hipotecaria Federal y empresas privadas del sector, lleva a cabo el programa *Mi casa en México* para fomentar la adquisición de una vivienda en México por parte de la población migrante en los Estados Unidos y Canadá. El programa consiste en la suscripción de un crédito hipotecario cuyos pagos se realizan en el lugar de residencia del cliente.

#### d) Remesas

Debido a la magnitud que representan las remesas en México y su importancia para el bienestar de las familias receptoras, el gobierno mexicano ha diseñado programas para reducir el costo del envío de remesas y proveer de la mayor cantidad posible de información a los usuarios de este servicio. La principal iniciativa en este sentido es el servicio *Directo a México*, que consiste en la conexión de los sistemas de pagos de los bancos suscritos. De este modo los clientes de instituciones financieras en los Estados Unidos pueden enviar pagos a cualquier cuenta bancaria en México de forma directa y con un menor costo. La creación de este servicio responde también a una estrategia de bancarización de los migrantes y sus familias, de tal manera que puedan optar a otros servicios financieros como la adquisición de medios de pago electrónico (tarjetas de crédito y débito), créditos hipotecarios, seguros, entre otros.

#### e) Proyectos productivos y remesas colectivas

Diversas administraciones del gobierno mexicano han impulsado programas para potenciar el envío de remesas colectivas para obras sociales y de infraestructura en comunidades expulsoras de migrantes, así como para la inversión de remesas individuales en proyectos productivos. El más conocido de estos programas es el "Programa 3 x 1" de la Secretaría de Desarrollo Social, en el que se apoyan las iniciativas de los clubes de oriundos para financiar infraestructura, equipamientos y servicios en sus comunidades de origen aportando tres pesos (uno del gobierno federal, uno del gobierno estatal y uno del gobierno municipal, respectivamente) por cada peso aportado por los migrantes.

Por su parte, la promoción de negocios financiados con remesas corre principalmente a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación a través de su Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), puesto que aunque la mayor parte de migrantes ya no proceden de zonas rurales, éstas presentan los más altos niveles de intensidad migratoria y una falta de actividades productivas que permitan retener población. Los recursos que aporta el FIRCO no causan cargos financieros, pues son en calidad de "riesgo compartido", se devuelven en un plazo de hasta cinco años y, una vez devueltos, se pueden reintegrar al productor para nuevos proyectos. En concreto, el FIRCO financia actividades productivas enmarcadas dentro de cuatro proyectos: *PROVAR* (Proyecto de Valor Agregado de Agronegocios con Esquemas de Riesgo Compartido), con el que se apoya la elaboración del plan de negocios, la adquisición de infraestructura y equipamiento y la certificación de calidad de productos agroalimentarios; *PROAP* (Proyecto de Agricultura Protegida), que apoya los mismos rubros en el caso de cultivos de invernadero; *PROMERCADO* (Proyecto de Apoyo para el Desarrollo de Mercados), que financia estudios

para detectar oportunidades específicas de negocio y necesidades de infraestructura logística en el sector agroalimentario; y *Turismo Naturaleza*, que financia planes de negocio, gastos operativos, inversión en infraestructura y equipamiento y costos de difusión y mercadotecnia en el área del turismo rural.

#### f) Organización comunitaria

El IME promueve la organización de los mexicanos en el exterior mediante la creación de los llamados clubes de oriundos, que agrupan a paisanos de una misma comunidad de origen. Aparte de mantener los lazos comunitarios, uno de los principales propósitos de estos clubes es el promover obras de infraestructura en sus comunidades de origen. El IME mantiene un *Directorio de Organizaciones y Clubes de Oriundos* para informar de sus actividades, profesionalizar su gestión, mejorar la transparencia de sus actividades y facilitar la exención de impuestos de sus donaciones a las comunidades de origen.

### E. Conclusiones

La migración internacional en sus dos vertientes (inmigración y emigración) ha sido especialmente importante en México. Por lo que se refiere a la inmigración, ésta nunca ha sido relevante en términos de volumen, pero ha tenido importancia política en determinadas etapas históricas debido a la política mexicana de refugio y asilo. En cuanto a la emigración desde México, que se dirige casi exclusivamente hacia los Estados Unidos, solo cabe recordar que constituye uno de los principales flujos a nivel internacional. En este caso la política del Estado mexicano ha fluctuado a lo largo del tiempo: en los periodos de distanciamiento con la potencia del norte el gobierno mexicano ha desalentado la emigración y minusvalorado su importancia, en tanto que en etapas como la actual, marcadas por una voluntad de integración, las autoridades mexicanas han destacado las bondades de la emigración y tratado de alcanzar acuerdos con los Estados Unidos para una gestión migratoria conjunta.

Es una prueba de que la política migratoria del Estado mexicano ha estado tradicionalmente subordinada a otras consideraciones de política exterior, si bien formalmente existía un conjunto de principios, como la Doctrina Estrada o la Cláusula Calvo, que constituían los ejes rectores de la política mexicana en la esfera exterior, incluyendo la migración internacional. Sin embargo, en los últimos treinta años esta situación ha cambiado progresivamente, pues diversos factores han incidido en que las políticas migratorias ya no puedan ser decididas de forma unilateral por las autoridades de México, sino que deben adaptarse a un nuevo marco internacional.

El primero de estos factores es el proceso de integración norteamericana materializado principalmente en el TLCAN, que se ha extendido más allá del ámbito comercial a espacios como la energía o la seguridad. La migración ha quedado sistemáticamente al margen de los acuerdos de integración regional, pero los acuerdos y compromisos en materia de seguridad han afectado las políticas de migración de México, en especial en relación a la inmigración indocumentada. A partir de los atentados del 11 de septiembre la preocupación por la seguridad ha alcanzado límites exacerbados en los Estados Unidos y se ha identificado la inmigración indocumentada como una amenaza a la seguridad nacional. En este sentido uno de los objetivos de las autoridades norteamericanas es sellar la frontera sur a los cruces clandestinos, para lo cual han demandado la colaboración de las autoridades mexicanas. Si bien el gobierno mexicano está legalmente impedido para prohibir el cruce irregular de mexicanos hacia los Estados Unidos, ha actuado para impedir el tránsito por su territorio de migrantes indocumentados, principalmente centroamericanos, que buscan cruzar a los Estados Unidos.

Conviene aclarar que la intervención de las autoridades mexicanas no ha ido en el sentido de criminalizar este tipo de migración clandestina, antes al contrario, ha adoptado disposiciones legales en defensa de estos migrantes, como el hecho de desclasificar la inmigración indocumentada como delito penal para catalogarlo como falta administrativa, o el programa de dignificación de los centros de internamiento de los migrantes indocumentados retenidos. Más bien, lo novedoso de la política mexicana es que ahora interviene para impedir un flujo que tradicionalmente había sido tolerado por considerar que no tenía consecuencias negativas para México.

El segundo factor que ha incidido en el cambio de la política migratoria mexicana es la consolidación de un sistema interamericano de derechos humanos que ha coincidido en el tiempo con la transición democrática en México. De este modo en las últimas décadas se puede identificar una tendencia constante a la creciente presencia de los derechos humanos de los migrantes en el discurso oficial y en los planes y programas de acción de los organismos públicos. Como mínimo desde el punto de vista formal la protección a los derechos humanos se ha extendido a los inmigrantes en México y, muy especialmente, a los transmigrantes que cruzan el país para dirigirse hacia los Estados Unidos, un colectivo que se ha mostrado particularmente vulnerable.

La democratización del sistema político mexicano también ha afectado la relación del gobierno mexicano con la comunidad mexicana en los Estados Unidos. Este colectivo había sido visto históricamente con

desconfianza por el régimen priísta por considerarlo potencialmente opositor, aunque posteriormente se produjo una aproximación mediante políticas paternalistas y corporativas propias de dicho régimen. Con la transición democrática en México, empero, el papel otorgado a los migrantes se ha dignificado, garantizándoles, por ejemplo, el derecho al voto y la constitución de organismos representativos.

En resumen, las políticas adoptadas por el gobierno mexicano en los últimos años respecto a la migración siguen una tendencia de creciente respeto y protección a los derechos humanos de los migrantes, en consonancia con el desarrollo del sistema interamericano de derechos humanos. En todo caso, los problemas que se detectan no se sitúan tanto en el ámbito de la normativa sino en el de la responsabilidad del Estado mexicano frente a los abusos y crímenes que padecen los migrantes en su territorio por parte de organizaciones delictivas y, según las denuncias, por agentes estatales mexicanos. En este sentido, se puede considerar la existencia de dos focos principales de tensión.

1. De una parte, las exigencias del proceso de integración norteamericana en cuestiones de seguridad transfronteriza. Es posible que los estándares de seguridad que se pretende aplicar y su puesta en práctica entren en contradicción con el proceso de reconocimiento y protección de los derechos humanos de los migrantes, en especial de los migrantes indocumentados en tránsito. Aunque ambos procesos son legítimos, sería conveniente que las decisiones de las autoridades mexicanas en materia de seguridad transfronteriza que puedan afectar a los flujos migratorios se adopten con la mayor transparencia posible, con el objeto de que los organismos que velan por la protección a los derechos humanos puedan juzgar su legitimidad.
2. En segundo lugar, en años recientes se ha producido una gran erosión de la capacidad del Estado mexicano para detener la actividad de los grupos criminales. Estos grupos de la delincuencia organizada controlan en la actualidad los corredores por donde se producen los flujos migratorios indocumentados y, de hecho, son quienes los gestionan. De este modo obtienen cuantiosas ganancias sometiendo a los migrantes indocumentados a graves violaciones a sus derechos (secuestros, agresiones sexuales, asesinatos). Se trata de un problema que no tiene una solución normativa y cuyas afectaciones van más allá del ámbito migratorio. Sin embargo, cabe considerarlo el principal desafío al que deben responder las autoridades mexicanas respecto a la migración.

## Bibliografía

- Alanís Enciso, Fernando Saúl (2007), *Que se queden allá. El gobierno de México y la repatriación de mexicanos de Estados Unidos 1934-1940*, El Colegio de la Frontera Norte y El Colegio de San Luis, Tijuana, México.
- (2004), “De la idealización al rechazo: El retorno de mexicanos procedentes de Estados Unidos”, en Castillo, Manuel Ángel y Jorge Santibáñez (coordinadores), *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional*, Volumen I, El Colegio de la Frontera Norte y El Colegio de México, Tijuana, México.
- (1996), “Los extranjeros en México, la inmigración y el gobierno: ¿Tolerancia o intolerancia religiosa?, 1821-1830”, en *Historia Mexicana*, Vol. XLV (3):539-566.
- Alba, Francisco (2004), “Las respuestas mexicanas ante el fenómeno migratorio”, en Castillo, Manuel Ángel y Jorge Santibáñez (coordinadores), *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional*, Volumen I. El Colegio de la Frontera Norte y El Colegio de México, Tijuana, México.
- Amnistía Internacional (2010), *Victimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*, Editorial Amnistía Internacional, Madrid, España.
- Bécker Cuéllar, César (1996), “Palabras del Lic. César Bécker Cuellar, Subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación”, en *Memoria del Foro de Análisis de la Política Migratoria en México*, Senado de la República, México, DF.
- Beteta, Ramón y Ernesto Enríquez (1947), *La Protección Diplomática de los Intereses Pecuniarios Extranjeros en los Estados de América*, ponencia presentada en el VIII Congreso Científico Americano.
- Bustamante, Jorge A. (1997), *Cruzar la línea. La migración de México a los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica. México, DF.
- (1979), “Las propuestas de política migratoria en los Estados Unidos y sus repercusiones en México”, en *Centro de Estudios Internacionales, Indocumentados: mitos y realidades*, El Colegio de México, México, DF.
- Calleros Alarcón, Juan Carlos (2009), *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México*, Instituto Nacional de Migración, México, DF.
- Cardiel Marín, Rosario (1997), “La migración china en el norte de Baja California, 1877-1949”, en María Elena Ota Mishima (coordinadora), *Destino México. Un estudio de las migraciones asiáticas a México, siglos XIX y XX*, El Colegio de México, México.
- Carpizo, Jorge (1998), “El voto de los mexicanos en el extranjero: contexto, peligros y propuestas”, en Carpizo, Jorge y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, DF.
- Carreras de Velasco, Mercedes (1974), *Los mexicanos que devolvió la crisis*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, DF.
- Casillas R., Rodolfo (1991), “Migraciones centroamericanas en México, Semblanza de un proceso social emergente”, en *Relaciones*, Vol. XII (46):67-81.
- Casillas R., Rodolfo y Manuel Ángel Castillo G. (1994), *Los flujos migratorios internacionales en la frontera sur de México*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Consejo Nacional de Población, México, DF.

- Castillo G., Manuel Ángel (1992), "Las migraciones centroamericanas en México", en Rodolfo Casillas R. (compilador), *Los procesos migratorios centroamericanos y sus efectos regionales*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, DF.
- Castles, Stephen y Mark J. Miller (2004), *La era de la migración*, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa, México, DF.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2009), *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, DF.
- Delgado Wise, Raúl (2002), "La agenda oculta de la administración foxista en materia migratoria", en Raúl Delgado Wise y otros, *México en el primer año de Gobierno de Vicente Fox*, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa, México, DF.
- Durán Ochoa, Julio (1955), *Población*, Fondo de Cultura Económica, México, DF.
- Durand, Jorge (2007), "¿Un acuerdo bilateral o un convenio obrero patronal?", en Jorge Durand (compilador), *Braceros. Antología (1945-1964)*, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa, México, DF.
- (2005), "De traidores a héroes. Políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder", en Raúl Delgado Wise y Beatrice Knerr (coordinadores), *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa, México, DF.
- Durand, Jorge y Douglas S. Massey (2003), *Clandestinos*, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa, México, DF.
- Durón González, Gustavo (1925), "Repatriación de mexicanos", en *Problemas migratorios de México; apuntamientos para su solución*, Talleres de la Cámara de Diputados, México, DF.
- Esquivel Obregón, Toribio (1944), "Protección Diplomática de los Ciudadanos en el extranjero", ponencia presentada en la Tercera Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados.
- Fabila, Alfonso (1929), *El problema de la emigración de obreros y campesinos mexicanos*, Talleres Gráficos de la Nación, México, DF.
- Fernández de Castro, Rafael (1997), "The Mexican Government's Position on Migration: From Non-Engagement to an Active Search for a New Understanding. Is it Worth it?", en *Immigration in U.S.-Mexican Relations*, Brookings Institution, Washington, DC., Estados Unidos.
- Galarza, Ernesto (1964), *Merchants of Labor: The Mexican Bracero Story*, McNally and Lofetin, Santa Bárbara, Estados Unidos.
- Gamio, Manuel (1930), *Mexican Immigration to the United States, A Study of Human Migration and Adjustment*, The University of Chicago Press, Chicago, Estados Unidos.
- García Robles, Alfonso (1974), "La doctrina Calvo en las relaciones internacionales", en Alfonso García Robles y otros, *Carlos Calvo. Tres Ensayos Mexicanos*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, DF.
- García y Griego, Manuel (1988), "Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos", en Manuel García y Griego y Mónica Vera Campos, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*, Universidad Nacional Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa, México, DF.

- García y Griego, Manuel y Francisco Giner de los Ríos (1985), “¿Es vulnerable la economía mexicana a la aplicación de políticas migratorias estadounidenses?”, en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (compiladores), *México-Estados Unidos, 1984*, El Colegio de México, México, DF.
- García Zamora, Rodolfo (2007), “Migración internacional y desarrollo en México: tres experiencias estatales”, en Fernández de Castro, Rafael, Rodolfo García Zamora, Roberta Clariond Rangel y Ana Vila Freyer (coordinadores), *Las políticas migratorias en los estados de México*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa, México, DF.
- Gómez Arnau, Remedios (1990), *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, CISEUA y UNAM, México, DF.
- González Navarro, Moisés (1994), *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero, 1821-1970*, dos volúmenes, El Colegio de México, México, DF.
- (1993), “México en el siglo XIX”, en *El Poblamiento de México, tomo III*, Consejo Nacional de Población, México, DF. Págs. 9-21.
- Illades Aguiar, Carlos (1993), “Poblamiento y colonización: las políticas públicas, 1854-1910”, en *El Poblamiento de México, tomo III*, Consejo Nacional de Población, México, DF. Págs. 134-147.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2007), *Los extranjeros en México*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, México.
- Instituto Nacional de Migración (2005), *Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México*, Instituto Nacional de Migración, México, DF.
- Kauffer Michel, Edith F. (2004), “La integración de los ex refugiados guatemaltecos en los estados de Campeche y Chiapas”, en Manuel Ángel Castillo y Jorge Santibáñez (coordinadores), *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional, volumen I*, El Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de México y Sociedad Mexicana de Demografía, Tijuana, México.
- Landa y Piña, Andrés (1935), *Política demográfica estatuida en el plan sexenal*.
- Loyo, Gilberto (1935), *La política demográfica de México*, Talleres Tipográficos de S. Turranzas del Valle, México, DF.
- Lozano Ascencio, Fernando (2005), “De excluidos sociales a héroes sexenales. Discurso oficial y remesas en México”, en Raúl Delgado Wise y Beatrice Knerr (coordinadores), *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa, México, DF.
- Mármora, Lelio (2002), *Las políticas de migraciones internacionales*, Organización Internacional para las Migraciones y Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- Martínez Montiel, Luz María (2005), *Inmigración y diversidad cultural en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, DF.
- Massey, Douglas S., Rafael Alarcón, Jorge Durand y Humberto González (1987), *Return to Aztlan*, University of California Press, Berkeley, Estados Unidos.
- Morales. Patricia (1982), *Indocumentados mexicanos*, Grijalbo, México, DF.
- Ordorica, Manuel y José Luis Lezama (1993), “Consecuencias demográficas de la Revolución Mexicana”, en *El Poblamiento de México, tomo IV*, Consejo Nacional de Población, México, DF, Págs. 32-53.

- Orozco Garibay, Pascual Alberto (2003), *Nacionales, Ciudadanos y Extranjeros: La Población del Estado Mexicano*, Editorial Librería Porrúa y Colegio de Notarios del Distrito Federal, México, DF.
- Palma Mora, Mónica (2006), *De tierras extrañas*, Instituto Nacional de Migración, Instituto Nacional de Antropología e Historia y DGE Ediciones, México, DF.
- Péreznieto Castro, Leonel (1980), *Derecho Internacional Privado*, Harla, México, DF.
- Portes, Alejandro (2003), "Conclusion: Theoretical Convergencies and Empirical Evidence in the Study of Immigrant Transnationalism", en *International Migration Review*, Vol. 37 (3):874-892.
- Reyna Bernal, Angélica (1993), "El pensamiento y la política poblacionista en el México de la primera mitad del siglo XX", en *El Poblamiento de México, tomo IV*, Consejo Nacional de Población, México, DF, Págs. 54-73.
- Roberts, Bryan R., Reanne Frank y Fernando Lozano Ascencio (1999), "Transnational Migrants Communities and Mexican Migration to the US", en *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 22 (2):238-266.
- Rousseau, Charles (1953), *Droit International Public*, Librairie du Recueil Sirey, París, Francia.
- Ruiz, Olivia (2004), "Los riesgos de migrar: la migración centroamericana en la frontera México-Guatemala", en Castillo, Manuel Ángel y Jorge Santibáñez (coordinadores), *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional*, Volumen I. El Colegio de la Frontera Norte y El Colegio de México, Tijuana, México.
- Sandoval, Juan Manuel (1997), "La Región Fronteriza Sur de México en el Marco de la Seguridad Nacional Estadounidense", en Philippe Bovin (coordinador), *Las fronteras del Istmo. Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México, D.F.
- Santamaría Gómez, Arturo (2007), *2006, Emigrantes mexicanos: Movimientos y Elecciones Transterritoriales*, Universidad Autónoma de Sinaloa, México
- Valadés, Diego (1998), "Consideraciones constitucionales sobre el voto mexicano en el extranjero", en Carpizo, Jorge y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, DF.
- Vázquez, Josefina Zoraida (1993), "Colonización y pérdida de territorio, 1819-1857", en *El Poblamiento de México, tomo III*. Consejo Nacional de Población, México, DF, págs. 114-133.
- Yrizar Barbosa, Guillermo y Rafael Alarcón (2010), "Emigration Policy and State Governments in Mexico", en *Migraciones Internacionales*, Vol. 5 (4):165-198.



## Capítulo IV

# Las profundas contribuciones de la migración latinoamericana a los Estados Unidos<sup>1</sup>

### A. Migración y desarrollo en el mundo actual. Hacia un enfoque desde la globalización

En los últimos años, el examen de las relaciones entre la migración y el desarrollo ha vuelto a ocupar un lugar privilegiado en las agendas académicas y políticas de los gobiernos nacionales así como de las más diversas agencias internacionales e instituciones supranacionales (Banco Mundial, 2006; SEGIB, 2006; FOMIN, 2004; OIM, 2003).<sup>2</sup> En este sentido, desde mediados de los noventa se han impulsado diversos programas y políticas gubernamentales, y han proliferado numerosas publicaciones, foros, conferencias y reuniones de expertos de alto nivel, en los que se discuten y se acuerdan diversas estrategias y recomendaciones para potenciar el impacto de las migraciones en los procesos de desarrollo de los países emisores.

---

<sup>1</sup> Este capítulo fue preparado por Alejandro Canales, Economista por la Universidad de Chile y Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México. Profesor-Investigador de la Universidad de Guadalajara, México. Fue editor de la Revista Latinoamericana de Población y Director Adjunto del Sistema de Información en Migración y Desarrollo (SIMDE). Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias, del Sistema Nacional de Investigadores, de la Comisión de Ciencia Básica del CONACyT, de la Comisión Asesora de Sociología y Demografía del CONICET (Argentina), y formó parte del Task Force on International Migration.

<sup>2</sup> Nota del editor: el autor de este capítulo emplea en adelante la noción migración-desarrollo para referirse a este aserto que acá se denomina “relaciones entre la migración y el desarrollo”.

En términos analíticos, podemos clasificar estas propuestas y líneas de acción en torno a tres ejes de debate:

1. Las remesas son, sin duda, el tema hegemónico en todo el debate sobre la relación migración-desarrollo. Aunque suele señalarse el papel de los migrantes como agentes de cambio social, tecnológico y productivo (De Has, 2007), al final de cuentas este papel siempre termina vinculándose directamente al impacto económico de las remesas (Acosta y otros, 2006).
2. La relación migración-desarrollo parece restringirse a lo que al respecto pueda suceder o proponerse para los países de origen de la migración (OIM, 2006). En los países de destino la migración no se concibe como un *problema de desarrollo* propiamente tal. Por el contrario, en estos países se habla de una *cuestión migratoria*, la cual se configura desde otros campos sociales y políticos, distintos al del desarrollo.
3. En los foros de expertos, publicaciones académicas así como en los programas gubernamentales, hay una marcada preferencia por el *cómo* la migración (entiéndase las remesas) podría promover un proceso de desarrollo económico en las regiones de origen de la migración, dejando amplios vacíos en torno al *por qué* la migración (léase las remesas) podría tener tal impacto. En otras palabras, predomina ampliamente un discurso político por sobre uno académico, crítico o conceptual (Canales, 2008).

## 1. Migración y desarrollo: hacia un nuevo enfoque

Una debilidad de estas formulaciones sobre la relación migración-desarrollo es el *nacionalismo metodológico* que les subyace. Se trata de una herencia metodológica del pensamiento social que muestra y demuestra sus insuficiencias para el entendimiento y comprensión de los fenómenos sociales en un mundo globalizado (Beck, 1998). De acuerdo a este autor, en la sociedad moderna el pensamiento y la teoría social se sustentaron en el principio de correspondencia entre Estado, Nación y Territorio.

Sin embargo, la globalización plantea una ruptura con esta forma de observar las sociedades nacionales. Con la globalización, la sociedad misma está atravesada por un sistema de redes y relaciones de interconexión local-global, así como por procesos, actores y fuerzas sociales translocales y transnacionales. De hecho, la globalización es

un conjunto de interconexiones e interdependencias que han surgido entre múltiples regiones y que parece desembocar en un contexto de *desterritorialización* de la vida social (Appadurai, 1990).

En este contexto, el desafío para las ciencias sociales, es entonces, pensar el mundo como una sociedad global, y más precisamente, en términos de *sociedades globalizadas* (Canales, 2002). En un mundo donde las sociedades se globalizan, en donde los procesos sociales, económicos, culturales y de todo tipo traspasan y disuelven cotidianamente las fronteras nacionales, resulta anacrónico seguir suponiendo que el Estado-Nación es la forma social natural del mundo contemporáneo (Wimmer y Glick Shiller, 2002).

Tal es el caso de la relación migración-desarrollo. En un mundo globalizado, basado en modelos económicos y patrones de acumulación globales, no cabe duda que la relación migración-desarrollo debe también ser pensada y analizada en términos globales. Desde esta suerte de nacionalismo metodológico, se sigue viendo y concibiendo la migración internacional, sus causas, consecuencias e impactos, con base en categorías e indicadores que no recogen la complejidad del mundo contemporáneo. Por un lado, la migración internacional se sigue concibiendo solo como el desplazamiento de personas (a lo más de fuerza de trabajo) de un país a otro; por otro lado, las causas y consecuencias de la migración, también se restringen a un plano nacional. Ya sea como oportunidad de desarrollo en los países de origen, o como una cuestión social y política en los de destino, la problematización de la migración se restringe a los límites del Estado Nación<sup>3</sup>. Este enfoque de la migración internacional, plantea al menos tres limitaciones para el entendimiento de sus causas y consecuencias en la sociedad global contemporánea, a saber:

- **Sobrevaloración del impacto de las remesas.** Aunque se reconoce que no existe un consenso en torno al significado y magnitud de los efectos sociales e impactos económicos de las remesas (de Has, 2007) ha tenido mucha difusión una posición celebratoria y superficial en torno a sus posibles efectos en las economías receptoras del tercer mundo.
- **Invisibilidad del aporte de los inmigrantes.** En el caso del análisis de la inmigración internacional en los países de destino, se presenta un problema metodológico similar. El planteamiento

---

<sup>3</sup> De hecho, ha sido la crítica al nacionalismo metodológico lo que ha sustentado el enfoque del transnacionalismo, permitiendo ampliar el análisis de la migración internacional más allá de los contornos nacionales de origen y destino. Para más detalles véase IOE, 1999 y Moraes, 2006.

de la inmigración internacional como una cuestión social y política, no hace sino invisibilizar el aporte de los inmigrantes a esas economías y sociedades, aporte también demográfico, social y cultural (Canales, 2009; Delgado Wise y Márquez, 2007).

- **La cuestión de los derechos.** Una consecuencia de esta invisibilidad del aporte de los inmigrantes y de sus causas estructurales en los países de destino, es la distorsión que genera en el tema de la defensa y respeto de los derechos humanos y laborales de los inmigrantes. Si bien podemos aceptar que todo Estado tiene el derecho de limitar y restringir el ingreso de no nacionales, ello no los autoriza a controlar y restringir el acceso de esas poblaciones a sus derechos fundamentales. Es obligación y responsabilidad de todo Estado moderno y democrático, asegurar el igual acceso y respeto de los derechos fundamentales a todas las personas<sup>4</sup>.

Esta crítica al nacionalismo metodológico implica un doble desafío. Por un lado, se debe partir de una perspectiva más comprensiva, en donde no solo importen las condiciones de los países expulsores de mano de obra, sino también y especialmente la de los países perceptores de esta migración laboral. Por otro lado, el análisis debe sustentarse en categorías e indicadores que den cuenta de esta visión integral y global de la migración en las sociedades contemporáneas.

## 2. Migración y reproducción social

Salvo algunas excepciones, hasta fines de los años noventa el análisis de la migración y sus impactos se solía circunscribir a los lugares de origen o bien a los de destino. Una primera ruptura con estas visiones unidireccionales, se dio a través del auge del enfoque transnacional. La base de este enfoque es ampliar el campo de observación de la migración internacional, integrando en un mismo análisis las condiciones en el origen con las del destino de los desplazamientos. La tesis subyacente es que la migración no implica necesariamente una ruptura y alejamiento de los lugares de origen, sino más bien la configuración de un campo social transnacional, a través del cual la comunidad de origen (las redes

---

<sup>4</sup> Esta distorsión es lo que ha llevado a planteamientos fundamentalistas y radicales, como el *Dilema Numbers v/s Rights* (Martin, 2009; y Ruhn y Martin, 2009).

sociales y familiares, las estructuras sociales) se traslada y reproduce en los lugares de destino, y viceversa (Smith, 2006).

A esta visión, queremos agregar un segundo orden de ruptura y análisis. Es la idea que la migración debe considerarse como un asunto que no solo forma parte de la sociedad contemporánea, sino que, y retomando a Giddens, es un proceso social que contribuye a la *estructuración* de las sociedades contemporáneas. En este enfoque, la sociedad no se limita a los contornos territoriales del Estado Nación, sino que se ha ampliado y expandido más allá de ellos, conforme se ha ampliado y expandido su globalización. Lo que sucede en los lugares de origen no es exógeno a los lugares de destino, y viceversa, pues a través de la migración, ambas sociedades (de origen y destino), se amplían y se expanden, configurando campos sociales transnacionales. Este enfoque plantea un doble desafío.

- Por un lado, el objeto de observación ya no se circunscribe únicamente a la migración internacional, sino que se amplía a la sociedad en su conjunto. Aquí, no debemos perder de vista que a través del estudio de la migración, queremos entender algunos de los problemas de la sociedad contemporánea. En particular, este es el caso cuando nos centramos en el análisis y entendimiento de la relación migración-desarrollo.
- Por otro lado, esta perspectiva de análisis de la sociedad y la migración requiere de categorías y conceptos que den cuenta de estos procesos y de las vicisitudes de la migración internacional actual, asegurando el entendimiento del funcionamiento de las sociedades contemporáneas.

En este sentido, es relevante el análisis del papel de las migraciones internacionales en los procesos de reproducción social en la sociedad contemporánea, siguiendo esta perspectiva analítica de la globalización.

Frente al reduccionismo prevaleciente en los discursos políticos y en la toma de decisiones sobre políticas de migración, este enfoque desde la reproducción social en la globalización, ofrece un marco comprensivo y global de las causas e impactos de la migración internacional para todos los países y actores sociales involucrados.

En términos de la reproducción social, una de las consecuencias inmediatas de esta perspectiva de entendimiento de la migración internacional es que a través de ella se activan mecanismos que articulan e integran en un mismo proceso, las condiciones y dinámicas de la reproducción social de los países de origen con las condiciones y dinámicas de la reproducción social de los países de destino (Canales y Montiel, 2010).

Al respecto, hay distintos niveles y procesos a través de los cuales se manifiesta este papel de la migración en la reproducción social en la globalización. Solo quisiéramos referirnos a tres de ellos, particularmente importantes.

- La migración como reproducción demográfica (transferencias demográficas)
- La reproducción desde la economía: migración, trabajo y remesas (transferencias económicas)
- La migración como reproducción social (transferencias sociales y culturales).

#### **a) Reproducción demográfica**

La migración provee un mecanismo que permite una relación de complementariedad demográfica entre la dinámica poblacional en las regiones de origen con la dinámica en los países de destino. En concreto, en el caso de las migraciones a los Estados Unidos y Europa principalmente, la migración permite llenar el vacío demográfico que está generando el proceso de envejecimiento de la población en esos países (Cooke, 2003; Domingo i Valls, 2006; Naciones Unidas, 2001; CONAPO, 2008).

Asimismo, en los países de origen (especialmente en el caso de los países del Tercer Mundo) se asiste a una fase muy particular de su demografía, que se ha dado en llamar como el bono demográfico. Hoy en día, como nunca antes, y como no sucederá después, en estos países se da un extraordinario incremento de la población en edades activas, reduciendo de manera significativa los niveles de dependencia demográfica. En este contexto, la migración internacional configura una forma de exportación de este bono demográfico hacia los países del primer mundo, los cuales pasan también por una coyuntura especial de déficit de población en edades jóvenes y activas.

De esta forma, la migración internacional no solo articula dos dinámicas demográficas distantes geográficamente, sino que por ese medio, configura un modelo de reproducción demográfica propio de esta era de globalización. En este contexto, nuestra hipótesis es que, hoy en día la reproducción social en la sociedad global se sustentaría, al menos en parte, en este modelo de reproducción demográfica que, con base en la migración internacional, articula dinámicas demográficas localmente situadas, pero que adquieren un sentido y significado global que trasciende sus fronteras locales.

## **b) Reproducción y economía**

Si desde la demografía la migración es vista como un sistema de transferencias demográficas, desde la economía es un doble proceso de transferencias económicas. Por un lado, como un proceso de transferencia de fuerza de trabajo desde las comunidades de origen hacia las economías desarrolladas. Por otro lado, las remesas representan un sistema de transferencias salariales en sentido inverso, que contribuyen a la reproducción social de los inmigrantes, sus familias y comunidades de origen. Ambos flujos (trabajo y remesas) contribuyen a definir el carácter de las migraciones internacionales en el actual contexto de globalización económica.

La migración como transferencia de fuerza de trabajo, y las remesas como transferencias salariales, contribuyen junto a otros factores, a la configuración de una estructura social a través de la cual se da la articulación de lo local (la reproducción social y demográfica) con lo global (la producción, el trabajo y el capital). En el capitalismo global, cada uno de estos momentos (el productivo y el reproductivo) se desarrolla en ámbitos territoriales diferentes, pero debidamente articulados a través de las transferencias de trabajo y remesas que toman forma a través del proceso social de la migración.

Con base en esta tesis, sobre el papel de las migraciones en la reproducción de la economía global, se desprenden dos corolarios a tomar en cuenta, a saber:

- La cuestión migratoria en los lugares de destino debe incorporar el aporte de los inmigrantes a la economía, tanto en términos de sus aportes directos a la fuerza de trabajo y mercados laborales, como en relación a sus aportes directos a la producción (PIB), e indirectos a la reproducción del capital.
- En los países de origen de la migración, el análisis de los impactos económicos de las remesas debe considerar de manera explícita este origen salarial de las mismas. Si las remesas son un sistema de transferencias salariales, es evidente que su papel en la economía global es financiar la reproducción social de los migrantes y sus familias, para que a través de ello, se sustente la reproducción de la fuerza de trabajo migrante.

## **c) Reproducción social**

En el origen de todo flujo migratorio, suele haber factores estructurales desencadenantes. Ya sea que se trate de factores económicos, sociales, políticos o bien desastres naturales. Sin embargo, para su puesta en marcha, la migración, como muchos otros procesos sociales, debe

sustentarse en un sistema de redes y relaciones sociales, a través de las cuales se genera su propia reproducción en un proceso de causación acumulativa (Massey, 1990).

A través de este sistema de redes y relaciones sociales, la migración deviene mecanismo de reproducción social del migrante, su familia y su comunidad. Se trata de una reproducción basada en relaciones transnacionales, impulsadas por la migración, y sustentadas en su capital social (Glick Schiller, Basch y Blanc-Szanton, 1992).

En particular, y una vez establecido este sistema de redes sociales transnacionales, él no solo sirve para sostener el desplazamiento de personas, sino que a través de ese sistema se configura también un continuo flujo de bienes materiales y simbólicos en ambos sentidos. A través de esta circulación de bienes, información, personas, símbolos, formas de poder y autoridad, entre otros, se articula la reproducción social de las comunidades de origen con el proceso de reproducción social en los lugares de asentamiento de los migrantes en los países de destino (Canales y Montiel, 2010).

Ahora bien, esta visión integrada de estas tres dimensiones o momentos de la migración internacional (demografía, economía, redes sociales) nos permite alcanzar un nuevo nivel de comprensión de la migración internacional, como componente y artífice de la reproducción social en la sociedad global contemporánea.

- La perspectiva desde las redes sociales, del capital social, nos permite entender cómo se reproduce a ese nivel, la migración (Massey y otros, 2009). Asimismo, la configuración de comunidades transnacionales con base en estas redes y capitales sociales, nos permite entender cómo esta reproducción adquiere una forma translocal o transnacional, que articula espacios locales y globales.
- Por otro lado, desde la demografía podemos entender cómo esta reproducción translocal de la migración es también una reproducción translocal de las poblaciones, conformando un sistema global de reproducción demográfica.
- Finalmente, desde la economía, podemos entender el sentido de estas reproducciones social y demográfica. Es evidente que la migración permite articular un momento reproductivo local (comunidades de origen) con un momento productivo global (inserción laboral en economías de destino).

La integración de estos diferentes niveles de análisis de la migración internacional permite entender que este proceso de articulación local-global que se da a través de la migración internacional, no es solo de

categorías económicas (trabajo, fuerza de trabajo, remesas, producción, reproducción, entre otras), o demográficas pura y simplemente, sino también, y fundamentalmente, es la articulación y contraposición de sujetos sociales, de clases, estratos y grupos sociales, así como de sus posiciones desiguales en una estructura social.

Como señala Tilly (1990), si bien las redes sociales contribuyen a reproducir y sostener procesos sociales (en este caso la migración, sus familias), también contribuyen a reproducir las formas y carácter de estos procesos y relaciones sociales, y en particular, la posición social de estos sujetos (migrantes en nuestro caso) en la estratificación social de la sociedad.

## **B. Contribuciones demográficas de la inmigración latinoamericana en los Estados Unidos**

La migración es, qué duda cabe, desplazamiento de personas entre dos espacios diferentes. Sin embargo, este desplazamiento o flujo de personas no se da en abstracto, sino en un contexto demográfico particular, el cual le da un sentido y significado. En la actualidad, el contexto demográfico de las migraciones internacionales está conformado por dos situaciones diferentes que caracterizan la dinámica demográfica de los países de origen y de destino (Domingo i Valls, 2006; Naciones Unidas, 2001).

En el caso de los países de origen, especialmente en América Latina, asistimos a la última fase de su transición demográfica, previa al envejecimiento de su población (Guzmán, 2002). En esta fase, se da una reducción del volumen absoluto y relativo de la población infantil, así como un incremento también en términos absolutos y relativos de la población en edades activas. Asimismo, la población adulta mayor, aun cuando crece en términos absolutos, se mantiene en bajos montos demográficos. Esta dinámica demográfica se manifiesta en una reducción significativa del índice de dependencia demográfica, esto es, en la relación entre población en edad activa y población en edad inactiva.

Esta combinación de tendencias demográficas provoca una coyuntura histórica única. En las próximas décadas, la carga que representa la población inactiva será muy inferior con relación a la de otras coyunturas históricas. Es por ello que a esta peculiar situación se la ha denominado *bono demográfico*, ya que se quiere enfatizar la favorable situación, en términos de relaciones de dependencia y carga económica, que implica esta reducción de la población en edades inactivas (CONAPO, 2008 y 2001; Ham, 2003; Partida y Tuirán, 2002).

En el caso de los países de destino (particularmente Europa y los Estados Unidos), asistimos en cambio, a una fase mucho más avanzada de su transición demográfica, caracterizada por el envejecimiento de la población. En este caso, al descenso de la población infantil, se agrega el descenso también absoluto y relativo de la población adulta, especialmente menores de 50 años, así como el incremento en términos absolutos y relativos de la población adulta mayor.

Estas tendencias configuran una peculiar estructura demográfica caracterizada por una desfavorable relación de dependencia demográfica. Ahora bien, el déficit de población en edades activas y reproductivas plantea una situación de inestabilidad demográfica, al menos en dos sentidos. De una parte, a la reducción de los niveles de fecundidad de la población nativa (en algunos casos, incluso por debajo del nivel de reproducción demográfica), se agrega la reducción absoluta de población en edades reproductivas, lo cual deriva en un descenso de la natalidad que compromete la reproducción biológica de la población nativa. De otra, el déficit de población en edades activas compromete también la capacidad de reproducción económica de la población.

En este contexto, la migración internacional (y en particular, su carácter masivo, como es el caso de la migración latinoamericana hacia los Estados Unidos) contribuye precisamente a llenar este vacío de población en edades activas, que es generado por el envejecimiento de la población en los países desarrollados. A través de la migración se fomenta la exportación de parte de este bono demográfico desde los países latinoamericanos, el cual contribuye a solventar el déficit de población en edades activas que genera el envejecimiento de la población en los Estados Unidos.

Ahora bien, este sistema de complementariedad demográfica no está exento de tensiones y contradicciones. La consecuencia en los países de destino es que la masividad de la inmigración puede derivar en un virtual reemplazo demográfico de población nativa por inmigrantes, transformando con ello la composición étnica y migratoria de la población. Cabe señalar, sin embargo, que la masividad de la inmigración no es sino la otra cara de la magnitud del déficit demográfico en los países de destino.

Por su parte, en los países de origen, si bien la masividad de la emigración de población a corto plazo reduce la presión que genera el bono demográfico, a mediano y largo plazo el efecto puede ser contraproducente. La reducción de la población en edades reproductivas deriva a mediano plazo en una reducción de la natalidad, a lo cual si le agregamos la reducción de la fecundidad que

ya se experimenta en estos países, entonces estaríamos en un escenario en que se compromete la capacidad de reproducción demográfica<sup>5</sup>.

Considerando lo anterior, en este apartado se presenta un análisis estadístico con base en fuentes oficiales que permiten documentar y dimensionar la magnitud de este proceso de complementariedad para el caso de la migración latinoamericana hacia los Estados Unidos. Se inicia con un muy breve análisis que ilustra la magnitud de la migración reciente y sus principales características. En un segundo momento, se estima el aporte de la inmigración latinoamericana a la demografía de los Estados Unidos. En particular, se calcula el aporte de la inmigración al crecimiento demográfico total y por grandes grupos de edades, así como a la natalidad y reproducción demográfica. Finalmente, se presenta un análisis que permite medir la magnitud del cambio en la composición étnica y migratoria de la población de los Estados Unidos en la última década.

## **1. El contexto demográfico de la inmigración actual**

Desde fines del siglo XX, los Estados Unidos junto a la mayor parte del mundo desarrollado se encuentran en un proceso de envejecimiento de su población. Se trata de un cambio demográfico de grandes magnitudes que surge ante la combinación de dos dinámicas demográficas: la ampliación de la esperanza de vida de los individuos, y la reducción de los niveles de fecundidad y natalidad de la población (Pérez, 2002; Rodríguez, 1994).

La conjunción de ambas dinámicas se traduce en una radical transformación de la estructura por edades de la población, reduciéndose el volumen absoluto y relativo de la población infantil e incrementándose el volumen absoluto y peso relativo de la población adulta y adulta mayor (Canales, 2001). Este cambio en la estructura de la población, plantea un cambio no menos importante en los equilibrios demográficos e intercambios intergeneracionales, tanto en términos sociales, como económicos y políticos (Lee, 1995).

Los datos para los Estados Unidos, y en especial para el grupo étnico mayoritario, ilustran claramente este proceso de envejecimiento demográfico. Como se ilustra en el cuadro IV.1, en el caso de la población

---

<sup>5</sup> Este escenario ya se manifiesta en el Occidente de México, en donde la masiva emigración a los Estados Unidos, junto al descenso de la fecundidad, ha derivado en el despoblamiento de amplias zonas de esta región del país. Para más detalles, véase Canales, 2009a; y Canales y Montiel, 2009.

blanca no hispana<sup>6</sup>, el grupo etáreo de 65 años o más incrementó su participación relativa en más de 3 puntos porcentuales entre 1980 y 2010 y se espera que incremente en otros 5 puntos porcentuales en los próximos 10 años.

Cuadro IV.1  
ESTADOS UNIDOS. INDICADORES DE ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN  
BLANCA NO LATINA (1980-2020)

	1980	1990	2000	2010	2020
Población 65 y + (porcentajes)	12,5	14,4	15,0	15,7	19,4
Edad mediana (años)	31,7	34,9	38,6	41,1	42,1
Índice de envejecimiento	59,8	73,4	80,4	91,3	113,3

Fuente: Estimaciones propias con base en US Census Bureau, *Demographic Trends in the 20th Century. Census 2000 Special Reports, Series CNSR-4*; y *US Census Bureau Projections of the Resident Population by Age, Sex, Bureau, Race and Hispanic Origins: 1999 to 2010*.

Asimismo, la edad mediana de la población blanca no hispana se incrementó de 31,7 a 41,1 años entre 1980 y 2010 y se espera que se incremente a 42,1 en la próxima década. Este dato indica que ya en la actualidad más del 50% de la población blanca no hispana es mayor de 41 años, mientras que en 1980, más del 50% era menor de 32 años.

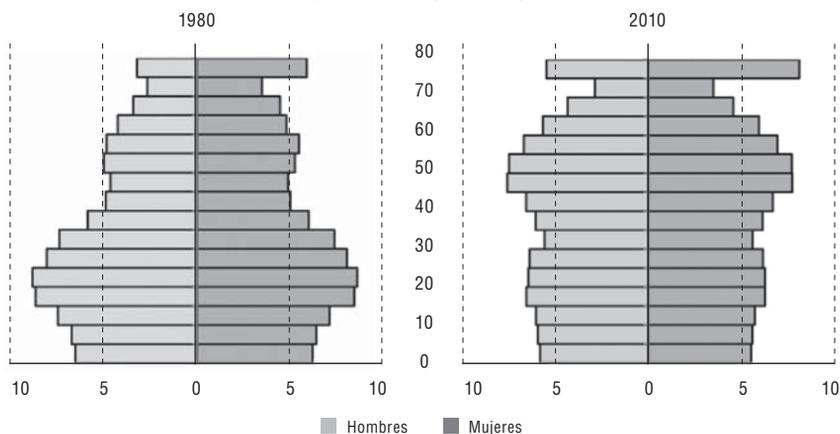
Finalmente, el índice de envejecimiento resulta aún más elocuente, indicando el ritmo de avance del proceso de envejecimiento entre la población blanca no hispana de los Estados Unidos. En 1980 se daba una relación de solo 59,8 adultos mayores por cada 100 infantes (menores de 15 años). En 2010 esta relación se incrementó en más de un 50%, de modo que actualmente hay casi 92 adultos mayores por cada 100 infantes. Asimismo, se espera que en la próxima década la población adulta

<sup>6</sup> Los inmigrantes latinos, en este texto, comprenden a aquellas personas nacidas en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Los nativos comprenden dos grupos: a) los nacidos en los Estados Unidos que son hijos de padre o madre nacidos en alguno de los 20 países latinoamericanos mencionados (segundas generaciones), y b) los nacidos en los Estados Unidos que no son hijos de padre o madre latinoamericana pero que se declaran de origen mexicano, cubano o centro y sudamericano (terceras, cuartas y sucesivas generaciones). Cuando se habla nada más de latinos se está haciendo referencia tanto a los inmigrantes latinos como a los nativos latinos.

mayor supere en volumen a la población infantil, ilustrando con ello la magnitud del cambio en la estructura demográfica de la población blanca no hispana de los Estados Unidos.

La pirámide de edades de la población blanca no hispana ilustra claramente este cambio demográfico. En 1980, aun cuando ya se daba una reducción significativa de la población infantil, la población blanca no hispana tendía a concentrarse en edades jóvenes. De hecho, en ese año, casi el 56% de la población blanca no hispana era menor de 35 años (véase el gráfico IV.1). En 2010, en cambio, esta relación se invierte, lo cual se refleja en la forma de la pirámide de edades. En este año, casi el 57% de la población tiene más de 35 años. De hecho, como se observa en el gráfico siguiente, en este año, los grupos etáreos con mayor volumen de población son los de 45-49 y 50-54 años.

Gráfico IV.1  
ESTADOS UNIDOS. ESTRUCTURA ETÁREA DE LA POBLACIÓN BLANCA NO LATINA  
(1980 Y 2010)  
(Millones de personas)



Fuente: Estimación propia con base en US Census Bureau, *Demographic Trends in the 20th Century. Census 2000 Special Reports*, Series CNSR4. Washington D.C., November 2002.

Ahora bien, el gráfico IV.1 ilustra claramente cómo el proceso de envejecimiento contribuye a generar un desequilibrio en las relaciones demográficas intergeneracionales. Este desequilibrio se manifiesta en el déficit demográfico de personas jóvenes e infantes en el caso de la población blanca no hispana de los Estados Unidos. En este marco, se puede entender y comprender el papel y contribuciones que hace la inmigración contemporánea a la demografía de los Estados Unidos, en especial la procedente de los países latinoamericanos.

## 2. La inmigración latinoamericana en los Estados Unidos

Un primer aspecto destacable es el gran crecimiento absoluto y relativo de la migración latinoamericana hacia los Estados Unidos. Como se ilustra en el cuadro IV.2, hasta 1960 había menos de un millón de inmigrantes latinos residiendo en los Estados Unidos, los que representaban menos del 0,5% del total de la población residente en ese país. A partir de entonces la inmigración latinoamericana ha crecido en forma vertiginosa, alcanzando la cifra de casi 19 millones de inmigrantes en 2009, los que representan el 6,3% de la población de los Estados Unidos.

Cuadro IV.2  
ESTADOS UNIDOS. POBLACIÓN TOTAL Y POBLACIÓN DE ORIGEN  
LATINOAMERICANO (1950-2009)  
(Miles de personas)

Año	Población Total	Población de origen latinoamericano					
		Total		Nativos		Inmigrantes	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1950	150 694,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	566,3	0,4
1960	179 301,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	814,9	0,5
1970	203 235,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1 636,2	0,8
1980	226 545,8	10 819,6	4,8	6 925,9	3,1	3 893,7	1,7
1990	248 709,9	16 556,1	6,7	8 982,3	3,6	7 573,8	3,0
2000	274 087,0	31 195,7	11,4	17 411,1	6,4	13 784,6	5,0
2009	301 482,8	44 114,8	14,6	25 168,5	8,3	18 946,3	6,3

Fuente: 1950 y 1960, Censo de Población, Muestra del 11%, Buró del Censo de los Estados Unidos. 1970 y 1980, CELADE, IMILA, y US Census Bureau, Demographic Trends in the 20th Century. 1990, Censo de Población, Muestra del 5%, Buró del Censo de los Estados Unidos. 2000 y 2009, cálculos propios con base en *Current Population Survey, March Supplement*.

Esta tendencia de la inmigración ha derivado en que América Latina sea actualmente la principal región de origen de la migración a los Estados Unidos. De hecho, en 2009 los latinoamericanos representaron más del 48% de la población inmigrante, a la vez que, en los últimos veinte años, el 60% de los nuevos inmigrantes que llegaron a los Estados Unidos provenían de esta región.

A este crecimiento de la inmigración latinoamericana hay que agregar la dinámica de la población nativa de origen latino, esto es, los descendientes de inmigrantes, también llamados inmigrantes de segundas y terceras generaciones. Al respecto, los datos indican que esta población pasó de menos de 7 millones en 1980 a poco más de 25 millones en 2009.

Estos datos muestran que la población de origen latinoamericano (nativos e inmigrantes) es el grupo étnico y migratorio de mayor ritmo de

crecimiento en las últimas décadas. Este crecimiento demográfico ubica actualmente a este grupo social como la primera minoría étnica de los Estados Unidos, desplazando a la población afroamericana no latina.

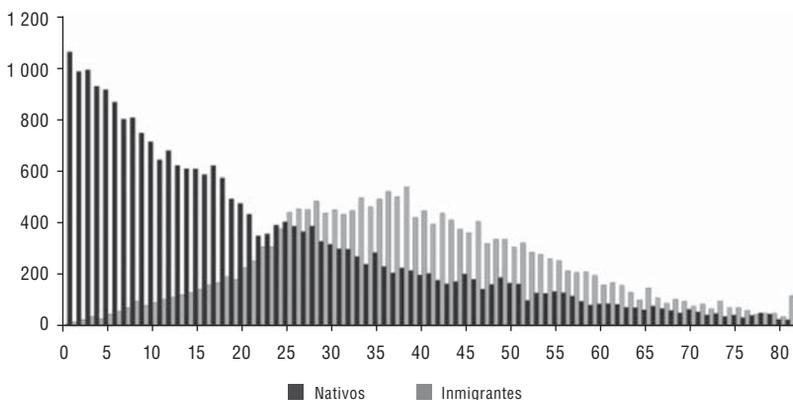
Todos estos datos permiten una primera aproximación a la contribución de la inmigración latinoamericana a la reproducción demográfica en los Estados Unidos. Considerando tanto su volumen absoluto como su ritmo de crecimiento, es indudable que esta inmigración tiene importantes impactos en la dinámica demográfica de la población en los Estados Unidos. En particular, se pueden señalar tres aspectos en los cuales se da esta contribución demográfica: complementariedad de las estructuras etáreas; aporte al crecimiento demográfico, tanto en forma directa como a través de su descendencia; y cambios en la composición étnica de la población de ese país.

### a) Complementariedad etárea

Un primer nivel de contribución de la inmigración latinoamericana se refiere a su aporte para cubrir los vacíos demográficos que presenta la estructura etárea de la población angloamericana (blancos no latinos). Como se ilustra en el gráfico IV.2, la población de origen latinoamericano muestra una peculiar distribución etárea.

En el caso de los inmigrantes, como es de esperarse, se trata esencialmente de personas en edades activas. Esto se expresa en la casi total ausencia de infantes, junto a una baja presencia de adultos mayores. Solo el 5,3% de los inmigrantes son niños menores de 15 años,

Gráfico IV.2  
ESTADOS UNIDOS. COMPOSICIÓN ETÁREA DE LA POBLACIÓN DE ORIGEN  
LATINOAMERICANO, SEGÚN CONDICIÓN MIGRATORIA (2009)  
(Miles de personas)



a la vez que menos del 8% son mayores de 65 años. Por el contrario, casi el 87% corresponde a personas en edades activas. En particular, cabe señalar que el 69% de los inmigrantes latinoamericanos tienen entre 15 y 49 años, lo que indica que más de dos tercios de los inmigrantes corresponden a personas no solo en edades activas, sino también en edades reproductivas.

Por su parte, la población nativa de origen latinoamericano muestra una composición etárea muy diferente, pero igualmente signada por la ausencia de población adulta mayor. En este caso, menos del 4% de los latinos nativos tienen 65 años o más. Lo relevante en todo caso es la alta proporción de población infantil. En 2009 prácticamente la mitad de la población latina nacida en Estados Unidos estaba compuesta por niños menores de 15 años.

Cabe señalar que en ambos casos (población nativa e inmigrantes) la estructura etárea es la que cabría esperar. La alta proporción de niños se debe a que la gran mayoría de ellos son hijos de inmigrantes. En este sentido, ambas estructuras etáreas están estrechamente integradas y no pueden entenderse separadamente.

Considerando lo anterior, resulta particularmente interesante contrastar la estructura de edades de la población de origen latinoamericano (nativos e inmigrantes conjuntamente) con la del resto de la población nativa. Esta comparación permite ilustrar la complementariedad que se da actualmente entre ambas estructuras demográficas. Al respecto, se pueden señalar al menos dos maneras diferentes de cómo la población de origen latino contribuye a la dinámica demográfica en los Estados Unidos.

- Como se observa en el gráfico IV.3, contribuye directamente al complementar el vacío demográfico que se da en la población norteamericana en edades productivas y reproductivas, esto es, entre las edades de 20 a 45 años, aproximadamente<sup>7</sup>. En estas edades, la población de origen latinoamericano representa casi el 20% de la población residente. En este caso, además, resulta interesante que el principal aporte viene directamente de los

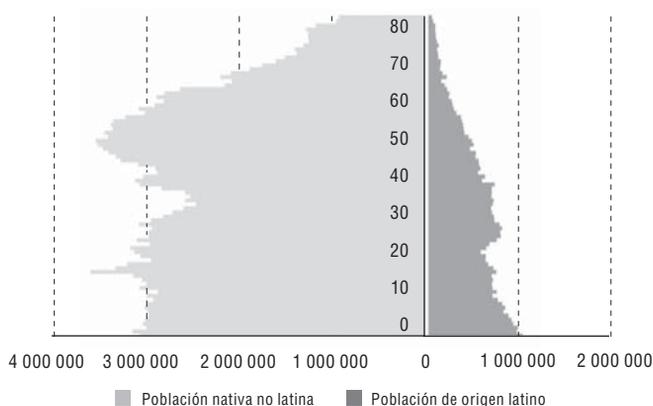
---

<sup>7</sup> Ello se debe a los efectos e inercias de la dinámica demográfica en ese país. La población mayor de 45 años corresponde a los individuos nacidos durante el llamado “baby boom”, en la segunda posguerra, el que se prolonga hasta inicios de los años sesenta del siglo pasado. A partir de entonces se manifiesta una menor natalidad que genera este “vacío” en la pirámide de edades. No obstante, a partir de los setenta y ochenta, cuando la generación del *baby boom* inicia su fecundidad, vuelve a incrementarse el número de nacimientos, lo que expande nuevamente la base de la pirámide poblacional, generando este vacío entre las edades ya mencionadas.

inmigrantes latinoamericanos, aunque la participación de los latinos nacidos en los Estados Unidos no es muy inferior. No obstante, se puede afirmar que en estos tramos de edades son los inmigrantes de primera generación los que contribuyen en mayor medida a llenar este vacío de población en edades activas y reproductivas que deja el envejecimiento de la población angloamericana. Ahora bien, si se considera que se trata de un grupo étareo en plenas capacidades productivas y reproductivas, se puede concluir que el aporte de los latinoamericanos es doble. Contribuyen tanto a la reproducción económica directamente como a la reproducción biológica de la población a nivel intergeneracional.

- Un dato aún más significativo es la contribución indirecta que se deriva de la inmigración latinoamericana, y que adquiere un papel cada vez más relevante en la reproducción intergeneracional y a mediano plazo de la población en Estados Unidos. Se trata de los hijos de los inmigrantes latinoamericanos que nacen en los Estados Unidos y, por tanto, son ciudadanos de ese país. Al respecto, se observa que la población de origen latinoamericano representaba en el 2009 más del 21% de la población menor de 15 años, alcanzando incluso al 23,6% en el caso de la población menor de 5 años. En otras palabras, actualmente uno de cada cinco menores de 15 años, es una persona de origen latinoamericano, proporción que muy probablemente

Gráfico IV.3  
ESTADOS UNIDOS. POBLACIÓN NATIVA Y DE ORIGEN LATINO POR EDAD  
DESPLEGADA (2009)



sea la que tienda a predominar en las próximas décadas en ese país. Al respecto, cabe señalar que el 94% de los latinos menores de 15 años son niños nacidos en los Estados Unidos, hijos o descendientes de inmigrantes latinoamericanos.

Este segundo nivel de contribución resulta aún más importante que el primero, no solo por su magnitud cuantitativa sino porque permite prefigurar el cambio en la composición étnica de la población norteamericana durante las próximas décadas. Esta idea se refuerza al considerar las diferencias en el comportamiento reproductivo de la población de origen latino con respecto a los demás grupos étnicos y migratorios en los Estados Unidos.

#### *Fecundidad, natalidad y reproducción*

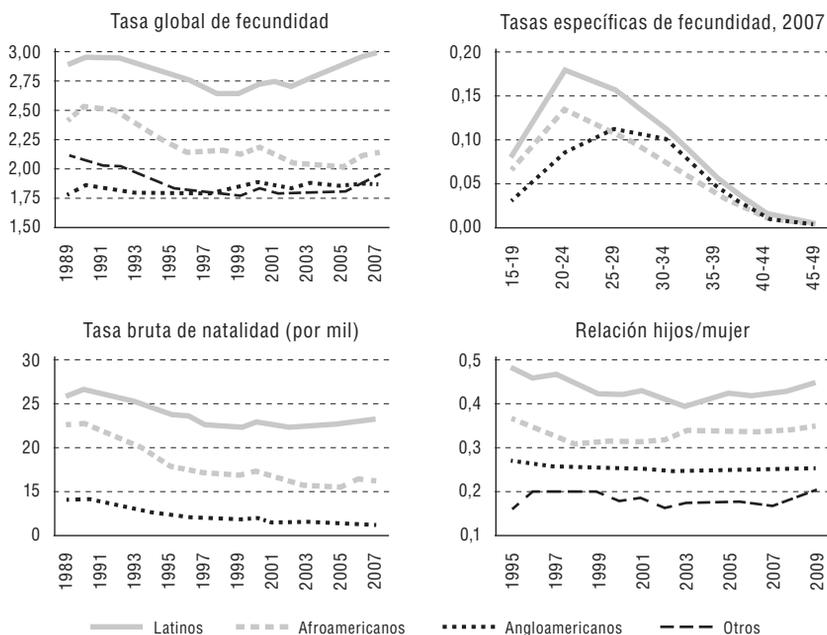
Un segundo nivel de análisis de la contribución de la inmigración latinoamericana al crecimiento demográfico en los Estados Unidos se refiere a su comportamiento reproductivo, a través del cual se da un impulso importante al crecimiento natural de la población estadounidense.

Si se considera que en general se trata de inmigrantes en edades activas y reproductivas, es de esperar entonces que al cabo de los años este incremento en la base demográfica redunde en un incremento proporcional en su descendencia que, en este caso, correspondería a población estadounidense de origen latinoamericano. Esto es precisamente lo que está sucediendo y que se ilustra con el gran crecimiento de la población nativa de origen latino en los Estados Unidos, siendo este grupo en particular el que genera el mayor aporte absoluto al crecimiento demográfico contemporáneo en dicho país.

Resulta particularmente interesante comparar el comportamiento reproductivo de la población de origen latinoamericano con el de otros grupos étnicos. Esta comparación nos indica que el gran impulso del crecimiento natural de los latinos tendría dos componentes: el incremento de la base demográfica, resultado de la gran inmigración de latinoamericanos a partir de los años ochenta y que se acentúa en los noventa y se mantiene en los años siguientes; y una mayor fecundidad de las mujeres latinas respecto a las de otros grupos étnicos. La conjunción de ambos componentes indica que a partir de los noventa habría cada vez más mujeres latinas, las que tienen en promedio más hijos. Todo ello redundaría en una mayor natalidad y crecimiento natural de este grupo étnico.

Al respecto, los datos son elocuentes y corroboran estas hipótesis. Como se observa en el gráfico IV.4, todos los indicadores de fecundidad y natalidad ubican a las mujeres latinoamericanas por encima de las de otros grupos étnicos y migratorios. La tasa global de fecundidad de

Gráfico IV.4  
 ESTADOS UNIDOS. INDICADORES DE FECUNDIDAD Y NATALIDAD,  
 SEGÚN ORIGEN ÉTNICO Y MIGRATORIO DE LA MADRE (1989-2009)



Fuente: Tasas Global y Específicas de Fecundidad y Tasa Bruta de Natalidad tomados de CDC, *National Cital Statistics Report* Vol. 57, No. 12, 2009; y Vol. 56, No. 6, 2007. Relación hijos/mujer, estimaciones propias con base en *Current Population Survey, March Supplement*, de 1995 a 2009.

las latinas ha sido sistemáticamente superior al promedio nacional y, especialmente, al de las angloamericanas. Por edades, las diferencias son evidentes y se acrecientan entre las mujeres jóvenes. De hecho, la estructura por edad de la fecundidad muestra que mientras las latinas y afroamericanas tienen una estructura de fecundidad de cúspide temprana, las angloamericanas muestran estar en un estado más avanzado de transición de la fecundidad, con una cúspide más tardía, que refleja la posición de los nacimientos hacia los grupos de edad de 25 a 34 años.

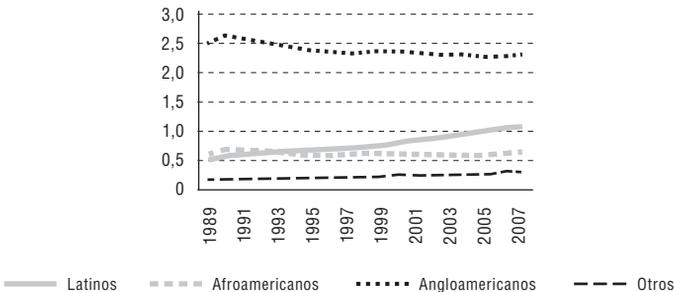
Esta diferencia en el comportamiento reproductivo tiene importantes repercusiones en los niveles de natalidad de cada grupo étnico-migratorio. En el caso de las mujeres latinas se combinan dos factores que redundan en una alta natalidad. Por una parte, se trata de una población que se concentra en edades jóvenes y, por otra, es en esas edades donde los niveles de fecundidad son muy superiores a los de las mujeres de otros grupo

étnicos-migratorios. El corolario de esta situación es que se da una mayor natalidad, fenómeno que se evidencia al considerar tanto la tasa bruta de natalidad como la relación niños/mujer.

En el caso de la tasa de natalidad, se da además un fenómeno peculiar. Mientras la natalidad de la población afroamericana y blanca no latina tiende ir hacia la baja en las últimas dos décadas, en el caso de la población latina esta tendencia inicia un proceso de recuperación a partir de fines de los años noventa, estabilizándose en niveles que son casi dos veces superiores al de la población blanca no latina y 50% superiores al de la población afrodescendiente no latina.

Con base en estos indicadores, no resulta extraño observar que la población latina sea prácticamente la única que muestre un crecimiento absoluto en el número de nacimientos en las últimas dos décadas. En concreto, de acuerdo al origen étnico de la madre, se tiene que los nacimientos de madres latinas prácticamente se duplicó entre 1989 y 2007, al pasar de 530 mil nacimientos en el primer año, a 1,06 millones en este último año (véase el gráfico IV.5). Se trata, sin duda, de un incremento sin precedentes en la historia reciente de ese país. Estos datos ilustran no solo un cambio en la composición étnica de los nuevos estadounidenses, sino que prefiguran un cambio de similares proporciones en la composición étnica de la población norteamericana en las próximas décadas. De hecho, si a comienzos de los años noventa los latinos contribuían con menos del 16% de los nacimientos, actualmente contribuyen con casi el 25% de los nacimientos en los Estados Unidos, lo que indica que hoy en día prácticamente uno de cada cuatro nuevos estadounidenses es de origen latino, proporción que, de mantenerse las actuales tendencias de inmigración y de comportamiento reproductivo, continuará creciendo en los próximos años.

Gráfico IV.5  
ESTADOS UNIDOS. NACIMIENTOS SEGÚN ORIGEN ÉTNICO Y MIGRATORIO DE LA MADRE (1989-2007)



Fuente: Datos tomados de CDC, *National vital Statistics Report*, Vol. 57, No. 12, 2009, y Vol. 56, No. 6, 2007.

Finalmente, cabe señalar que dentro de la población latina este comportamiento reproductivo es diferenciado. Por un lado, los mexicanos muestran los mayores niveles de fecundidad y natalidad, mientras que en el extremo opuesto se encuentran los cubanos, con niveles de fecundidad y natalidad incluso inferiores a los de la población angloamericana. Mientras los mexicanos muestran una tasa de natalidad de casi 25 nacimientos por cada mil personas, en los cubanos es de solo 10 nacimientos por cada mil personas (véase el cuadro IV.3). Asimismo, la tasa global de fecundidad de la población femenina de origen mexicano es prácticamente el doble a la que prevalece entre las mujeres de origen cubano. Esto redundo en que mientras la población de origen mexicano contribuye con más del 70% de los nacimientos, la población de origen cubano lo hace con solo el 1,7%.

Cuadro IV.3  
ESTADOS UNIDOS. INDICADORES DE FECUNDIDAD Y NATALIDAD DE POBLACIÓN DE ORIGEN LATINO (2005)

	Tasa bruta de natalidad	Tasa global de fecundidad	Nacimientos
Total Latinas	23,1	2,885	985 505
Mexicanas	24,7	3,055	693 197
Cubanas	10,2	1,583	16 064
Otras	22,8	2,823	214 541

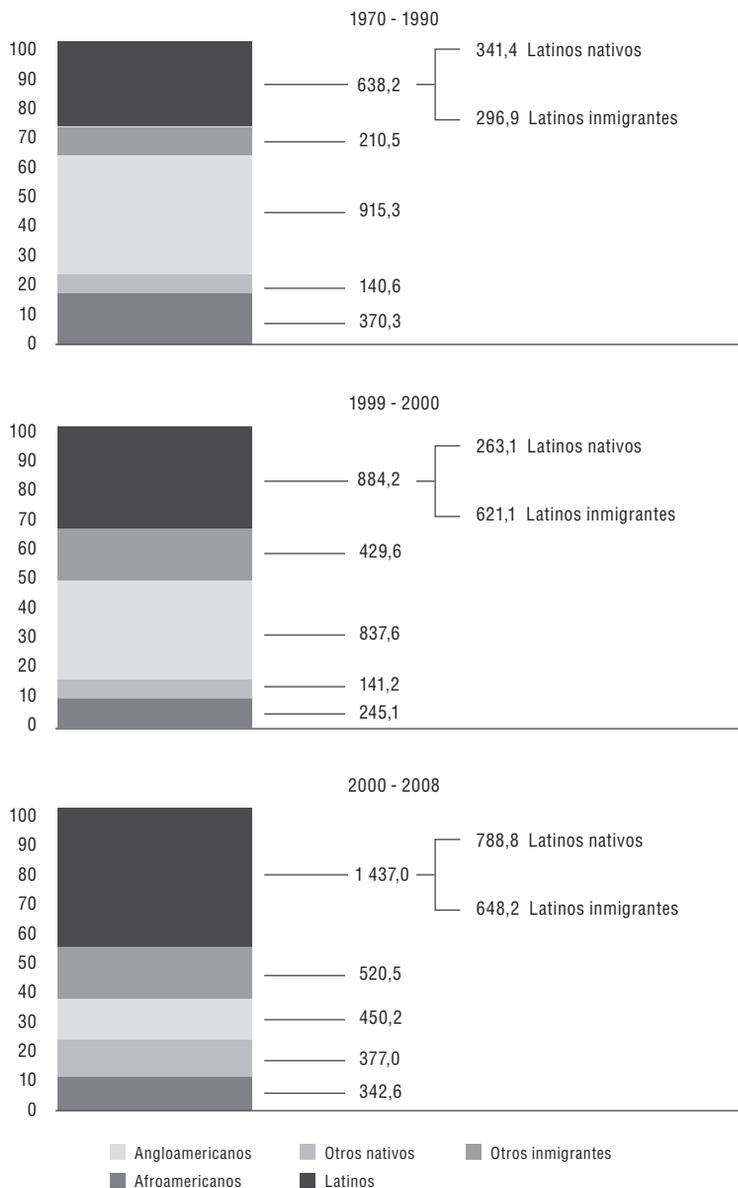
Fuente: Datos tomados de CDC, *National vital Statistics Report*, Vol. 56, No. 6, 2007.

## b) Contribución al crecimiento demográfico

Hasta la década de los ochenta, el crecimiento demográfico en los Estados Unidos se sustentaba fundamentalmente en el aporte que hacía la población de origen angloamericano. De acuerdo a los datos censales, en los años setenta y ochenta este grupo contribuyó con más del 40% del crecimiento demográfico de los Estados Unidos (véase el gráfico IV.6). En esos mismos años la población de origen latino, aunque se mantenía como la segunda minoría étnica del país —muy por debajo del volumen de la población afroamericana— contribuía con el 28% del crecimiento demográfico mientras que la población afroamericana lo hacía con el 17%. El resto se repartía entre los inmigrantes de otras regiones del mundo y otras minorías étnicas, en especial, la población aborigen.

En los años noventa inicia un proceso de cambio que se intensifica en la siguiente década, cuando por primera vez en la historia demográfica de los Estados Unidos el principal aporte al crecimiento demográfico no proviene del grupo étnico mayoritario (los angloamericanos), sino de quienes hasta esa fecha eran aún la segunda minoría del país. En

Gráfico IV.6  
ESTADOS UNIDOS. COMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO, SEGÚN  
PRINCIPALES GRUPOS ÉTNICOS, PARA CADA PERIODO (1970-2008)  
(Miles de personas por año y porcentajes)



Fuente: Para 1970-1990 y 1990-2000, estimaciones propias con base en Censos de Población, 1970, 1990 y 2000; Para 2000-2008, estimaciones propias con base en *Current Population Survey, March Supplement*, 2000 y 2008.

esa década la población de origen latinoamericano contribuyó con el 34% del crecimiento demográfico de los Estados Unidos, aporte que fue ligeramente superior al de la población de origen angloamericano. Destaca en esa misma década el aporte de la inmigración de otras regiones del mundo, que contribuyó con el 17% del crecimiento demográfico, casi duplicando el crecimiento de la población afroamericana, la cual aportó solo el 10% del crecimiento demográfico total.

En la primera década de este siglo esta tendencia se intensifica, destacándose los siguientes hechos. Primero, se da prácticamente un desplome del crecimiento de la población angloamericana. Si en los setenta y ochenta este grupo étnico creció a razón de 900 mil personas al año, y en los noventa lo hizo a razón de 835 mil personas al año, entre 2000 y 2008 lo hizo solo a una razón de 450 mil personas al año, esto es, prácticamente la mitad del crecimiento de décadas anteriores<sup>8</sup>. Este desplome en el crecimiento de la población angloamericana se refleja directamente en su muy menor contribución al crecimiento demográfico total, el cual pasa del 33% en los noventa a solo el 14% en estos primeros años del nuevo siglo.

En el caso de la población de origen latinoamericano se da la situación inversa: los inmigrantes latinos crecieron en casi 650 mil personas al año a la vez que los nativos de origen latino crecieron a razón de 789 mil personas anuales. En ambos casos se trata de volúmenes que por sí mismos son muy superiores a los de cualquier otro grupo étnico del país. De esta forma, entre 2000 y 2008, la población de origen latinoamericano contribuyó con el 46% del crecimiento demográfico de los Estados Unidos. Cabe señalar que nunca antes en la historia demográfica de los Estados Unidos una minoría demográfica había tenido tal nivel de aporte al crecimiento de la población. En estos ocho años, prácticamente uno de cada dos nuevos residentes estadounidenses era una persona de origen latinoamericano.

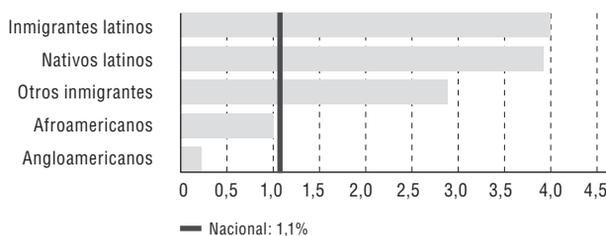
Por su parte, los inmigrantes de otras regiones también tuvieron un importante aporte al crecimiento de la población. En estos ocho años, crecieron a razón de 520 mil personas al año, cifra que ubica a este grupo como el de segundo mayor crecimiento en este periodo, aportando el 17% del total. Este dato es relevante, pues indica que prácticamente el 63% del crecimiento demográfico en estos años está asociado a la inmigración, ya sea directamente, por medio del incremento de los inmigrantes, o indirectamente, por el crecimiento de su descendencia en los Estados Unidos.

---

<sup>8</sup> Sin duda, este menor crecimiento es reflejo del cambio demográfico que vive actualmente esta población, especialmente en cuanto al descenso de sus niveles de fecundidad y natalidad.

En términos de tasas de crecimiento, las diferencias son aún más evidentes y abismales. Mientras los angloamericanos apenas crecieron a una tasa de 0,2% anual promedio, los inmigrantes latinos lo hicieron a una tasa del 4% y los nativos latinos a una de 3,9% anual promedio (véase el gráfico IV.7). Esto es, la población de origen latino (inmigrantes y sus descendientes) creció a un ritmo 20 veces más rápido que la población angloamericana. Asimismo, los inmigrantes de otras regiones crecieron a una tasa de 2,8% anual promedio, muy superior no solo a la de los angloamericanos, sino también al de las demás minorías étnicas en ese país.

Gráfico IV.7  
ESTADOS UNIDOS. TASA DE CRECIMIENTO ANUAL, SEGÚN PRINCIPALES GRUPOS ÉTNICOS Y MIGRATORIOS (2000-2008)  
(Porcentajes)



Fuente: Estimaciones propias con base en *Current Population Survey, March Supplement*, 2000 y 2008.

### *Crecimiento por grupos de edad*

Estas diferencias en el crecimiento demográfico según el origen étnico o migratorio de la población son aún más evidentes si se desagrega por grandes grupos de edad. Esta desagregación permite incluso ilustrar la dimensión de las transformaciones en la composición étnica de la población estadounidense en las próximas décadas. En particular, la tesis subyacente es que la inmigración y su descendencia contribuyen a suplir los vacíos poblacionales que deja el envejecimiento de la población de origen angloamericano.

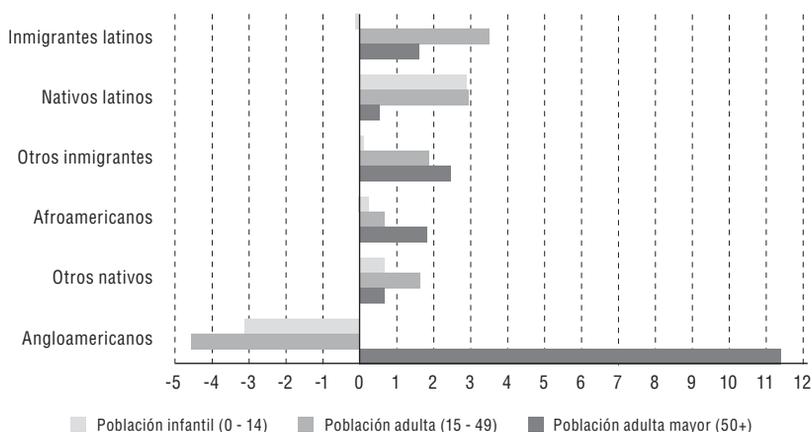
De 2000 a 2008 la población de los Estados Unidos se incrementó en 25 millones de personas. Por grupos étnicos, se ha mostrado que es la población de origen latino la que experimentó el mayor crecimiento absoluto. Ahora bien, a lo anterior cabe agregar el hecho de que la población norteamericana vive actualmente un proceso de envejecimiento que afecta de manera también diferenciada a cada grupo étnico.

La conjunción de ambos hechos demográficos (inmigración y envejecimiento) redundará en una situación en donde no solo el volumen de crecimiento, sino también y especialmente, el cambio en la composición

etárea de cada grupo étnico sigue patrones muy diferenciados según el grupo étnico y migratorio. En particular, mientras la población blanca no latina, y en menor medida, los afrodescendientes no latinos, tienden al envejecimiento, esto es, a un incremento de población en edades mayores y reducción de niños y jóvenes, la población de origen latino (inmigrantes y nativos), experimenta el proceso inverso, esto es, un incremento de población infantil y adultos jóvenes.

Una forma de estimar cuantitativamente esta complementariedad etárea en las dinámicas demográficas de los distintos grupos étnicos es analizando la composición étnica del crecimiento demográfico según grandes grupos de edad. En el gráfico IV.8 se ilustra esta dinámica para el periodo 2000-2008.

Gráfico IV.8  
ESTADOS UNIDOS. CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO POR GRUPOS ÉTNICOS Y GRANDES GRUPOS DE EDAD (2000-2008)  
(Miles de personas, acumulado)



Fuente: Estimaciones propias con base en *Current Population Survey, March Supplement*, 2000 y 2008.

- i) En el caso de la población infantil menor de 15 años se da la mayor polarización entre los grupos étnicos y migratorios. Por un lado, la población angloamericana menor de 15 años se reduce en 3,16 millones de personas, lo que representa una reducción del 8,4% para todo ese período. Por otro, la población infantil nacida en los Estados Unidos y de origen latinoamericano, en cambio, se incrementó en 2,9 millones de personas, lo que representa un incremento del 34% acumulado. Los otros grupos étnicos muestran un crecimiento

muy inferior, o simplemente no crecen, como es el caso de los niños inmigrantes provenientes tanto de América Latina como de otras regiones del mundo, lo cual se explica por el hecho de que la inmigración infantil tradicionalmente es de muy bajos volúmenes.

- ii) En el caso de la población en edades activas y reproductivas (15 a 49 años), la situación es algo similar. Mientras en general todos los grupos étnicos muestran algún tipo de crecimiento, la población angloamericana muestra un descenso de gran magnitud. Entre 2000 y 2008 la población angloamericana de 15 a 49 años se redujo en 4,64 millones de personas, lo que representa una caída del 5% acumulado. Asimismo, los inmigrantes latinos y sus descendientes de esas edades crecieron en 3,6 y 2,9 millones de personas, cifras que representan un crecimiento acumulado del 58% y 30% respectivamente. En otras palabras, el crecimiento de la población de origen latinoamericano (inmigrantes y descendientes) en estas edades más que compensa la reducción de la población angloamericana.

Si se considera que en ambos casos se trata de población en edades plenamente reproductivas, esta complementariedad entre ambas dinámicas plantea un tema de vital importancia para la sustentabilidad de la reproducción demográfica de la población de los Estados Unidos. De no compensarse el descenso de la población blanca no latina de estas edades, se estaría comprometiendo directamente la capacidad de reproducción intergeneracional de la población estadounidense.

- iii) Finalmente, en el caso de la población mayor de 50 años, la situación se invierte. En este grupo etéreo la población blanca no latina (angloamericanos) muestra un crecimiento de 11,4 millones de personas, cifra que representa un crecimiento del 20% acumulado para ese periodo. Por el contrario, en los demás grupos étnicos el crecimiento demográfico en este tramo de edades es mucho más moderado, tanto en términos absolutos como relativos.

Esta diferente dinámica de crecimiento demográfico según estratos de edad expresa el diferente patrón de reproducción demográfica de cada grupo étnico. En particular, el cambio en la estructura etérea presenta una dinámica muy diferente en cada grupo étnico y migratorio del país. Mientras los angloamericanos se encuentran en pleno proceso de envejecimiento demográfico, la población de origen latinoamericano presenta una dinámica opuesta, de gran crecimiento y predominio de

población en edades jóvenes y reproductivas. Al respecto, en el cuadro IV.4 se ofrecen datos recientes que ilustran estas diferencias en la dinámica del cambio en la composición étnica de cada grupo étnico y migratorio del país.

Cuadro IV.4  
ESTADOS UNIDOS. POBLACIÓN DE PRINCIPALES GRUPOS ÉTNICOS,  
SEGÚN GRANDES GRUPOS DE EDAD (2000-2008)  
(Porcentajes)

Grupos de edad	Latinos		Afrodescendientes no latinos		Blancos no latinos	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008
0 - 14	31,3	29,6	28,0	26,7	20,0	18,0
15 - 49	54,2	54,8	52,4	50,1	50,2	46,8
50 +	14,5	15,6	19,5	23,2	29,8	35,2

Fuente: Estimaciones propias con base en *Current Population Survey*, 2000 y 2008.

En el caso de la población angloamericana, en tan solo ocho años la población mayor de 50 años ha incrementado su participación relativa, pasando del 29,8% en 2000 al 35,2% en 2008. Ningún otro grupo nativo en los Estados Unidos presenta un envejecimiento de esta magnitud, ritmo e intensidad. Si bien los afroamericanos también manifiestan un proceso de envejecimiento, este se da a una escala e intensidad muy menor. En este caso, la población mayor de 50 años pasa de constituir el 19,5% de la población de este grupo étnico en 2000 al 23,2% en 2008.

Por el contrario, en el caso de la población de origen latinoamericano, prácticamente no hay cambios en su estructura étnica. Tanto en 2000 como en 2008 la población infantil representa cerca del 30% del total, a la vez que la participación de los adultos se mantiene en un 54%. En ambos años los adultos de más de 50 años representan una muy baja fracción de este grupo étnico, la que bordea el 15% del total.

En síntesis, los datos anteriores ilustran la presencia de diferentes patrones y dinámicas de reproducción demográfica, las cuales, lejos de entrar en conflicto, parecen más bien complementarse unas con otras. En particular, resulta evidente que tanto la inmigración latinoamericana como el crecimiento de la población nativa de origen latinoamericano, contribuyen a revertir los efectos demográficos del envejecimiento de la población angloamericana y afroamericana.

En concreto, el crecimiento de los latinos (inmigrantes y nativos), al darse esencialmente en edades jóvenes (menores de 50 años e infantiles), permite suplir los déficits demográficos que en estos estratos está dejando el envejecimiento de la población angloamericana. Los datos

son elocuentes. El crecimiento de la población de origen latino en estas edades compensa y revierte el descenso de los angloamericanos en esos mismos estratos etéreos.

No solo se trata de un proceso de complementación, sino que ilustra un eventual reemplazo demográfico. Esto es, un reemplazo de población angloamericana por población latinoamericana. Esta ocupación de los vacíos demográficos que deja el retiro de un grupo étnico, derivado de su natural envejecimiento, tiene sin embargo importantes repercusiones en la composición étnica de la población norteamericana. En los últimos años la población de origen latinoamericano no solo se ha consolidado como la primera minoría étnica en los Estados Unidos, sino que, además, esta minoría está actualmente en pleno proceso de expansión y crecimiento demográfico.

Aun cuando en un futuro próximo se lograra frenar la inmigración latinoamericana, ello no sería suficiente para revertir este cambio demográfico que ya se está materializando, al menos por tres razones, a saber:

- El freno de la inmigración no revertirá ni detendrá el proceso de envejecimiento de la población blanca no latina, así como sus muy bajos niveles de crecimiento natural.
- El freno de la inmigración no lograría revertir el hecho de que uno de cada cinco niños menores de 15 años sea de origen latinoamericano (en su gran mayoría nacidos en los Estados Unidos). Este último dato es muy significativo, pues prefigura la composición étnica de la población norteamericana para las próximas décadas.
- La población de origen latino tiene una mayor natalidad y fecundidad que los demás grupos étnicos. De esta forma, si se considera que el 55% de los latinos está en plena edad reproductiva, entonces es esperable que en las próximas décadas se mantenga el volumen y ritmo de crecimiento natural de este grupo étnico.

### **c) Composición étnico-migratoria de la población de los Estados Unidos**

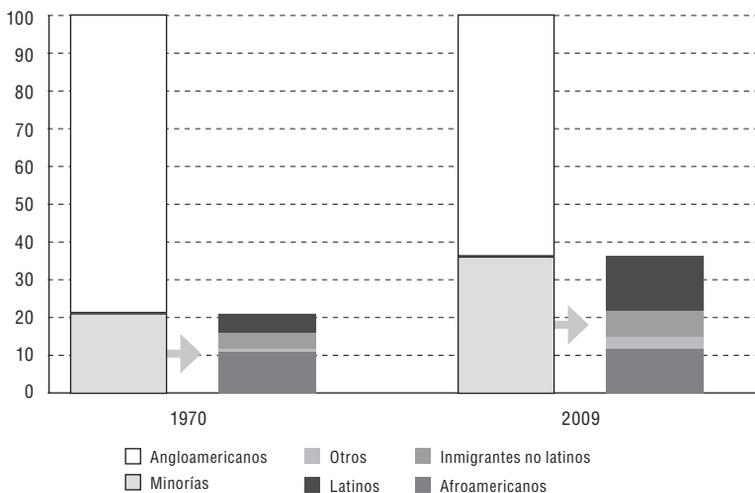
El crecimiento de la inmigración latinoamericana en las últimas décadas ha incidido directamente en la transformación de la composición étnico-migratoria de la población de los Estados Unidos. Los datos disponibles nos indican que la población de origen latinoamericano es la minoría étnico-migratoria que presenta el mayor ritmo y volumen de crecimiento en los últimos 40 años, al pasar de 9,6 millones en 1970, a 44,1

millones en 2009. Este ritmo de crecimiento, junto al menor crecimiento de la población angloamericana y de las demás minorías étnicas, son la base demográfica del cambio en la composición étnico-migratoria de la población de los Estados Unidos en las últimas cuatro décadas.

Como se ilustra en el gráfico IV.9, hacia 1970 la población angloamericana (nativos blancos no latinos) ascendía a 161 millones de personas, lo que representaba casi el 80% de la población de los Estados Unidos, mientras que las minorías étnicas y migratorias sumaban en conjunto 42,2 millones de personas, representando tan solo el 20% de la población total.

Entre estas minorías, los afroamericanos (afrodescendientes no latinos) eran, sin duda, la de mayor volumen e importancia cuantitativa. En ese año el censo registró 22,6 millones de personas afroamericanas, las cuales representaban el 53% de las minorías en su conjunto. Le seguían en importancia la población de origen latino (inmigrantes y nativos descendientes de latinoamericanos) con 9,6 millones de personas, y los inmigrantes de otras regiones del mundo con 8 millones de personas. Las otras minorías (población aborígen, entre otras), apenas llegaban a los 2,1 millones de personas, representando menos del 5% del total de las minorías, y menos del 1% del total de la población nacional.

Gráfico IV.9  
ESTADOS UNIDOS. POBLACIÓN SEGÚN PRINCIPALES GRUPOS ÉTNICOS Y MIGRATORIOS (1970-2009)



Fuente: Estimaciones propias con base en Censo de Población 1970, y *Current Population Survey, March Supplement*, 2009.

Para 2009, esta composición étnica de la población norteamericana se modificó sustancialmente. En primer lugar, los angloamericanos redujeron su participación a un 64% de la población total, mientras que las minorías étnicas representaban el 36% restante. Además, dentro de estas minorías, los latinoamericanos se convirtieron en la de mayor importancia cuantitativa, desplazando a los afroamericanos a un cercano segundo lugar. En concreto, hoy en día la población afroamericana es de 35,6 millones de personas, cifra que representa menos del 12% de la población total, y solo un tercio de la población de las minorías étnicas.

Por su parte, la población de origen latino bordea los 44 millones de personas (18,9 millones de inmigrantes y 25,2 millones de personas nacidas en Estados Unidos descendientes de latinoamericanos). Esta cifra representa casi el 15% de la población total y el 40% de la población de las minorías étnicas<sup>9</sup>. En otras palabras, actualmente una de cada siete personas residentes en los Estados Unidos es de origen latinoamericano.

Este desplazamiento de los afroamericanos como primera minoría étnica se da en el transcurso de los primeros dos años de este nuevo siglo: es en 2002 cuando por primera vez la población de origen latinoamericano supera en volumen a la de origen afroamericano. En ese año se registraron 35,2 millones de latinoamericanos (16 millones de inmigrantes y 19,2 millones de nativos descendientes de latinoamericanos), cifra que supera los casi 33 millones de afroamericanos (32,1 millones de nativos, y 825 mil inmigrantes africanos).

Estos datos nos permiten dimensionar la importancia de la migración latinoamericana a los Estados Unidos en las últimas décadas, en especial, en cuanto a su contribución a la reproducción y transformación demográfica de ese país. La importancia de este aporte se evidencia aún más claramente si se desagra este análisis en algunos niveles.

#### *Composición étnica según grandes grupos de edad*<sup>10</sup>

Un primer nivel en el cual podemos observar este cambio demográfico es a través de las diferencias en la composición étnica entre los diferentes estratos etáreos de la población.

---

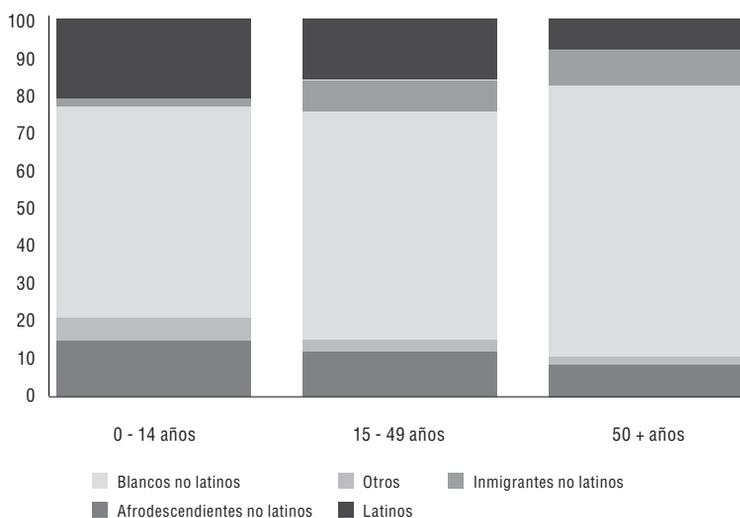
<sup>9</sup> Esta proporciones se elevan a poco más del 16% y 43%, respectivamente, si se considera la población de origen puertorriqueño, la que en 2009 era ligeramente superior a los 4 millones de personas (CPS, 2009).

<sup>10</sup> Nota del editor: desde aquí, tanto en el texto como en los gráficos, se utiliza también el término afroamericanos en lugar de afrodescendientes no latinos, y de angloamericanos en lugar de blancos no latinos.

Para 2009, los latinoamericanos representaban más del 21% de la población infantil y más del 16% de la población de 15 a 49 años. Asimismo, en estos mismos estratos los blancos no latinos no superaban el 56% y 60% en cada caso. Por el contrario, en la población de más de 50 años los blancos no latinos representan más del 73%, manteniendo su tradicional primacía demográfica (véase el gráfico IV.10).

Asimismo, tanto en el caso de la población infantil como en la de 15 a 49 años, los latinos constituyen la principal minoría étnica, superando ampliamente a la población afrodescendiente no latina y demás minorías. Sin embargo, en la población de 50 años y más es la población afrodescendiente no latina la que constituye la principal minoría étnica, desplazando a los latinos a un segundo lugar.

Gráfico IV.10  
ESTADOS UNIDOS. COMPOSICIÓN ÉTNICA DE LA POBLACIÓN SEGÚN GRANDES GRUPOS DE EDAD (2009)  
(Porcentajes)



Fuente: Estimaciones propias con base en *Current Population Survey, March Supplement*, 2009.

Estas diferencias en la composición étnica de la población según estratos de edad evidencian dos fenómenos. Primero, que en los estratos más jóvenes (menores de 50 años) la tradicional primacía de la población blanca no hispana está siendo puesta en cuestión tanto por la dinámica demográfica peculiar de este grupo étnico, como por el gran crecimiento demográfico de la población hispana. Segundo, que en

el caso de la población mayor de 50 años, es el mismo envejecimiento de las poblaciones anglo y afroamericana lo que le permite mantener y consolidar su primacía.

Ambas dinámicas poblacionales se combinan y complementan, configurando un proceso de *reemplazo demográfico*, donde un grupo étnico-demográfico (los blancos y afrodescendientes no latinos, en este caso) es reemplazado por otro (los latinos en este caso). Esta transformación en la composición étnica de la población adopta actualmente la forma de un reemplazo generacional, pero a mediano y largo plazo prefigura un cambio demográfico global que involucraría a todos los grupos de edad.

Ahora bien, lo que resulta particularmente relevante es que este reemplazo demográfico que se da en las edades jóvenes (población menor de 50 años) es resultado directo de la conjunción y complementación de las dinámicas demográficas de la población nativa y la de origen latino.

El envejecimiento de la población nativa está generando un déficit importante de población en edades jóvenes, el mismo que ya es plenamente visible en su pirámide de edades. Este déficit poblacional abre un espacio en la estructura etárea de la población de los Estados Unidos para la inmigración latinoamericana y su descendencia. Desde esta perspectiva, se podría afirmar que la masividad de la inmigración latinoamericana no es sino la contracara de la magnitud del déficit demográfico que está generando el envejecimiento de la población nativa en los Estados Unidos. Los latinos no son ni *muchos* ni *demasiados*, sino los estrictamente necesarios para suplir los vacíos demográficos que deja el envejecimiento de la población de los Estados Unidos.

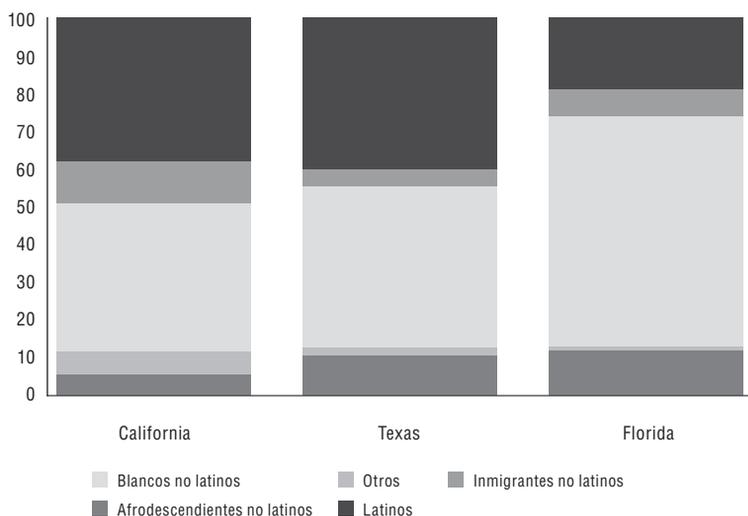
#### *Composición étnica en principales estados y áreas metropolitanas*

A nivel territorial, el reemplazo demográfico ya se evidencia en algunos estados y áreas metropolitanas. Así, por ejemplo, en los estados de California y Texas los blancos no latinos ya han dejado de ser una mayoría absoluta, representando en ambos casos menos del 50% de la población residente en 2009. Asimismo, en ambos estados la población de origen latino alcanza volúmenes absolutos prácticamente muy similares a los de la población blanca no latina, de tal forma que la diferencia entre ambos grupos étnicos es inferior a los 3 puntos porcentuales (véase el gráfico IV.11).

En el caso de Florida, aun cuando los blancos no latinos mantienen su tradicional primacía, destaca el gran volumen de población hispana, quienes se ubican como la primera minoría aportando más del 18% de la población residente en el estado. La diferencia en este estado es que en él la población hispana es principalmente de origen cubano y, en menor medida, sudamericana, mientras en California y Texas es fundamentalmente de

origen mexicano. Llama la atención que en estos tres estados reside más del 25% de la población estadounidense, a la vez que son, junto a Nueva York, los de mayor volumen de población del país<sup>11</sup>.

Gráfico IV.11  
ESTADOS UNIDOS. COMPOSICIÓN ÉTNICA DE LA POBLACIÓN SEGÚN ESTADOS SELECCIONADOS (2009)  
(Porcentajes)

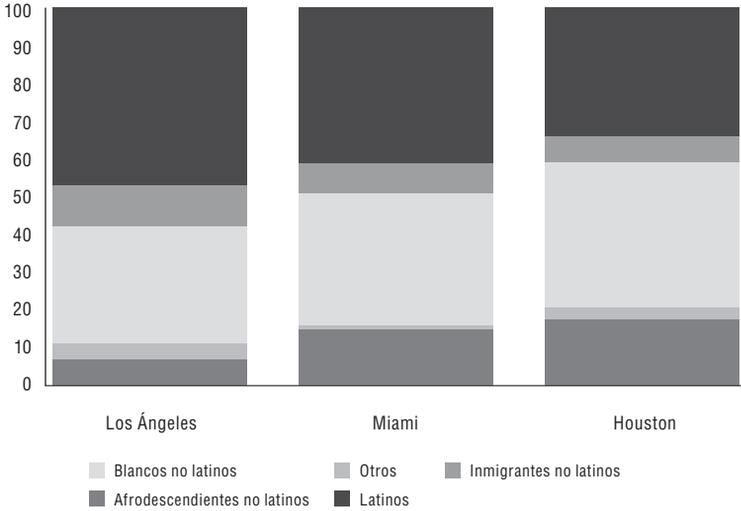


Fuente: Estimaciones propias con base en *Current Population Survey, March Supplement*, 2009.

Por su parte, en algunas áreas metropolitanas el cambio en la composición étnica de la población es aún más profundo, de tal modo que la población blanca no hispana ya no solo no es una mayoría absoluta, sino que es superada en volumen por la población de origen latino. Tal es el caso de las ciudades de Los Ángeles y de Miami. En el primer caso, la población de origen latino asciende a 7,9 millones de personas, quienes representan el 46,5% de la población de la ciudad, superando ampliamente a los blancos no latinos, quienes apenas representan el 31% de la población (véase el gráfico IV.12).

<sup>11</sup> Aún en el estado de Nueva York, donde residen casi 20 millones de personas, la presencia latina ya se hace notar aportando el 13% de sus habitantes. Cabe señalar que este estado, así como gran parte del noreste americano, es una zona de reciente inmigración latinoamericana (estimaciones propias con base en CPS, 2009).

Gráfico IV.12  
ESTADOS UNIDOS. COMPOSICIÓN ÉTNICA DE LA POBLACIÓN EN PRINCIPALES  
ÁREAS METROPOLITANAS (2009)  
(Porcentajes)



Fuente: Estimaciones propias con base en *Current Population Survey, March Supplement*, 2009.

En el caso de Miami, se mantiene esta primacía hispana, aunque la diferencia absoluta y relativa es algo menor. Los latinos representan el 41,3% de la población de Miami, mientras que los blancos no latinos se ubican en un segundo lugar, aportando un 35% de la población total.

Asimismo, en el caso de Houston, aun cuando los blancos no latinos mantienen su primacía, la diferencia con la población hispana es prácticamente insignificante. Mientras los blancos no latinos representan el 37% de la población, los latinos constituyen casi el 35%. Dadas las actuales tendencias demográficas, es muy factible que en los próximos años se revierta esta situación y que la población de origen latino se convierta en la más numerosa en esta ciudad texana.

Cabe señalar que la ciudad de Los Ángeles es, junto con Nueva York, el área metropolitana más poblada de los Estados Unidos, concentrando una población que supera los 16 millones de habitantes. Asimismo, en Houston y Miami residían en 2009, 5,7 y 5,4 millones de habitantes, respectivamente, lo que las convierte en la quinta y novena ciudades más pobladas de los Estados Unidos. Con ello se quiere demostrar que el cambio en la composición étnica de la población norteamericana ha alcanzado tales niveles de importancia, que ya ha modificado substancialmente la estructura étnico-demográfica en al menos tres de las ciudades más grandes del país.

### **C. Contribuciones económicas de la inmigración latinoamericana en los Estados Unidos**

El análisis de las complementariedades demográficas configura una nueva perspectiva de entendimiento y análisis de la migración internacional contemporánea. Con base en esta perspectiva, la migración no es vista solo como el desplazamiento de personas, sino como un sistema de transferencias demográficas desde los países de origen hacia los de destino. A partir de dichas transferencias se articulan dinámicas demográficas no solo distantes en el espacio, sino también diferentes en su composición, estructura y patrones de reproducción.

Ahora bien, una segunda dimensión desde la cual se puede ver estas complementariedades y contribuciones de la inmigración internacional a los Estados Unidos es desde la economía, enfatizando que no solo se trata de inmigrantes en plenas edades reproductivas sino que además son personas en plenas edades activas y productivas. Desde esta perspectiva, la migración es vista como un sistema de transferencia de trabajo y fuerza de trabajo desde los países de origen (latinoamericanos, en este caso) a los de destino (los Estados Unidos). Se trata de lo que la literatura ha conceptualizado como migración laboral (Sassen, 1998; Stalker, 2000)<sup>12</sup>.

El aporte de la inmigración al mercado laboral ha sido ampliamente analizado y discutido en la literatura. Por ejemplo, para el caso de México-Estados Unidos, ya en sus primeros escritos Bustamante (1975) señalaba que a través de la migración internacional se configura un mercado de trabajo binacional, en donde la oferta de fuerza de trabajo se origina en México y la demanda en los Estados Unidos. Más adelante, autores como Sassen (1988) amplían esta visión y enmarcan la inmigración laboral en el contexto de la globalización económica y la movilidad del capital.

Con base en este enfoque de la migración laboral contemporánea se ha documentado las condiciones de inserción de los inmigrantes latinoamericanos en los mercados de trabajo en los Estados Unidos. Se enfatiza las condiciones de vulnerabilidad y precariedad laboral que hace

---

<sup>12</sup> Este sistema de transferencia de fuerza de trabajo genera un sistema de transferencias en sentido inverso, estas son las remesas que envían los migrantes a sus comunidades y familias. En esta ocasión se ha optado por no considerarlas, para poner el foco de atención en aquellos aspectos más novedosos de la migración internacional. Para un análisis detallado de las remesas, véase Canales, 2008; de Has, 2007; y Martínez, 2008.

que los inmigrantes se inserten en ocupaciones de baja calificación, mal remunerados y sin prestaciones laborales, entre muchos otros aspectos (Zlolski, 2006; Canales, 2007; Sassen y Smith, 1992).

Sin embargo, hay al menos dos aspectos de la contribución laboral y económica de los inmigrantes que han quedado menos estudiados:

- La integración de esta inserción laboral en el marco del proceso de envejecimiento que vive la población nativa de los Estados Unidos.
- El aporte económico que significa esta inserción laboral.

En este apartado se presenta un análisis sobre estos aportes y contribuciones de la inmigración laboral latinoamericana en los Estados Unidos. En un primer momento el énfasis se pone en el aporte laboral propiamente tal, esto es, el aporte de la inmigración latinoamericana a la oferta de fuerza de trabajo en los Estados Unidos. Se inicia con una estimación de los montos y tendencias de la inmigración laboral, para continuar con un análisis de la inserción laboral, destacando el aporte de los inmigrantes en determinados sectores y ocupaciones. Finalmente, se analiza la contribución de la inmigración laboral en el marco del envejecimiento demográfico. Para ello, se toma en cuenta el aporte de la inmigración al crecimiento de la fuerza de la fuerza de trabajo, tanto a nivel agregado como diferenciando por sexo, grupos de edad y grandes sectores económicos.

En un segundo momento se estima el aporte directo que como fuerza de trabajo hacen los inmigrantes a la generación del PIB y a la dinámica económica de los Estados Unidos. Esta estimación permite, además, dimensionar y medir una forma de discriminación económica, con base en la estimación de la relación aporte/percepción, esto es, comparando el volumen de aporte económico al PIB con el monto de los ingresos que perciben los inmigrantes.

## **1. Contribuciones de la inmigración latinoamericana a la fuerza de trabajo en los Estados Unidos**

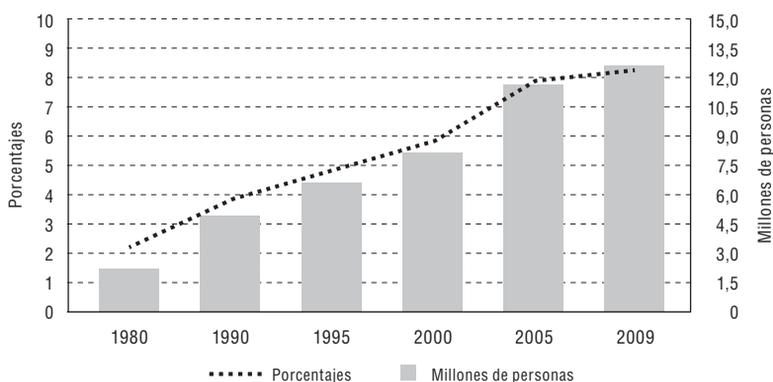
### **a) Niveles y tendencias de la inmigración laboral**

Dos aspectos que evidencia el aporte de la inmigración latinoamericana a la fuerza de trabajo en los Estados Unidos son su volumen actual y su crecimiento en las últimas décadas. En 1980 había 2,2 millones de inmigrantes latinoamericanos en la fuerza de trabajo de los Estados Unidos, los que representaban apenas el 2,1% del total de la fuerza de trabajo. A partir de entonces, este volumen se

incrementa sistemáticamente hasta alcanzar los 12,6 millones en 2009, representando el 8,1% de la fuerza de trabajo de los Estados Unidos (véase el gráfico IV.13).

Esta tendencia implica una tasa de crecimiento del orden del 6% promedio anual para un periodo de casi veinte años. Si bien en el último lustro parece darse un menor ritmo de crecimiento, ello se debe en gran medida al efecto que la crisis económica de los últimos años ha tenido sobre la economía estadounidense, y que ha derivado en una desaceleración de la inmigración latinoamericana.

Gráfico IV.13  
ESTADOS UNIDOS. INMIGRANTES LATINOAMERICANOS EN LA FUERZA DE TRABAJO (1980-2009)  
(Millones de personas y porcentaje total de la fuerza de trabajo)



Fuente: 1980, US Bureau of Labor Statistics, *Labor Force Change, 1950-2050*, y CELADE, Observatorio Demográfico. 1990, Censo de Población, muestra del 5%. 1995 a 2009, *Current Population Survey, March Supplement*.

A lo anterior cabe agregar el aporte que indirectamente hace la inmigración a través de su descendencia, esto es, de los llamados migrantes de segundas y terceras generaciones. En concreto, en 2009 había 8,1 millones de nativos de origen latinoamericano en la fuerza de trabajo de los Estados Unidos, los que representaban el 5,3% del total. De esta forma, la población de origen latinoamericano contribuía con el 13,3% de la fuerza de trabajo, mientras que la población blanca no hispana contribuía con el 67%, aproximadamente<sup>13</sup>.

Resulta igualmente relevante considerar las estimaciones que realiza el buró de estadísticas laborales de los Estados Unidos para 2050. Este estima que en las próximas cuatro décadas la fuerza de

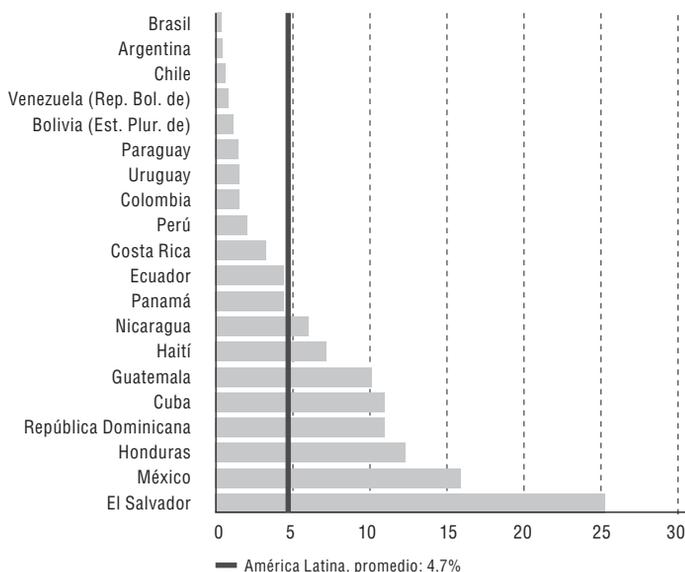
<sup>13</sup> Cálculos propios con base en *Current Population Survey, March Supplement, 2009*.

trabajo se incrementará en un 21%, aproximadamente, de tal modo que para dicho año se arrije a un total de 191 millones de personas en la fuerza de trabajo en los Estados Unidos. En este escenario, mientras los trabajadores de origen latino (inmigrantes y nativos) prácticamente se duplicarían, al pasar de 21,7 a 41,4 millones de personas, los trabajadores blancos no latinos se mantendrían en un monto de 102 millones de personas. Con base en esta tendencia, se espera que la participación de la fuerza de trabajo de origen latinoamericano se incremente al 24%, aproximadamente, a la vez que la de los blancos no latinos se reduzca al 51% (Lee y Mather, 2008; Toossi, 2002).

Los datos anteriores ilustran la importancia que adquiere para la economía laboral de los Estados Unidos esta transferencia de fuerza de trabajo que se materializa a través de la inmigración latinoamericana contemporánea. Desde la perspectiva de América Latina, esta transferencia resulta igualmente importante, especialmente en aquellos países de mayor emigración. De acuerdo a la información disponible, actualmente casi el 5% de la fuerza de trabajo de América Latina ha emigrado a los Estados Unidos, proporción que presenta importantes diferencias según los países y regiones de origen (véase el gráfico IV.14). Al respecto, podemos identificar cuatro situaciones, a saber:

- En los casos extremos se ubican El Salvador y México, para quienes la emigración representa una fuga laboral del orden del 25% y 16% de la fuerza de trabajo de cada país, respectivamente. Prácticamente uno de cada cinco trabajadores salvadoreños y uno de cada siete trabajadores mexicanos ha emigrado a los Estados Unidos.
- Para el caso de Honduras, Guatemala, Cuba y República Dominicana, aunque esta transferencia laboral a través de la emigración es algo menor, no deja de ser relevante: actualmente, los trabajadores migrantes en Estados Unidos representan entre el 10% y 12% de la fuerza de trabajo de sus respectivos países de origen.
- Le siguen en importancia Haití y Nicaragua, en donde esta transferencia laboral representa entre el 7% y 6% de la fuerza de trabajo, respectivamente. Asimismo, en Panamá y Ecuador esta transferencia laboral es similar al promedio regional, alcanzando al 4,4% de la fuerza de trabajo del país de origen.
- Por último, resulta relevante constatar que en prácticamente todos los países sudamericanos, con excepción de Ecuador, la emigración a los Estados Unidos no habría implicado una transferencia significativa de fuerza de trabajo. En promedio,

Gráfico IV.14  
 AMERICA LATINA. PROPORCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO DE CADA PAÍS, QUE  
 RESIDE EN LOS ESTADOS UNIDOS (PROMEDIO 2005-2009)  
 (Porcentajes)



Fuente: Estimaciones propias con base en *Current Population Survey, March Supplement*, 2005-2009.

menos del 1% de la fuerza de trabajo sudamericana habría emigrado a los Estados Unidos, proporción que es cuatro veces inferior al promedio regional y muy lejana de la que predomina en los países centroamericanos, caribeños y en México.

## b) Participación en la actividad económica

Otro aspecto que ilustra el aporte de la inmigración latinoamericana a la fuerza de trabajo es que esta muestra sistemáticamente un mayor nivel de participación en la actividad económica, tanto respecto a otros grupos étnicos y migratorios en los Estados Unidos como al promedio de la población en los respectivos países de origen<sup>14</sup>.

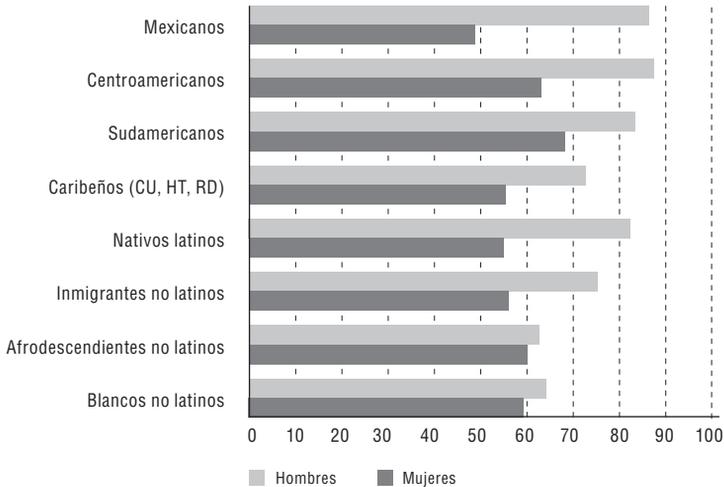
Al comparar la tasa de actividad económica de los latinoamericanos en los Estados Unidos se observa que en el caso de los hombres, los inmigrantes latinoamericanos muestran sistemáticamente

<sup>14</sup> Dada las diferencias en la participación e inserción laboral de hombres y mujeres, en esta y las siguientes secciones desagregamos el análisis considerando esta diferenciación por sexo.

una tasa de participación económica superior al promedio de la población estadounidense, tanto si se le compara con la población blanca no hispana como con la de origen afroamericano.

Para el periodo 2005-2009<sup>15</sup> la tasa de participación es cercana al 90% en el caso de los migrantes centroamericanos y mexicanos y del 83% en el caso de los sudamericanos y de los nativos latinos (véase el gráfico IV.15). En todos estos casos se trata de un nivel de participación económica sustancialmente superior al de la población no hispana, tanto de origen afroamericano como angloamericano, quienes muestran una tasa de actividad del 62% y 64%, respectivamente. Como puede observarse, se trata de una diferencia significativa que supera los 20 puntos porcentuales. Asimismo, aunque en el caso de los inmigrantes caribeños (cubanos, dominicanos y haitianos) la tasa se reduce al 72%, se trata de una participación aún muy superior al promedio de los grupos no latinos<sup>16</sup>.

Gráfico IV.15  
ESTADOS UNIDOS. TASA DE ACTIVIDAD, SEGÚN SEXO Y ORIGEN ÉTNICO  
(2005-2009)  
(Porcentajes)



Fuente: Estimaciones propias con base en *Current Population Survey, March Supplement*, 2005-2009.

<sup>15</sup> Usamos el promedio del periodo 2005-2009 para evitar los sesgos y distorsiones que plantea una situación coyuntural y para tener un número de observaciones que den sustento estadístico a las diferencias observadas.

<sup>16</sup> Esta menor participación económica de los inmigrantes caribeños se debe principalmente al envejecimiento de la migración cubana.

En el caso de las mujeres, la situación es algo diferente, presentándose en general, una menor diferenciación entre las inmigrantes latinas y las de otros grupos étnicos. Tanto las inmigrantes centroamericanas y sudamericanas como las mujeres nativas de origen latinoamericano muestran mayores niveles de participación económica que las mujeres nativas no hispanas (afro y angloamericanas). Sin embargo, se trata de una diferencia que fluctúa entre los 3 y 6 puntos porcentuales, muy inferior a la diferencia que se da en el caso de los hombres.

Las inmigrantes mexicanas muestran un nivel de inserción laboral significativamente menor al promedio de las nativas no hispanas así como al del resto de las inmigrantes latinoamericanas. Se trata de una diferencia de más de 10 puntos porcentuales, la cual es indicativa de un patrón de inserción laboral muy particular y diferente del de las mujeres de todos los demás grupos étnicos y migratorios.

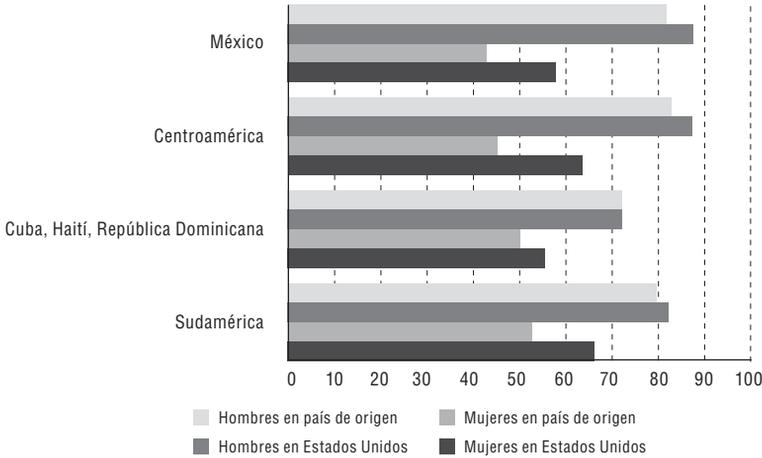
En el caso de las inmigrantes caribeñas (cubanas, dominicanas y haitianas), ellas presentan un nivel de participación levemente inferior al de las nativas e inmigrantes no latinas. Esta menor participación puede deberse al envejecimiento de la inmigración cubana, que es el principal país de origen de esta subregión latinoamericana.

Otro aspecto que permite reforzar la tesis de la contribución de la inmigración latinoamericana al mercado de trabajo en los Estados Unidos es que en general los inmigrantes latinos suelen tener una tasa de participación económica sistemáticamente superior a la que prevalece en sus países de origen, y ello tanto en el caso de los inmigrantes hombres como mujeres.

En el caso de los hombres, la tasa de actividad de los inmigrantes es de entre 4 y 6 puntos porcentuales superior a la que prevalece en sus países y regiones de origen, la cual es de por sí elevada e incluso superior a la que prevalece en los Estados Unidos (véase el gráfico IV.16). La excepción se da en el caso de los países caribeños, Cuba, Haití y República Dominicana. En este caso la tasa de actividad de los migrantes es prácticamente la misma que la que prevalece en los países de origen, a la vez que es sustancialmente inferior a la de los otros migrantes.

En el caso de las mujeres se da una situación similar, aunque con algunas peculiaridades. Tanto entre las mujeres mexicanas como entre las caribeñas, las inmigrantes en los Estados Unidos presentan una tasa de actividad que es cinco puntos porcentuales superior a la que prevalece entre las mujeres en sus respectivos países de origen. Sin embargo, en ambos casos se trata de tasas de actividad muy bajas e inferiores a las prevalecientes en otros países y regiones de América Latina.

Gráfico IV.16  
 AMERICA LATINA. TASA REFINADA DE ACTIVIDAD, SEGÚN SEXO, REGIÓN DE ORIGEN Y LUGAR DE RESIDENCIA (2005-2010)  
 (Porcentajes)



Fuente: datos tomados de CEPALSTAT, Estadísticas de América Latina y el Caribe; y estimaciones propias con base en *Current Population Survey, March Supplement*, 2005-2009.

En el otro extremo se ubican las inmigrantes de Centroamérica y Sudamérica, quienes muestran una tasa de actividad no solo más alta que el promedio latinoamericano, sino además, entre 18 y 14 puntos porcentuales mayor a la prevaleciente en sus países de origen. El caso extremo es el de las migrantes centroamericanas. En los países de origen solo el 45% de las mujeres en edades activas están insertas en el mercado de trabajo, situación que contrasta con la alta participación de las inmigrantes centroamericanas en los Estados Unidos, en donde casi dos tercios de las mujeres en edades activas está integrada al mismo<sup>17</sup>.

Ahora bien, resulta particularmente interesante comparar la situación entre la inserción laboral de las inmigrantes mexicanas y la de las centroamericanas. Se trata de flujos migratorios de muy similares perfiles sociodemográficos: en ambos casos se da una emigración esencialmente masculina (con relaciones de masculinidad cercanos a los 125 hombres por cada 100 mujeres), de baja escolaridad y con alta presencia de inmigrantes de origen rural, entre otros aspectos. Sin embargo, las mujeres presentan tasas de actividad muy diferentes: mientras que las inmigrantes mexicanas tienden a mantener el bajo nivel de participación propio de las mujeres en México, las inmigrantes

<sup>17</sup> En el caso de las inmigrantes sudamericanas, los menores volúmenes de migrantes no siempre permite arribar a hallazgos igualmente concluyentes.

centroamericanas incrementan significativamente su tasa de actividad, especialmente en relación a la prevaeciente en sus países de origen. En otras palabras, mientras en el caso centroamericano sí es pertinente y necesario hablar de una emigración femenina esencialmente laboral, ello no parece ser igualmente pertinente y válido para el caso mexicano.

### c) **Inserción laboral de los inmigrantes latinoamericanos**

El análisis y descripción de la inserción laboral de los inmigrantes latinos en el mercado de trabajo en los Estados Unidos debe considerar a lo menos tres factores que lo condicionan, a saber:

Es necesario considerar la estructura del mercado laboral norteamericano, en términos de su composición sectorial y por tipos de ocupaciones. Esta estructura define los límites y opciones de la inserción laboral de los inmigrantes, pero obviamente, no la determina.

Con base en esta estructura del mercado de trabajo estadounidense, se puede identificar la especialización en la inserción laboral de los inmigrantes, en términos de sectores económicos y ocupaciones.

El análisis de esta especialización sectorial y ocupacional debe, a su vez, considerar las diferencias de género, que se dan tanto entre los inmigrantes como entre el resto de la fuerza de trabajo en los Estados Unidos.

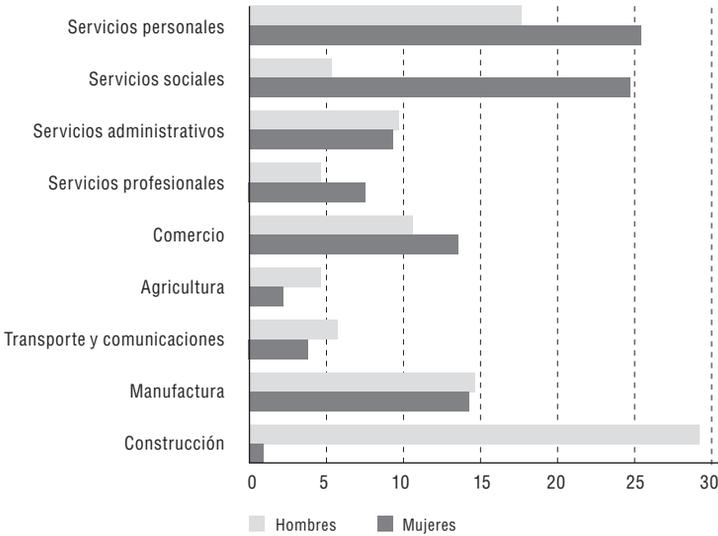
Considerando lo anterior, el análisis de la inserción laboral de los inmigrantes se divide en dos momentos o etapas. Inicialmente, se analiza la distribución sectorial y ocupacional de los inmigrantes latinos, lo que permite determinar en qué sectores y ocupaciones se concentran. En un segundo momento, con base en el análisis y estimación de la contribución de la inmigración en los distintos sectores y ocupaciones, se puede determinar qué sectores y ocupaciones están especializadas en la contratación de inmigrantes, o lo que es lo mismo, qué sectores y ocupaciones tienen una mayor dependencia de la provisión de fuerza de trabajo inmigrante. En ambos casos, el análisis considera las diferencias según sexo.

#### *Inserción laboral según sectores económicos y grupos de ocupación*

La inserción laboral de los inmigrantes latinoamericanos muestra una alta concentración en determinados sectores económicos, los cuales varían según se trate de hombres o de mujeres. En el caso de los hombres, el 28% se emplea en la construcción, a la vez que otros 17% y 15% se emplean en los servicios personales y la manufactura, respectivamente. Menos del 20% de ellos se emplea en otros cuatro grandes sectores económicos: agricultura, servicios sociales, servicios profesionales y transporte y comunicaciones (véase el gráfico IV.17).

En el caso de las mujeres latinoamericanas, el grado de concentración es aún mayor. Prácticamente el 50% de ellas se emplea en solo dos sectores económicos: los servicios sociales y los servicios personales, a la vez que solo el 7% se emplea en otros tres sectores económicos: construcción, agricultura y transporte y comunicaciones.

Gráfico IV.17  
ESTADOS UNIDOS. INMIGRANTES LATINOAMERICANOS SEGÚN GRANDES SECTORES ECONÓMICOS Y SEXO (2009)  
(Porcentajes)



Fuente: Estimaciones propias con base en *Current Population Survey, March Supplement*, 2009.

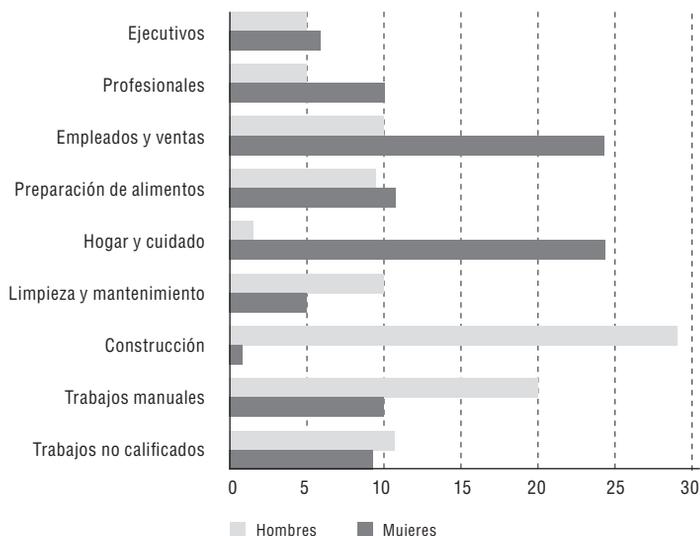
Esta distribución sectorial del empleo de los inmigrantes latinoamericanos según sexo parece seguir el clásico patrón de diferenciación de género, según el cual los hombres tienden a emplearse en sectores productivos (manufactura, construcción, agricultura, entre otros), mientras las mujeres suelen emplearse en actividades terciarias, servicios principalmente. Hay dos situaciones en la inserción laboral de los inmigrantes latinos que plantean una variante a este patrón clásico. Primero se encuentra la relativamente alta proporción de hombres que trabajan en servicios personales (preparación de alimentos, cuidado y servicio del hogar, limpieza y mantenimiento, entre otros). En segundo lugar está la también relativamente alta proporción de mujeres que trabajan en la industria manufacturera (textil, principalmente).

En ambos casos, esta situación ya ha sido documentada previamente y da cuenta de los cambios en la composición de la fuerza de trabajo tanto en los servicios personales (*janitors*, limpieza, entre otros), como en la manufactura, especialmente en sectores tradicionales como textil, cuero y calzado, y la industria alimentaria (Fernández Kelly, 1991; Sassen, 1998; Zlotniski, 2006; Hondagneu Sotelo, 2001).

En relación a la ocupación, también se observa una alta concentración, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres. Respecto a los hombres, el 28% de los inmigrantes latinos se emplean como obreros de la construcción, a la vez que otro 20% lo hace en algún oficio manual (véase el gráfico IV.18). En el caso de las mujeres, el 24% de ellas se emplea como trabajadora doméstica o en el cuidado de personas (enfermos, niños, adultos mayores), a la vez que otro 24% lo hace en empleos de ventas y administración (secretarías y vendedoras, entre otros).

Cabe señalar que tanto en el caso de los obreros de la construcción como en el de las trabajadoras domésticas y del cuidado, se reproduce la tradicional diferenciación de género. Algo similar, pero en menor grado,

Gráfico IV.18  
ESTADOS UNIDOS. INMIGRANTES LATINOAMERICANOS SEGÚN GRUPOS DE OCUPACIÓN Y SEXO (2009)  
(Porcentajes)



se observa en el caso de los trabajadores manuales y las empleadas administrativas y de ventas. En todos ellos, los hombres suelen emplearse en ocupaciones manuales, mientras las mujeres lo hacen en ocupaciones de servicios. En ambos casos se trata de empleos de baja calificación.

Particular relevancia adquiere la participación de mujeres inmigrantes como trabajadoras domésticas y de la industria del cuidado de personas (niños, adultos mayores, enfermos, entre otros), en lo que se ha denominado como la transnacionalización de la industria del cuidado y la maternidad (Hondagneu-Sotelo, 2001; Herrera, 2005; Pedonne, 2006). En el caso de las ecuatorianas, por ejemplo, Herrera (2005) y Pedonne (2006) documentan cómo las mujeres al migrar dejan sus hijos al cuidado de sus madres, hermanas u otros parientes, y se van a trabajar al cuidado de niños y al trabajo doméstico en hogares españoles. Esta situación permite hablar de una virtual transnacionalización (en estricto sentido, una translocalización) de los sistemas de cuidado y de maternidad. Con base en las redes sociales y familiares, la inmigrante articula el cuidado de sus hijos y, por tanto, su reproducción social, con el cuidado y reproducción social de las familias nativas de clases medias y altas en los lugares de destino. La maternidad, el cuidado, y en general la reproducción social, deja de estar circunscrita a los espacios locales, para adoptar una forma translocal.

Para el caso de Los Ángeles, en los Estados Unidos, Hondagneu-Sotelo (2001) documenta no solo una situación similar, sino que además plantea la tesis de la virtual *Racialization* del trabajo doméstico y del cuidado. Con ello, enfatiza dos aspectos: 1) que las relaciones entre las trabajadoras y sus patronas y empleadoras están imbuidas por símbolos y significados étnicos y raciales; y 2) que esta *racialization* ocupacional se extiende con la globalización de la migración, de tal forma que actualmente la composición étnica del trabajo doméstico estaría modificándose, adquiriendo cada vez mayor peso la inmigración de origen latinoamericano.

En el extremo opuesto, cabe señalar la baja proporción de inmigrantes latinoamericanos que se emplean en puestos ejecutivos y profesionales, situación que es más evidente en el caso de los inmigrantes masculinos.

*Contribución de la inmigración latinoamericana según sectores económicos y grupos de ocupación*

Los datos anteriores indican el grado de concentración sectorial y ocupacional de la inmigración laboral latinoamericana. Sin embargo, por sí mismos no son suficientes para determinar y cuantificar el aporte de la inmigración latinoamericana en cada uno de los sectores económicos y ocupacionales. Para ello, es necesario comparar esta

distribución de la fuerza de trabajo inmigrante con la que prevalece en el resto de la población en los Estados Unidos. Esta comparación, permite dilucidar si la concentración observada obedece a factores estructurales propios de la dinámica del empleo y el mercado laboral en los Estados Unidos, o bien obedece a factores de selectividad laboral que afecta a los inmigrantes y que explica su alta concentración en determinados sectores y ocupaciones.

Sin duda, en algunos sectores y ocupaciones prevalece algún tipo de selectividad laboral, mientras en otros la inserción laboral de los inmigrantes no hace sino seguir el patrón general definido por la estructura de la economía y el empleo en los Estados Unidos.

Considerando lo anterior, una forma de tener una idea más precisa de la presencia de esta selectividad laboral es a través de la medición de la contribución específica de la inmigración laboral latinoamericana en cada sector y ocupación. En concreto, al comparar la proporción que la fuerza de trabajo latinoamericana representa en cada sector económico y ocupación, se puede arribar a una medida más precisa del nivel de dependencia que prevalece en cada sector y en cada ocupación respecto a la inmigración laboral latinoamericana. Este análisis se hace distinguiendo a los inmigrantes según sexo.

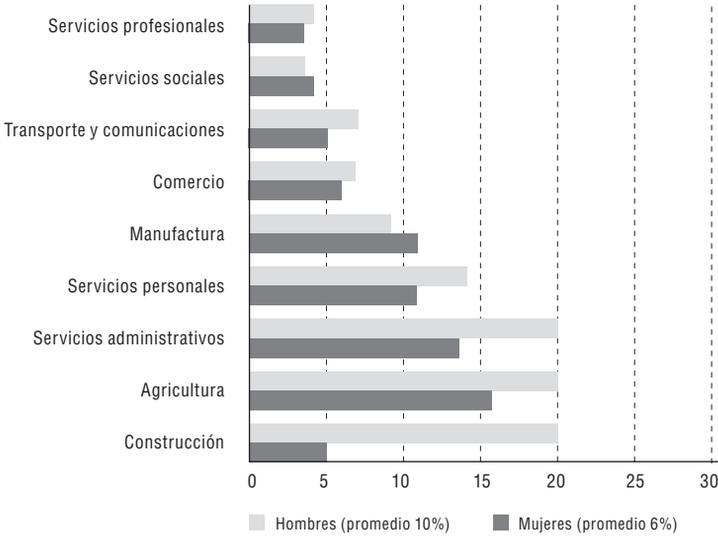
Como se observa en el gráfico IV.19, tanto entre los hombres como entre las mujeres podemos diferenciar aquellos sectores económicos en donde la contribución de la inmigración latinoamericana es realmente significativa, de aquellos sectores en donde la inmigración no resulta ser un factor relevante ni significativo.

En el caso de los hombres, la construcción, la agricultura y los servicios administrativos son los sectores que muestran el mayor grado de dependencia de la provisión de fuerza de trabajo inmigrante. En estos tres casos los inmigrantes latinoamericanos aportan prácticamente el 20% de la fuerza de trabajo. Asimismo, en los servicios personales, aunque a un nivel menor, también se observa una situación similar. En este caso, los inmigrantes latinos aportan casi el 15% de la fuerza de trabajo.

En los sectores de servicios sociales y profesionales, se observa la situación inversa. En estos dos sectores los inmigrantes latinos apenas aportan con 4% de la fuerza de trabajo. Algo similar se observa en el caso de las actividades del comercio y en transporte y comunicaciones, en donde los inmigrantes latinoamericanos contribuyen con solo el 7% de la fuerza de trabajo.

Solo en la manufactura puede hablarse de una ausencia de selectividad. En este caso, los inmigrantes aportan el 9% de la fuerza de trabajo, proporción que es muy similar al promedio agregado.

Gráfico IV.19  
ESTADOS UNIDOS. INMIGRANTES LATINOAMERICANOS COMO PROPORCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS, POR SEXO (2009)  
(Porcentajes)



Fuente: Estimaciones propias con base en *Current Population Survey, March Supplement*, 2009.

En el caso de la inmigración laboral femenina se observa un patrón muy similar. Tanto en la agricultura como en los servicios administrativos se observa una mayor dependencia respecto a la provisión de fuerza de trabajo, aportando las inmigrantes latinoamericanas el 16% y 13% de la fuerza de trabajo, respectivamente. Algo similar, aunque a un menor nivel, se observa en los servicios personales y la manufactura, donde las inmigrantes latinas contribuyen con el 11% de la fuerza de trabajo.

Por el contrario (y al igual que en el caso de los hombres), en los sectores de servicios profesionales y sociales se observa la situación inversa. En estos dos sectores las inmigrantes latinas apenas aportan con 4% de la fuerza de trabajo.

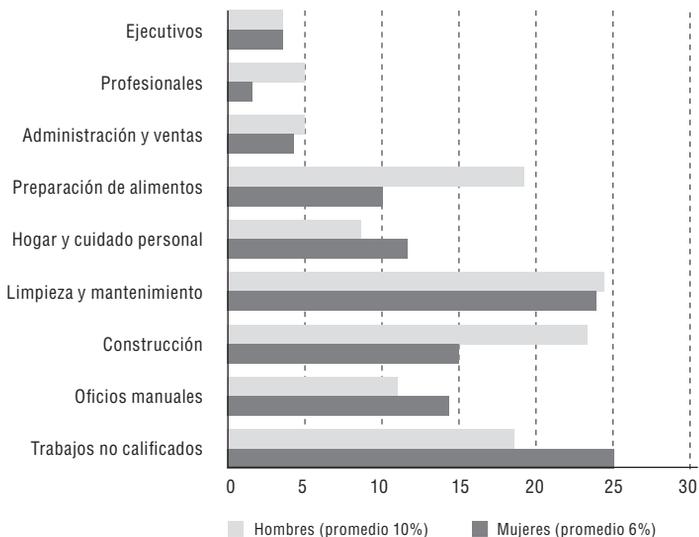
Finalmente, en las demás actividades económicas (comercio, construcción, y transporte y comunicaciones) la contribución de las inmigrantes latinoamericanas bordea el 6% y 5%, niveles que son muy similares al promedio agregado.

En cuanto a las ocupaciones, se plantea una situación aún más nítida. Tanto en el caso de los hombres como de las mujeres, los datos muestran que su contribución es sistemáticamente superior en el caso de las ocupaciones de menor calificación.

Los hombres latinoamericanos contribuyen con el 24% de los trabajadores empleados en actividades de limpieza y mantenimiento de edificios (*janitors*, y similares), a la vez que aportan el 23% de los jornaleros y obreros de la construcción. Asimismo, aportan el 19% de los trabajadores empleados en la preparación de alimentos (cocineros y sus ayudantes, principalmente, no chefs) y el 18% de los empleados en trabajos que no requieren ningún grado de calificación. Por el contrario, solo contribuyen con el 3% de los ejecutivos y de los profesionales y con el 5% de los empleados en tareas administrativas y de ventas.

Por su parte, las mujeres contribuyen con el 25% de las trabajadoras empleadas en puestos sin calificación, a la vez que aportan el 23% de las trabajadoras de limpieza y mantenimiento. A un nivel más bajo, pero igualmente importante, vemos que las inmigrantes latinas contribuyen con el 15% de las jornaleras y trabajadoras de la construcción, así como el 14% de las trabajadoras empleadas en oficios manuales. Asimismo, ellas aportan el 12% de las trabajadoras domésticas y del cuidado de personas y el 10% de las empleadas en la preparación de alimentos. En los puestos de ejecutivos y profesionales, las inmigrantes latinoamericanas solo contribuyen con el 3% y 2% de la fuerza de trabajo, a la vez que aportan el 4% de las trabajadoras ocupadas en actividades administrativas y de ventas.

Gráfico IV.20  
ESTADOS UNIDOS. INMIGRANTES LATINOAMERICANOS COMO PROPORCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO SEGÚN GRUPOS DE OCUPACIÓN, POR SEXO (2009)  
(Porcentajes)



Fuente: Estimaciones propias con base en *Current Population Survey, March Supplement*, 2009.

Como se puede ver, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres, los inmigrantes contribuyen preferentemente con fuerza de trabajo en ocupaciones de baja o nula calificación. Ello no hace sino reforzar lo que ya se ha señalado por otros autores, respecto a que no se trata de una selectividad, sino de una forma de segregación laboral que afecta a los inmigrantes latinoamericanos (Canales, 2009). Esta segregación laboral se puede interpretar en términos de que la economía norteamericana parece mostrar un alto grado de dependencia respecto a la provisión no solo de fuerza de trabajo inmigrante, sino de trabajadores que se puedan emplear en puestos de bajas calificaciones, mal remunerados y altamente flexibles y precarizados.

Los datos son claros. La mayor contribución de los inmigrantes latinos es en sectores menos dinámicos y en ocupaciones de baja calificación. Sin embargo, ello no implica que su aporte no sea significativo en términos laborales y económicos. Su aporte resulta particularmente importante no solamente en determinadas actividades productivas (construcción, agricultura y manufactura), sino también y especialmente en trabajos orientados a la reproducción social de la población norteamericana (servicios personales, trabajo doméstico, cuidado de personas, preparación de alimentos, limpieza y mantenimiento, entre otros).

Con los datos expuestos en esta sección, se puede deducir que la migración contemporánea no solo implica una transferencia demográfica (personas y fuerza de trabajo), sino que a través de ella se articulan las condiciones de reproducción social de los lugares de origen con la reproducción social en los lugares de destino, esto es, se articula la reproducción social de los inmigrantes y sus familias, con la reproducción de la población nativa en los países de destino. En otras palabras, la inmigración contemporánea contribuye tanto a la reproducción demográfica como a la reproducción social de las sociedades de destino<sup>18</sup>.

#### **d) Aporte de la inmigración latinoamericana al crecimiento de la fuerza de trabajo**

La población nativa no hispana de los Estados Unidos está inmersa en un proceso de envejecimiento demográfico, el cual tiene también repercusiones en la dinámica de la fuerza de trabajo, al menos en dos sentidos: se reducen las tasas y volúmenes de crecimiento de la población activa; y su composición etárea también envejece, aumentando la proporción de población activa mayor de 50 años y reduciéndose la proporción de la fuerza de trabajo menor de esas edades.

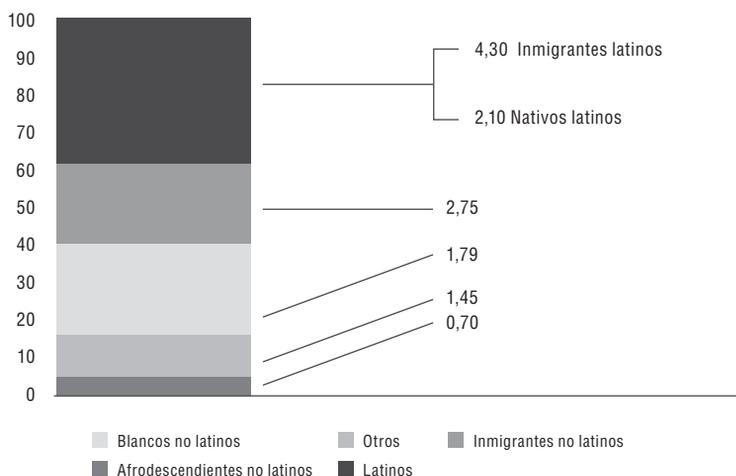
---

<sup>18</sup> Más adelante se verá que también contribuyen a la reproducción económica, a través de su aporte a la dinámica y crecimiento de la economía en los lugares de destino.

En este contexto, el crecimiento sostenido de la inmigración laboral de origen latinoamericano, especialmente en edades jóvenes (menores de 50 años), contribuye a mediano y largo plazo a una transformación en la composición étnica y migratoria de la población económicamente activa, especialmente en esos tramos de edades. Ahora bien, si se considera que en esas edades (20 a 49 años) se dan las mayores tasas de participación económica de la población, se puede prefigurar el tipo y magnitud de las contribuciones que adquiere la inmigración laboral latinoamericana actual para el crecimiento económico y sostenimiento del aparato productivo de los Estados Unidos. Una forma de dimensionar estas contribuciones es midiendo su aporte directo al crecimiento de la fuerza de trabajo.

De 2000 a 2008, la población económicamente activa de los Estados Unidos se incrementó en 13,1 millones de personas. Por grupos étnicos, vemos que es la fuerza de trabajo de origen latino la que experimentó el mayor crecimiento neto, tanto en términos absolutos como relativos (véase el gráfico IV.21). La fuerza de trabajo de origen latino creció en 6,4 millones de personas en ese periodo, de los cuales 4,3 millones corresponden a inmigrantes latinoamericanos, a la vez que 2,1 millones corresponden a personas nacidas en los Estados Unidos que son hijos o descendientes de latinoamericanos. Este crecimiento de la fuerza de trabajo latina representa casi el 50% del crecimiento total neto de la fuerza

Gráfico IV.21  
 ESTADOS UNIDOS. CRECIMIENTO DE LA FUERZA DE TRABAJO, SEGÚN PRINCIPALES GRUPOS ÉTNICOS Y MIGRATORIOS (2000-2008)  
 (Porcentajes y millones de personas)



Fuente: Estimaciones propias con base en *Current Population Survey, March Supplement*, 2000 y 2008.

de trabajo en los Estados Unidos. En otras palabras, de 2000 a 2008, uno de cada dos nuevos trabajadores en ese país corresponde a una persona de origen latinoamericano.

A este aporte de los trabajadores de origen latinoamericano hay que agregar otros 2,75 millones de personas, que corresponde a la contribución al crecimiento de la fuerza de trabajo que hacen los inmigrantes provenientes de otras regiones del mundo y que representan el 21% del crecimiento de la fuerza de trabajo.

La población blanca no hispana, por su parte, contribuyó con menos del 14% del crecimiento de la fuerza de trabajo, a la vez que la población afrodescendiente no hispana lo hizo con solo el 5,3%. Estos datos indican, en definitiva, que de no mediar el gran flujo inmigratorio de las últimas décadas, la fuerza de trabajo en los Estados Unidos habría crecido prácticamente menos de un tercio de lo que efectivamente lo hizo en estos 8 años. Ello refleja la importancia de la inmigración en general, y de la población latina en particular, para resolver los diversos problemas que pudieran generarse producto de un lento crecimiento de la fuerza de trabajo en los Estados Unidos<sup>19</sup>.

Estas diferencias en el crecimiento absoluto de la fuerza de trabajo según grupos étnicos y migratorios se hacen aún más patentes cuando se comparan los ritmos y tasas de crecimiento. Mientras la fuerza de trabajo de la población blanca no latina creció muy lentamente, a una tasa de solo el 0,2% anual promedio, la de origen latino creció a un ritmo 23 veces mayor, alcanzando una tasa de crecimiento del 4,6% anual promedio para el mismo periodo. Dentro de la fuerza de trabajo de origen latino, son los inmigrantes quienes muestran el mayor ritmo de crecimiento, con una tasa del 5,3% anual, superior al 3,9% de los nativos de origen latinoamericano.

Al desagregar este análisis según sexo, se observan importantes diferencias en la composición del crecimiento de la fuerza de trabajo para hombres y mujeres. Mientras en el caso de los hombres se profundiza la composición étnica y migratoria del crecimiento de la fuerza de trabajo ya señalada, en el caso de las mujeres el crecimiento de la fuerza de trabajo muestra una composición muy diferente.

En el caso de los hombres, los latinos aportan más del 56% del crecimiento de la fuerza de trabajo (40% originado por los inmigrantes latinoamericanos y 16% por los nativos de origen latino). En el extremo

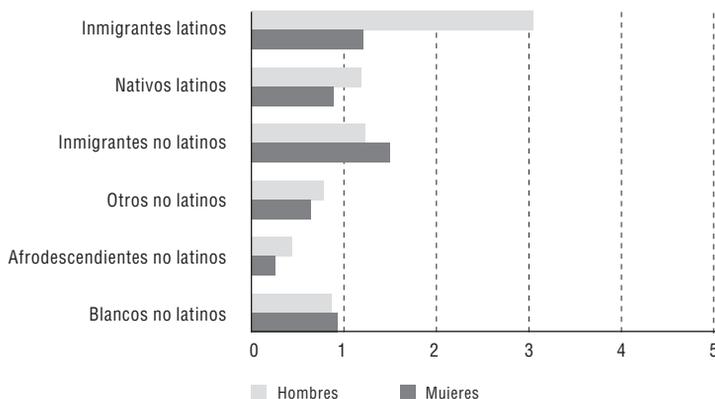
---

<sup>19</sup> Es evidente que en un mundo globalizado la escasez de mano de obra se manifiesta en presiones al alza de los salarios, lo cual afecta directamente la competitividad no solo de algunos sectores y ocupaciones, sino de la economía en su conjunto, especialmente cuando se compite con otras economías que cuentan con amplios contingentes de fuerza de trabajo barata.

opuesto, los blancos y afrodescendientes no latinos aportan tan solo el 11,5% y 6% del crecimiento de la fuerza de trabajo masculina (véase el gráfico IV.22).

En el caso de las mujeres, en cambio, aun cuando se mantiene el gran aporte de la población de origen latina, ellas reducen su aporte al 39% del crecimiento de la fuerza de trabajo femenina. En este caso, destaca también el gran aporte de las inmigrantes no hispanas, quienes aportan casi el 28% del crecimiento de la fuerza de trabajo. Asimismo, las mujeres blancas no hispanas aportan otro 17% del crecimiento de la fuerza de trabajo, proporción que es casi 6 puntos porcentuales superior al que hace este grupo étnico en el caso de la fuerza de trabajo masculina.

Gráfico IV.22  
ESTADOS UNIDOS. CRECIMIENTO DE LA FUERZA DE TRABAJO, SEGÚN SEXO Y PRINCIPALES GRUPOS ÉTNICOS Y MIGRATORIOS (2000-2008)  
(Millones de personas)



Fuente: Estimaciones propias con base en *Current Population Survey, March Supplement*, 2000 y 2008.

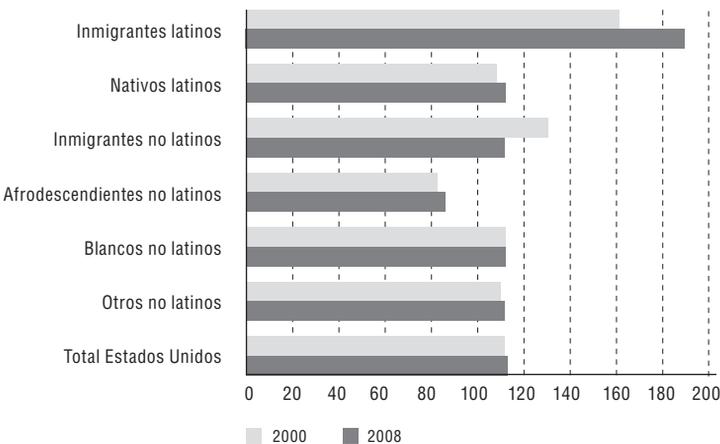
Este menor peso relativo de la inmigración latina en el crecimiento de la fuerza de trabajo femenina refuerza lo ya señalado respecto a que esta migración no parece seguir la tendencia a una feminización que se ha documentado en otros contextos y flujos migratorios. Por de pronto, es evidente la diferencia que a este respecto muestra la inmigración latinoamericana respecto a la proveniente de otras regiones del mundo. En concreto, al comparar la relación de masculinidad del crecimiento de la fuerza de trabajo, se observa que mientras entre los inmigrantes latinos se da una relación de casi 250 hombres por cada 100 mujeres, entre los inmigrantes provenientes de otras regiones del mundo se da

una relación de solo 81 hombres por cada 100 mujeres. Así, mientras entre los inmigrantes latinoamericanos los hombres aportan el 71% del crecimiento de la fuerza de trabajo, entre los inmigrantes no latinos los hombres aportan solo el 44% del crecimiento.

La consecuencia de estas tendencias es que mientras entre los inmigrantes latinoamericanos la fuerza de trabajo tiende a la masculinización, entre los inmigrantes no latinos se da, por el contrario, una feminización de la fuerza de trabajo, tanto en términos absolutos como relativos. Como se observa en el gráfico IV.23, de 2000 a 2008 la relación de masculinidad de la fuerza de trabajo se incrementó significativamente entre los inmigrantes latinoamericanos, pasando de 162 a 186 hombres por cada 100 mujeres. Asimismo, aunque en niveles muy inferiores, esta tendencia se reproduce también en el caso de la fuerza de trabajo de los nativos de origen latino. Por el contrario, entre los inmigrantes no latinos se da una reducción en el índice de masculinidad, al pasarse de una relación de 126 hombres por cada 100 mujeres en 2000, a solo 114 en 2008. En los demás casos (blancos y afrodescendientes no latinos), la relación de masculinidad se mantiene relativamente estable.

Estos cambios son parte de procesos más amplios, que se iniciaron hace ya varios lustros y que continuarán en las próximas décadas, referidos al freno del crecimiento demográfico y envejecimiento de la

Gráfico IV.23  
ESTADOS UNIDOS. ÍNDICE DE MASCULINIDAD DE LA FUERZA DE TRABAJO, SEGÚN PRINCIPALES GRUPOS ÉTNICOS Y MIGRATORIOS (2000 Y 2008)  
(Número de hombres por cada 100 mujeres)



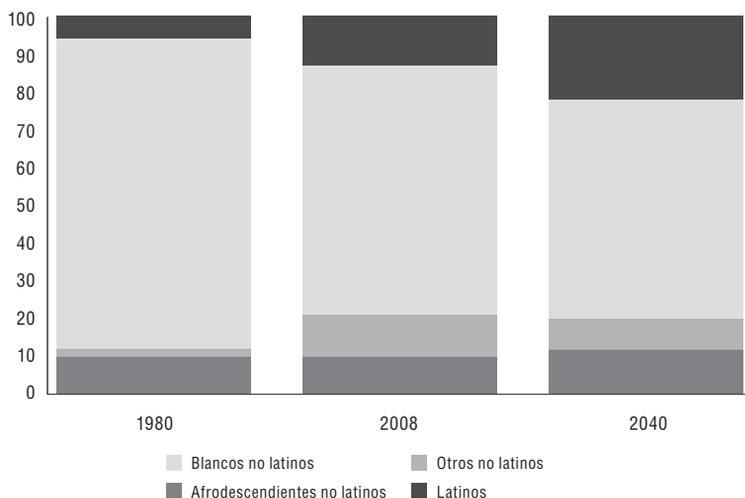
Fuente: Estimaciones propias con base en *Current Population Survey, March Supplement*, 2000 y 2008.

población nativa (blancos, especialmente), cuya consecuencia más directa es la transformación de la composición étnico-migratoria de la fuerza de trabajo y la población de los Estados Unidos<sup>20</sup>.

Ya en las últimas tres décadas se observa un cambio en la composición étnico-migratoria de la fuerza de trabajo. En 1980 la población blanca no latina contribuía con el 82% de la fuerza de trabajo, mientras que las minorías étnicas apenas aportaban el 18% restante. Entre ellos, el aporte de los latinos era de solo el 6%, ubicándose muy por debajo del aporte de la población afrodescendiente no hispana, quienes contribuían con algo más del 10% (véase el gráfico IV.24).

Para 2008 esta situación muestra cambios importantes. Los blancos no latinos reducen su participación al 66% de la fuerza de trabajo y los latinos constituyen la primera minoría, aportando el 13% de la fuerza de trabajo, y desplazando a los afrodescendientes no latinos, quienes mantienen su contribución en un 10%.

Gráfico IV.24  
ESTADOS UNIDOS. COMPOSICIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO, SEGÚN PRINCIPALES GRUPOS ÉTNICOS Y MIGRATORIOS (1980, 2008 Y 2040) (Porcentajes)



Fuentes: Elaboración propia con base en: 1980 y 2040, Toosi, 2002; y 2008, *Current Population Survey, March Supplement*, 2008.

<sup>20</sup> Lo particularmente relevante de estos datos es que ponen en evidencian este proceso de cambio estructural aun cuando se trata de un periodo tan corto, de solo 8 años.

Para el año 2040 estas tendencias se consolidarían, de tal forma que los blancos no latinos reducirían su participación aportando tan solo el 58% de la fuerza de trabajo, mientras que el 42% restante sería aportado por las distintas minorías étnicas y migratorias. Dentro de ellas, los latinos seguirían siendo el principal grupo étnico, aportando por sí mismos el 22% de la fuerza de trabajo total, superando ampliamente el aporte tanto de la población afrodescendiente no hispana, como el de las otras minorías étnicas del país.

Esta diferente dinámica resulta particularmente interesante, pues refuerza la tesis de que la complementación demográfica que genera la inmigración contemporánea estaría derivando en un proceso de remplazo étnico y demográfico, tanto a nivel de la población general como de la fuerza de trabajo en los países desarrollados.

La inmigración viene a llenar el vacío que en determinadas edades estaría dejando la reducción absoluta de mano de obra nativa. Se trata de un proceso de sustitución étnica, que no se debe solo a factores estrictamente socio-económicos (condiciones laborales, salarios, flexibilidad), sino también y fundamentalmente a factores demográficos.

Los datos expuestos indican que la dinámica demográfica de la población nativa (blancos y afrodescendientes no latinos) ya no asegura la generación y reproducción de la población y de la fuerza de trabajo necesaria para mantener el crecimiento económico. Por el contrario, el envejecimiento de la población nativa estaría dejando amplios vacíos demográficos en determinados estratos etéreos, los cuales están siendo ocupados por la fuerza de trabajo inmigrante y su descendencia, en especial de origen latinoamericano, que es el grupo de población que muestra los mayores niveles de crecimiento demográfico y de la fuerza de trabajo.

Las economías desarrolladas necesitan importar mano de obra para cubrir los déficits que deja el envejecimiento de su población y de su fuerza de trabajo nativa. Se trata de una necesidad o déficit estructural, que no se deriva de la dinámica económica propiamente tal, sino de la dinámica demográfica de la población de esas economías desarrolladas. En este sentido, una hipótesis plausible es que la inmigración laboral se puede explicar a partir de esta necesidad de las economías de proveerse de fuerza de trabajo. Como corolario, se podría afirmar que la masividad de la migración laboral se explicaría, entre otras causas, por la magnitud de este déficit demográfico que genera el envejecimiento de la población nativa en los países desarrollados.

## **2. Contribuciones de la inmigración latinoamericana a la dinámica económica en los Estados Unidos**

Aunque suele reconocerse que los inmigrantes son un componente significativo de la fuerza de trabajo ocupada en los países de acogida, especialmente en algunos sectores y ocupaciones específicas, hasta ahora son escasos los estudios que muestren el aporte que como fuerza laboral realizan a la generación del Producto Interno Bruto (PIB) de dichos países. En este sentido, una línea novedosa y emergente en el análisis de la relación entre migración y desarrollo es precisamente la generación de metodologías que permitan estimar el PIB aportado directamente por los inmigrantes laborales en los países de destino. Estimaciones de este tipo tendrían como finalidad proporcionar evidencia empírica para avanzar en al menos tres aspectos que nos parecen relevantes en el debate sobre las contribuciones de la migración al desarrollo en los países de acogida.

- Permitiría tener una estimación del aporte directo de la inmigración a la actividad económica, pues permite evaluar qué proporción del PIB, y por tanto de la economía, estaría sustentada directamente en la inmigración.
- Con esta información, se podría estimar el aporte de la inmigración al crecimiento económico en los países de destino, esto es, al crecimiento del PIB. Sin duda, resulta relevante y pertinente estimar cuánto de la dinámica y crecimiento económico depende directamente de la inmigración.
- Serviría además como un insumo básico y necesario para hacer otras estimaciones. En particular, con esta información se pueden hacer estimaciones del grado de discriminación económica que sufren los migrantes, a partir de modelos que permitan medir la relación aporte-percepción, en donde el aporte correspondería al valor del PIB generado por los inmigrantes y la percepción correspondería a los ingresos, salarios y otras percepciones económicas que obtienen los mismos. Estas mediciones de la relación aporte-percepción permiten, además, comparar la situación de los inmigrantes con la de otros grupos sociales y demográficos, y en ese contexto, estimar el grado y sentido de discriminación económica a la que está expuesto cada grupo social.

### **a) Estimación del PIB generado por los inmigrantes latinoamericanos**

Para estimar el volumen del PIB que sería generado directamente por la fuerza de trabajo inmigrante se puede partir de un principio lógico simple, pero muy claro y preciso. En términos algebraicos, el valor del

PIB corresponde al producto entre el volumen de trabajadores y el valor de la productividad media de cada trabajador. Si se conoce el volumen de la fuerza de trabajo inmigrante y nativa, el problema se circunscribe entonces a estimar el valor de la Productividad Media (PME) de los trabajadores inmigrantes y su diferencia con la de los nativos.

Si se supone que las PME fuesen las mismas para inmigrantes y nativos, entonces el problema estaría completamente resuelto. El aporte de los trabajadores inmigrantes sería directamente proporcional a su peso relativo en la composición de la fuerza de trabajo. De esta forma, si los inmigrantes latinoamericanos representan el 8% de la fuerza de trabajo (valor aproximado en 2009), entonces su contribución sería del 8% del PIB de los Estados Unidos.

Sin embargo, el supuesto de igualdad de las productividades medias es evidentemente irreal. Los trabajadores inmigrantes latinoamericanos se concentran en industrias con menores niveles de productividad (servicios personales, construcción, agricultura), a la vez que se insertan en ocupaciones de baja calificación e igualmente baja productividad (Giorguli y Gaspar, 2008). Por lo tanto, lo más plausible es suponer que la productividad media de los inmigrantes latinos sea inferior al promedio nacional.

Si se considera que la productividad del trabajo está en gran medida determinada por las características del sector o rama industrial en la cual se emplea, entonces podemos suponer que si tomamos un nivel adecuado de desagregación de las ramas industriales, al interior de una misma rama de actividad, la productividad media probablemente sea muy similar para cada trabajador ocupado en esa rama específica. En este sentido, si se dispone de información lo suficientemente detallada del Producto Interno Bruto (PIB) sectorial y de la fuerza de trabajo ocupada según origen migratorio en cada uno de estos sectores, entonces es posible aplicar este supuesto y obtener una estimación del aporte de los inmigrantes latinoamericanos al PIB nacional<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Algebraicamente, el modelo se basa en las siguientes ecuaciones:

$$(1) \text{PIB}^{\text{LAM}} = \text{SUMA}(\text{PIB}^{\text{LAM}}_i)$$

Donde,  $\text{PIB}^{\text{LAM}}$  es el PIB total generado por los trabajadores migrantes latinoamericanos en Estados Unidos, y  $\text{PIB}^{\text{LAM}}_i$  es el PIB generado por los trabajadores migrantes latinoamericanos en el sector "i"

$$(2) \text{PIB}^{\text{LAM}}_i = \text{PME}_i * \text{L}^{\text{LAM}}_i$$

$$(3) \text{PME}_i = \text{PIB}_i / \text{L}_i$$

Donde,  $\text{PME}_i$  es la productividad media en el sector "i";  $\text{L}^{\text{LAM}}_i$  es la fuerza de trabajo migrante (latinoamericanos) ocupados en el sector "i";  $\text{PIB}_i$  es el PIB del sector "i", y  $\text{L}_i$  es la fuerza de trabajo total ocupada en el sector "i". Con estas ecuaciones, el PIB generado por la fuerza de trabajo mexicana migrante en Estados Unidos se calcularía de la siguiente forma:

$$(4) \text{PIB}^{\text{LAM}} = \text{PME}_1 * \text{L}^{\text{LAM}}_1 + \text{PME}_2 * \text{L}^{\text{LAM}}_2 + \dots + \text{PME}_n * \text{L}^{\text{LAM}}_n$$

Donde n representa el número de sectores en que puede descomponerse el PIB y la fuerza de trabajo.

Esto es lo que hemos hecho para el periodo 2005-2007 usando, por un lado, la clasificación de los sectores y actividades económicas que ofrece el Buró de Análisis Económico (BEA) para el PIB, y por otro lado, el nivel de desagregación que a este respecto ofrece la *Current Population Survey* (CPS) de la fuerza de trabajo inmigrante latinoamericana<sup>22</sup>. En el siguiente cuadro (cuadro IV.5) se presenta una estimación del aporte de los inmigrantes latinoamericanos al PIB de los Estados Unidos para ese periodo, así como de los otros inmigrantes y de la población nativa.

De acuerdo a este modelo general, en el trienio 2005-2007 los inmigrantes latinoamericanos habrían generado un PIB de 913 mil millones de dólares al año, volumen que representa prácticamente el 6,8% del PIB de los Estados Unidos de ese período. Esta cifra representa una proporción levemente inferior al 8%, que es lo que los latinoamericanos aportaron a la fuerza de trabajo en ese mismo trienio.

Con base en estas cifras, y considerando el volumen de trabajadores inmigrantes latinoamericanos, estimamos que el producto medio por trabajador habría ascendido a los 75,3 mil dólares al año, cifra que es casi un 16% inferior al promedio nacional y 18% inferior al de los blancos no latinos. Este menor valor del producto medio por trabajador en el caso de los inmigrantes latinoamericanos se debe a que ellos suelen insertarse en actividades y ramas industriales de menor productividad. Cabe destacar que los inmigrantes latinos son el grupo que presenta no solo el menor nivel de producto medio, sino que además, éste es significativamente inferior al promedio nacional<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> En concreto, tomamos una desagregación de 34 sectores, la que se compone de 2 sectores en la agricultura, 15 en la manufactura, y 10 en los servicios. En el caso del sector comercio adoptamos la clásica división en mayoristas y minoristas, restricción que está determinada directamente por la desagregación que el Buró de Análisis Económico de los Estados Unidos hace respecto al PIB en este el sector. Asimismo, tomamos el sector de la construcción separado de la manufactura, por la importancia como mercado laboral para los mexicanos. Asimismo, tomamos separadamente la información para el sector transporte, el sector de comunicaciones y los servicios públicos (luz, agua, gas o *utilities*). Finalmente, la minería la tomamos independientemente de los demás, pues es un sector con altos niveles de productividad, pero con baja participación de la fuerza de trabajo latinoamericana. Por esta razón, incluirla ya sea junto a la agricultura, como una actividad primaria, o en la manufactura, implicaría una distorsión importante en cualquiera de esos casos.

<sup>23</sup> Nótese que si asumiéramos el supuesto de que los productos medios por trabajador fuesen iguales, sin diferenciar por sector o rama de actividad, el aporte de los inmigrantes latinoamericanos sería de 1.083,2 mil millones de dólares equivalente al 8% del PIB de USA para el periodo 2003-2007.

Cuadro IV.5  
ESTADOS UNIDOS. ESTIMACIÓN DEL PIB Y EL PRODUCTO MEDIO POR  
TRABAJADOR, SEGÚN ORIGEN ÉTNICO Y MIGRATORIO DE LA FUERZA DE  
TRABAJO (2005-2007)

	Producto Interno Bruto		Fuerza de trabajo		Producto medio por trabajador
	Millones US\$	Porcentaje	Volumen	Porcentaje	
Inmigrantes latinos	913 349	6,8	12 123 004	8,0	75 340
Nativos latinos	625 215	4,6	7 060 678	4,7	88 549
Inmigrantes no latinos	1 073 447	7,9	12 058 945	8,0	89 017
Blancos no latinos	9 229 278	68,3	101 364 364	67,0	91 051
Afrodescendientes no latinos	1 346 783	10,0	15 135 078	10,0	88 984
Otros nativos no latinos	331 283	2,5	3 558 358	2,4	93 100
Total Estados Unidos	13 519 355	100,0	151 300 427	100	89 354

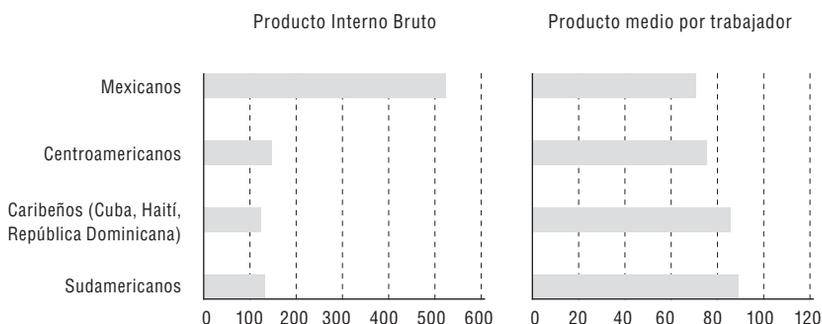
Fuente: Elaboración propia con base en datos de BEA, *Gross Domestic Product by Industry Accounts*, 2005-2007, y *Current Population Survey, March Supplement*, 2005-2007.

Resulta relevante comprobar que al desagregar el aporte de los inmigrantes latinoamericanos según grandes regiones de origen se observan importantes diferencias, especialmente en lo que se refiere al volumen de PIB generado y el nivel del producto medio por trabajador.

Por un lado, los mexicanos, que representan el 60% de los trabajadores latinoamericanos en los Estados Unidos, son quienes generan un mayor volumen de PIB, con un volumen de casi 520 mil millones de dólares anuales (véase el gráfico IV.25). Sin embargo, los mexicanos son también quienes presentan el menor nivel de productividad media entre los inmigrantes latinoamericanos. El producto medio por trabajador entre los mexicanos es inferior a los 71 mil dólares anuales, cifra que es 7% inferior al producto medio de los trabajadores centroamericanos, y 16% y 18% inferior al de los caribeños y sudamericanos. Estos dos últimos, a su vez, presentan un nivel de producto medio muy similar al de los nativos latinos y a los afrodescendientes no latinos, el cual es además, muy cercano al promedio de los Estados Unidos.

Estos datos indican que, en realidad, el bajo nivel de productividad es más bien característico de los inmigrantes mexicanos y centroamericanos, no así de los caribeños y sudamericanos. Ello se debe a que los caribeños, en especial los cubanos, se insertan en ocupaciones y sectores económicos más dinámicos, a la vez que, en el caso de los sudamericanos, se trata de inmigrantes con mayores niveles de escolaridad y que se insertan en actividades económicas más dinámicas.

Gráfico IV.25  
ESTADOS UNIDOS. ESTIMACIÓN DEL PIB Y EL PRODUCTO MEDIO POR TRABAJADOR, CORRESPONDIENTE A LOS INMIGRANTES LATINOAMERICANOS, SEGÚN REGIÓN DE ORIGEN (2005-2007)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de BEA, *Gross Domestic Product by Industry Accounts*, 2005-2007, y *Current Population Survey, March Supplement*, 2005-2007.

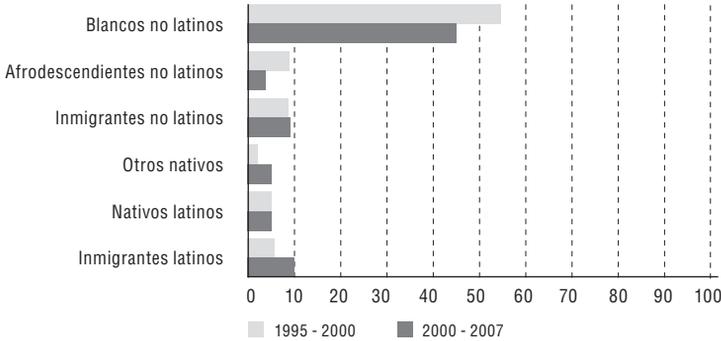
## b) Contribución al crecimiento económico

Con base en estas estimaciones sobre el valor del PIB generado por la fuerza de trabajo según su condición migratoria, podemos calcular además otros indicadores igualmente novedosos y relevantes que ilustran el aporte de la inmigración latinoamericana a la dinámica económica en los Estados Unidos. En concreto, se hace referencia al aporte que los inmigrantes latinoamericanos y otras minorías étnicas y migratorias han hecho al crecimiento económico reciente de los Estados Unidos.

Como se observa en el gráfico IV.26, en la segunda mitad de los noventa el crecimiento del PIB de los Estados Unidos se sustentaba fundamentalmente en el aporte que hacían los trabajadores blancos no latinos. En conjunto, ellos contribuían con casi el 60% del crecimiento del PIB. Entre 2000 y 2007, en cambio, son las minorías étnicas y migratorias las que generan en conjunto el mayor aporte al crecimiento económico, con casi el 52%.

Este dato nos indica la importancia que adquieren el conjunto de las minorías sociales en la dinámica económica reciente de los Estados Unidos. Dentro de estas minorías, los inmigrantes latinoamericanos son los que manifiestan el mejor desempeño económico. Si a fines de los noventa aportaban tan solo el 8,5% del crecimiento del PIB, entre 2000 y 2007 aportaron casi el 17%. Esto hace que actualmente los inmigrantes latinoamericanos sean la minoría étnica que genera el mayor aporte al crecimiento económico de los Estados Unidos. De hecho, el mayor aporte de los inmigrantes latinoamericanos prácticamente compensa el menor aporte que hacen los blancos no latinos al crecimiento del PIB.

Gráfico IV.26  
ESTADOS UNIDOS. COMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB SEGÚN ORIGEN ÉTNICO DE LOS TRABAJADORES (1995-2000 Y 2000-2007)  
(En porcentajes)



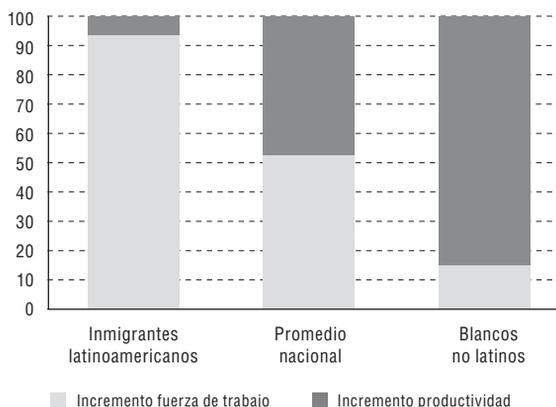
Fuente: Elaboración propia con base en datos de BEA, *Gross Domestic Product by Industry Accounts*, 1995-2007, y *Current Population Survey, March Supplement*, 1995-2007.

Aun cuando los inmigrantes latinoamericanos son los trabajadores con menores niveles de productividad, son los que en conjunto generan el mayor aporte al crecimiento del PIB. Esto se debe a que el volumen de la inmigración latinoamericana más que permite compensar sus menores niveles de productividad. Esto no hace sino confirmar la importancia de los volúmenes de inmigración latinoamericana, los cuales han sido artífices para mantener un determinado nivel de crecimiento económico en los Estados Unidos.

El crecimiento del PIB se origina en la combinación de dos factores de crecimiento. Por un lado, por el crecimiento del volumen de la fuerza de trabajo. Por otro lado, por el incremento en los niveles de productividad de la fuerza de trabajo. En el caso de los Estados Unidos, los datos nos indican que para el periodo 2000-2007 el crecimiento del PIB se sustenta en partes iguales en ambos factores. Esto es, tanto el crecimiento de la productividad como el crecimiento de la fuerza de trabajo contribuyen en similares proporciones para explicar el crecimiento del PIB.

Sin embargo, al desagregar este análisis para los principales grupos étnicos y migratorios, vemos que los inmigrantes latinoamericanos y la población nativa blanca no latina se ubican en situaciones prácticamente opuestas. Mientras que en el caso de los inmigrantes latinoamericanos el crecimiento de su aporte al PIB se explica casi exclusivamente por el crecimiento absoluto del volumen de su fuerza de trabajo, en el caso de la población blanca no latina se da la situación inversa. En este caso, el incremento en la productividad permite explicar el 85% del crecimiento del PIB generado por este grupo demográfico (véase el gráfico IV.27).

Gráfico IV.27  
ESTADOS UNIDOS. COMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB SEGÚN FACTOR DE  
CRECIMIENTO (2000-2007)  
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de BEA, *Gross Domestic Product by Industry Accounts, 2005-2007*, y *Current Population Survey, March Supplement, 2005-2007*.

### c) Productividad, salarios y discriminación económica

Con base en las estimaciones sobre el PIB generado por los trabajadores inmigrantes y el cálculo de las productividades medias para cada grupo étnico y migratorio, se puede estimar alguna medida de la discriminación salarial que afecta a los trabajadores inmigrantes latinoamericanos. En este caso, se puede medir la discriminación con base en la comparación entre el nivel de las remuneraciones laborales (sueldos y salarios) que perciben los trabajadores con el valor de su aporte directo al PIB, medido a través del valor de su productividad media.

De acuerdo a la teoría económica, el sueldo o salario que cada trabajador percibe se determina directamente a partir del valor de su productividad (Reisman, 1990; Krugman y Wells, 2006). La explicación de esta tesis es relativamente sencilla y se sustenta en los principios básicos de la teoría económica neoclásica<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Desde otros enfoques y teorías económicas, el salario se determina con base en otros principios. Así, por ejemplo, desde el marxismo se sostiene que el salario se determina con base en el valor de los bienes y servicios necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo, y no con base en el valor de los bienes que esa fuerza de trabajo produce. Variaciones de esta tesis las retoman los enfoques institucionalistas, neoricardianos y estructuralistas, entre otros. Algo similar se plantea desde los enfoques de la competencia imperfecta. Ahora bien, nuestro interés en retomar el principio de la teoría neoclásica es para ilustrar que incluso desde enfoques teóricos conservadores y ortodoxos se puede demostrar la situación de vulnerabilidad y discriminación que afecta a los inmigrantes latinoamericanos.

En la medida en que el valor de la productividad marginal del trabajo, esto es, el valor de los productos que genera el trabajador adicional, sea superior al salario que se le paga a ese trabajador, entonces el empresario tendrá un beneficio extraordinario. El costo de producir esos productos (medido por el salario), es menor que el beneficio que obtendría por su venta (valor del producto marginal del trabajo). Por tanto, el principio de racionalidad económica (maximización de ganancias) mueve al empresario a incrementar la producción y contratar más trabajadores.

Sin embargo, por el principio de rendimientos decrecientes al factor, la productividad del trabajo es decreciente, por lo que también decrecerá, en igual proporción, el valor de su productividad. El empresario, entonces, incrementará la contratación de fuerza de trabajo hasta alcanzar el punto en donde el salario que pague a cada trabajador iguale al valor de lo que el trabajador adicional genere. Aumentar la producción más allá de ese punto implicaría una situación de pérdidas para el empresario, pues el valor de la venta del producto marginal no alcanzaría para cubrir el costo de su producción, esto es, el salario que se la paga al trabajador.

Con base en este principio, lo esperable, es que las diferencias salariales que se pueden observar entre un grupo social y otro, estuvieran en función de las diferencias en sus respectivas productividades. De darse este principio de proporcionalidad, estaríamos en presencia de una situación de equidad económica y salarial, en el sentido de que cada trabajador recibiría un ingreso salarial conforme a su aporte específico a la producción, el cual se expresa a través del valor de su productividad<sup>25</sup>.

En caso contrario, esto es, de que el nivel de las remuneraciones sea proporcionalmente inferior al de las productividades correspondientes a ese estrato de la fuerza de trabajo, estaríamos en presencia de una situación de discriminación salarial, esto es, que el salario percibido no se correspondería con lo que de acuerdo a la teoría económica debiera percibir al trabajador.

En este caso, la discriminación negativa que afectaría a ese grupo de trabajadores puede verse también como una forma de discriminación positiva que gozaría algún otro grupo de trabajadores con lo cual se estaría en presencia de una transferencia de valor (de salarios y remuneraciones) entre estos distintos estratos de trabajadores.

---

<sup>25</sup> De acuerdo a John B. Clark (1899), este principio no solo cumple con los criterios de eficiencia económica, sino que además conforma un principio de justicia económica en la distribución de la riqueza. Cabe señalar que John B. Clark fue el primer economista en formular este principio según el cual el salario de la fuerza de trabajo se determina conforme el valor de su productividad marginal.

Sobre este principio de la teoría económica neoclásica valgan dos comentarios:

- 1) Este principio no cuestiona a priori la diferencia en los ingresos y los salarios. Al contrario, según este principio estas diferencias son legítimas si se corresponden con las diferencias en los aportes que cada grupo hace a la economía. En otras palabras, es económicamente justo y equitativo que quien hace un mayor aporte económico reciba también un mayor beneficio (ingresos, salarios) económico.
- 2) Se trata de un principio de equidad económica en la determinación de las remuneraciones al trabajo, el cual es substancialmente diferente de los principios de equidad y justicia social. Con esto no se quiere desvalorizar estos principios de equidad social. Al contrario, lo que se busca demostrar es que los inmigrantes latinoamericanos no solo enfrentan un panorama de discriminación social y política, sino que junto a ello se agrega una situación de discriminación económica.

Con base en ello, se puede plantear la hipótesis de que los inmigrantes latinoamericanos se enfrentan a un doble proceso de discriminación, a saber:

- La ampliamente documentada discriminación étnica y social;
- Una discriminación estrictamente económica.

Sobre la base de una situación de segregación y discriminación social y étnica se construye un segundo nivel de discriminación de tipo económica. Los inmigrantes latinoamericanos son segregados a puestos de menor productividad y calificación, de bajos salarios y altamente precarios y vulnerables, e incluso en esos puestos de trabajo el salario que perciben es inferior al que les debiera corresponde de acuerdo al principio del valor de su productividad, como plantea la teoría económica.

En síntesis, la discriminación étnica y social los lleva a insertarse en trabajos precarios, vulnerables, de bajos salarios. La discriminación económica hace que aún allí, no puedan hacer valer el derecho de recibir una remuneración conforme al valor de su productividad.

Para la estimación y cálculo de esta discriminación salarial, se toman las estimaciones del PIB y productividades ya presentadas en secciones anteriores, junto con información de cuentas nacionales que reporta el Buró de Análisis Económico de los Estados Unidos (BEA) sobre el volumen de las remuneraciones de los trabajadores, y de la información que ofrece la *Current Population Survey* en torno a la distribución de estas remuneraciones y salarios entre los distintos grupos étnicos y migratorios definidos previamente.

En este sentido, las estimaciones presentadas sobre el aporte de los inmigrantes latinoamericanos al PIB de los Estados Unidos, así como del valor de su productividad media, servirán de insumos para cuantificar y dimensionar la magnitud de esta discriminación económica. La discriminación salarial se puede medir como la distancia (diferencia) entre las remuneraciones que en promedio perciben los trabajadores inmigrantes latinoamericanos y el valor de su aporte económico, medido a través del valor de sus productividades medias.

De acuerdo al principio de determinación del salario que propone la teoría económica neoclásica, cabría esperar que en promedio los trabajadores inmigrantes latinoamericanos percibieran un volumen de sueldos y salarios que fuera concordante con el valor de su productividad media. Sin embargo, los datos disponibles para el periodo 2005-2007 indican que, mientras la productividad de los latinoamericanos es solo un 16% inferior a la de los demás trabajadores, la remuneración promedio que ellos perciben es casi un 35% inferior a la que reciben los demás trabajadores en los Estados Unidos.

En términos monetarios, esta discriminación se traduce en una transferencia neta de valor que es generado por los inmigrantes latinoamericanos y que es apropiado por otros grupos sociales en los Estados Unidos. En el periodo 2005-2007, por ejemplo, los trabajadores latinoamericanos percibieron en promedio un sueldo de 26,5 mil dólares anuales, mientras los otros trabajadores recibían un sueldo promedio de 40,9 mil dólares al año. No obstante, con base en el principio de la productividad media, la remuneración que debieron haber percibido los trabajadores latinoamericanos ascendía a los 34,5 mil dólares al año (véase el cuadro IV.6).

Cuadro IV.6  
ESTADOS UNIDOS. SUELDOS Y SALARIOS OBSERVADOS, ESTIMADOS Y TRANSFERENCIAS SALARIALES ENTRE PRINCIPALES GRUPOS ÉTNICOS Y MIGRATORIOS (2005-2007)

	Valor (millones de dólares)			Sueldos por trabajador (dólares al año)		
	Observado	Estimado	Transferencia	Observado	Estimado	Transferencia
Inmigrantes latinoamericanos	322 963	419 329	-96 366	26 571	34 500	-7 928
Blancos no latinos	4 448 329	4 226 643	221 686	43 881	41 694	2 187
Otros	1 422 656	1 547 977	-125 320	37 583	40 893	-3 311
Total Estados Unidos	6 193 948	6 193 948	0	40 916	40 916	0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de BEA, *National Income*, 2005-2007, y *Current Population Survey, March Supplement*, 2005-2007.

Esto representa una diferencia de 7,9 mil dólares por trabajador, que corresponde por tanto a una transferencia neta de valor que hacen los trabajadores latinoamericanos a la economía norteamericana. A nivel agregado, esta transferencia neta representa un monto de 96,4 mil millones de dólares, cifra nada despreciable si se considera el monto global de las remuneraciones que perciben los latinoamericanos en ese país. Estos datos permiten estimar que los inmigrantes latinoamericanos solo se quedan con el 77% del total de los sueldos y salarios que debieran corresponderles de acuerdo a su productividad, mientras el 23% restante es transferido a otros grupos sociales constituyendo una medida del nivel de discriminación salarial que afecta directamente a los trabajadores latinoamericanos en los Estados Unidos.

En otras palabras, de respetarse el principio de equidad y proporcionalidad económica en la determinación de los salarios que plantea la teoría económica neoclásica, entonces las remuneraciones de los trabajadores latinoamericanos debieran incrementarse en casi un 30%, situación que sin duda tendría significativos efectos beneficiosos en términos del nivel de vida y bienestar de la población latinoamericana residente en los Estados Unidos.

Ahora bien, cabe señalar que esta forma de discriminación salarial en contra de los trabajadores latinoamericanos iría más allá de las condiciones que determinan su situación laboral, esto es, de su nivel de calificación o su condición indocumentada, entre otros aspectos. Independientemente de todo ello, lo cierto es que, de acuerdo a la teoría económica neoclásica, los migrantes latinoamericanos estarían percibiendo un nivel de remuneraciones laborales que es significativamente inferior a lo que debieran recibir con base a su nivel de productividad.

Si por su nivel de calificación o por estar en una situación migratoria irregular, entre otros factores, los migrantes latinos se ven relegados a puestos de trabajo de menor productividad, resulta además que ellos se ven enfrentados a un segundo nivel de discriminación salarial. No solo están en los peores puestos de trabajo, sino que, además, en esos puestos no perciben la remuneración que les debería corresponder de acuerdo al valor de su productividad. Es decir, además de ser discriminados y relegados a puestos de baja productividad, son nuevamente discriminados en el momento de la retribución salarial, al no dárseles las remuneraciones conforme a su real aporte productivo.

En el cálculo del valor de su productividad se ha considerado el hecho de que están en puestos de baja calificación y productividad. Por lo mismo, la situación de segregación y discriminación por factores sociales y étnicos ya está incorporada en el cálculo de su productividad y se expresa precisamente en que su valor es significativamente inferior al promedio

nacional y al de cualquier otro grupo laboral. La discriminación económica se manifiesta en el hecho que las remuneraciones de los trabajadores latinoamericanos son inferiores incluso al valor de su productividad, independientemente de cuál sea este valor, y de cómo se determine esta productividad, lo cual de acuerdo a los principios de la teoría neoclásica refleja una situación de inequidad e injusticia económica.

La discriminación social (de primer orden) no les permite acceder a puestos de trabajo mejor pagados y a actividades más dinámicas. La discriminación económica (de segundo orden) hace que incluso en estos puestos de baja productividad las remuneraciones que perciben sean menores a las que les correspondería según su aporte productivo, el cual de por sí ya es significativamente inferior al promedio nacional.

Es común escuchar argumentaciones que señalan que los bajos salarios de los trabajadores migrantes en los Estados Unidos se deben a su baja calificación (escolaridad, capacitación laboral, capital humano) aunado a su situación indocumentada. Los datos y estimaciones presentadas en esta sección indican que su menor escolaridad y condición indocumentada, entre otras, permite explicar por qué los inmigrantes latinos se insertan principalmente en puestos de trabajo precarizados y actividades económicas de baja productividad. Sin duda, esto constituye un primer nivel de discriminación que explica los bajos ingresos y salarios de los inmigrantes.

Sin embargo, a esta discriminación de primer orden se agrega un segundo tipo de discriminación estrictamente económica. Los sueldos y salarios que perciben son incluso inferiores a los que en justicia económica les debería corresponder de acuerdo a su nivel de productividad. En síntesis, además de tener una productividad media inferior, en gran medida explicada por su menor calificación y ubicarse en ocupaciones y sectores económicos rezagados productivamente, los trabajadores latinoamericanos se ven afectados por otra forma de discriminación laboral, que afecta directamente su nivel de remuneraciones. Por factores extra-económicos, ellos dejan de percibir (transfieren) casi un cuarto del valor de sus remuneraciones, que de acuerdo a los principios de la teoría económica, les corresponderían en justa medida.

## **D. Conclusiones**

La relación migración-desarrollo ocupa un lugar privilegiado en las agendas de los gobiernos, agencias internacionales e instituciones supranacionales, si bien las remesas han sido el tema hegemónico en todo el debate, lo que lo ha afectado decisivamente. Frente a las miradas y análisis que sobrevalúan el peso de los Estados nacionales en la dinámica

de la migración internacional, la globalización plantea una ruptura con esa forma de observación de las sociedades. Con la globalización, la sociedad se ve atravesada por un sistema de redes y relaciones de interconexión local-global, así como por procesos, actores y fuerzas sociales translocales y transnacionales.

En este contexto, no cabe duda que la relación migración-desarrollo debe también ser pensada y analizada en términos globales. Desde esta perspectiva, es posible identificar distintos niveles y procesos a través de los cuales se manifiesta el papel de la migración en la reproducción social. Los tres más significativos tienen que ver con: (a) las transferencias demográficas (la migración como reproducción demográfica); (b) las transferencias económicas (la reproducción desde la economía: migración, trabajo y remesas); y (c) la migración como reproducción social (transferencias sociales y culturales).

En el primer caso identificamos al menos tres formas en que la inmigración latinoamericana ha contribuido a la reproducción demográfica en los Estados Unidos:

- Una contribución directa, y que se manifiesta en su aporte para mantener el crecimiento demográfico. Entre 2000 y 2008 los inmigrantes latinoamericanos aportaron más del 20% del crecimiento total de la población.
- Considerando su composición etárea, la inmigración latinoamericana contribuye a llenar el vacío de población en edades activas que es generado por el envejecimiento demográfico del país del norte.
- Los inmigrantes también contribuyen a través de su propia descendencia compensando la reducción de la natalidad que afecta a los demás grupos étnicos en ese país. Actualmente, en los Estados Unidos la población de origen latinoamericano contribuye con el 25% de los nacimientos; en otras palabras, uno de cada cuatro nuevos americanos es un hijo de origen latinoamericano.

El efecto conjunto de dichas contribuciones ya es posible observarlo en la transformación de la composición étnico-migratoria que ha afectado en las últimas décadas a la población estadounidense. Si para 1970 la población de origen latino representaba menos del 5% de la población del país, en la actualidad esta proporción se ha triplicado, alcanzando al 14,6%. Este grupo étnico muestra además tasas más altas de fecundidad y un mayor crecimiento en las edades reproductivas. Ambos factores se combinan y refuerzan mutuamente, derivando en un mayor volumen de nacimientos y descendencia.

En cuanto a las contribuciones en el ámbito de la reproducción de la economía, podemos identificar dos formas en que la inmigración latinoamericana ha contribuido a su dinámica.

Por un lado, los inmigrantes latinoamericanos aportaron entre 2000 y 2008, prácticamente un tercio del crecimiento de la fuerza de trabajo en los Estados Unidos, a lo que hay que agregar otro 16% correspondiente al aporte de los nativos de origen latinoamericano. Entre los hombres este aporte es aún más significativo. Los inmigrantes latinoamericanos contribuyeron con más del 40% del crecimiento de la fuerza de trabajo masculina, a lo que hay que agregar otro 16% correspondiente a nativos de origen latinoamericano.

Este aporte se explica, en gran medida, por el envejecimiento demográfico de la población nativa no latinoamericana, y que se expresa en un lento crecimiento de la población económicamente activa que no logra generar la fuerza de trabajo nativa suficiente como para llenar los nuevos puestos de trabajo que genera la dinámica económica de los Estados Unidos. Entre 2000 y 2008 la economía norteamericana generó más de 1,3 millones de nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, en igual periodo la fuerza de trabajo nativa (no latinoamericana) solo pudo cubrir un tercio de estos nuevos trabajos.

Estos datos muestran que la inmigración latinoamericana, lejos de generar un desplazamiento de mano de obra nativa, más bien contribuye a llenar los vacíos y déficits de fuerza de trabajo que está dejando el declive demográfico de la población nativa de ese país.

Por otro lado, y vinculado a lo anterior, este aporte de la inmigración latinoamericana a la fuerza de trabajo y a mantener la dinámica del mercado laboral se manifiesta también en un aporte importante en la generación del PIB, y en particular, en el crecimiento económico de los Estados Unidos en la última década. Entre 2000 y 2007 los inmigrantes latinoamericanos contribuyeron con casi el 17% del crecimiento del PIB, proporción que más que duplica la contribución que habían hecho en la segunda mitad de los noventa.

En cuanto a las contribuciones a la reproducción social, las podemos evaluar con base en la inserción laboral de migrantes latinoamericanos. Aun cuando los datos muestran que la mayor contribución de los inmigrantes de la región se produce en sectores de menor dinamismo y en ocupaciones poco calificadas, ello no significa que su aporte sea despreciable, especialmente cuando se analiza el papel de los inmigrantes latinoamericanos en actividades y ocupaciones que son de vital importancia para la reproducción social de la población estadounidense.

Los inmigrantes latinoamericanos tienden a concentrarse en determinados sectores económicos y ocupaciones. Tal el caso de los hombres en la construcción y los servicios personales, y en el de las mujeres en los servicios sociales y servicios personales (especialmente como trabajadoras domésticas y en el cuidado de personas).

Este patrón de inserción laboral de los inmigrantes latinoamericanos se refleja también en el grado de dependencia que muestran determinadas actividades y ocupaciones respecto a la provisión de fuerza de trabajo migrante. Ahora bien, se trata de ocupaciones directamente vinculadas a la reproducción social de la población.

Alrededor del 23% de los trabajos de limpieza y mantenimiento son realizados por inmigrantes latinoamericanos, ya sea hombre o mujer. Asimismo, los inmigrantes latinoamericanos hombres contribuyen con casi el 20% de los trabajos dedicados a la preparación de alimentos, a la vez que las inmigrantes latinoamericanas mujeres contribuyen con más del 12% del servicio doméstico femenino.

Estas múltiples y profundas contribuciones de la inmigración latinoamericana indican la existencia de una fuerte interdependencia entre la inmigración y la reproducción social, económica y demográfica en los Estados Unidos. Esta interdependencia, sin embargo, plantea también un gran dilema social y político, el cual lo podemos sintetizar de la siguiente forma.

El envejecimiento y la declinación demográfica hacen que actualmente tanto la dinámica económica de los Estados Unidos como la reproducción social de su población dependan directamente de los aportes que hace la inmigración latinoamericana y, en general, la proveniente de los países del Tercer Mundo. Sin embargo, el mismo envejecimiento y declinación demográfica, propician que esta inmigración derive en una profunda transformación de la composición étnica de la población norteamericana<sup>26</sup>.

En este marco, podemos entender la profundidad y trascendencia histórica del dilema que enfrentaría actualmente los Estados Unidos: o bien se asegura el proceso de reproducción demográfica con base en la adopción de una política de apertura y tolerancia a la inmigración —que conlleva, sin embargo, una transformación étnico y cultural de su población—, o bien adopta una política radical de control y freno a la

---

<sup>26</sup> El caso actual de las ciudades de Los Ángeles y de Miami son una clara muestra de lo que estamos afirmando. En ambas ciudades la tradicional primacía demográfica de los angloamericanos prácticamente se ha diluido ante el influjo de la inmigración mexicana y latinoamericana. De esta forma, hoy en día los angloamericanos son una minoría étnica en ambas ciudades.

inmigración masiva —con las derivaciones éticas que ello significaría—, pero a riesgo de entrar en un proceso de insustentabilidad demográfica que pone en riesgo no solo la estabilidad poblacional, sino también económica y social de este país.

Se trata de un dilema de naturaleza demográfica pero que tiene decisivas implicaciones económicas, sociales y políticas. Su importancia radica en los impactos que tendría una reducción de la población activa sobre el desarrollo de las fuerzas productivas y económicas del país. En otras palabras, de no mantenerse esta inmigración y transformación étnica de la población, la misma economía, junto con la demografía de los Estados Unidos, se verían seriamente comprometidas.

Para asegurar su reproducción social, actual y futura, la sociedad norteamericana debe abrirse a la posibilidad no solo de constituirse en una sociedad multicultural, sino a una en donde la composición actual de mayorías y minorías sociales y étnicas pudiera trastocarse radicalmente.

## Bibliografía

- Bustamante, Jorge A. (1975), *Espaldas mojadas: materia prima para la expansión del capitalismo*, en El Colegio de México, *Serie Cuadernos del CES*, número 9, México, D.F.
- Canales, Alejandro I. (2009) "Migración internacional y desarrollo. Evidencias del aporte de los mexicanos a la economía de Estados Unidos", en Paula Leite y Silvia E. Giorguli (Coordinadoras) *El estado de la migración. Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, D.F., Consejo Nacional de Población.
- (2009a), "Despoblamiento, pobreza y remesas. Impactos sociales y demográficos de la migración internacional", en Patricia N. Vargas Becerra (Coord.) *Debates y propuestas para el Programa Nacional de Población 2008-2012*, Sociedad Mexicana de Demografía, Consejo Nacional de Población, Fondo de Población de las Naciones Unidas, México, DF, 2009, pp. 33-41.
- (2009b), "Current view of international migration in Latin America", en Suzana Cavenaghi (Organizer) *Demographic transformations and inequalities in Latin America*, Latin American Population Association, Rio de Janeiro, 2009, pp. 65-97.
- (2008), *Vivir del norte. Remesas, desarrollo y pobreza en México*, Consejo Nacional de Población, México.
- (2007), "Inclusion and Segregation. The Incorporation of Latin American Immigrants into the U.S. Labor Market" en *Latin American Perspectives*, 34 (1):73-82.
- (2001), "La población en la era de la información. De la transición demográfica al proceso de envejecimiento", en *Estudios Demográficos y Urbanos* N° 48. Vol. 16, No. 3, Septiembre – Diciembre, El Colegio de México – CEDDU, Pp. 485 – 518, México.
- Canales, Alejandro I., Jorge Martínez Pizarro, Leandro Reboiras Finardi y Felipe Rivera Polo (2009), *Migración y salud en zonas fronterizas: Informe comparativo sobre cinco fronteras seleccionadas*, CEPAL, Serie Documento de Proyecto, Santiago, Chile, Inédito.
- Castles, Stephen y Mark J. Miller (1993), *The Age of migration. International Population Movements in the Modern World*, Nueva York, Guilford Press.
- Clark, John Bates (1899), *The distribution of Wealth. A theory of wages, interest and profits*, New York and London, The Macmillan Company.
- CONAPO (2008), *Informe de México: El cambio demográfico, el envejecimiento y la migración internacional en México*, Consejo Nacional de Población, trabajo presentado en la reunión del Comité Especial sobre Población y Desarrollo, XXXII Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santo Domingo, Rep. Dominicana.
- (2001), *La población de México en el nuevo siglo*, México, Consejo Nacional de Población.
- de Has, Hein (2007), *Remittances, Migration and Social Development. A Conceptual Review of the Literature*, United Nations, Research Institute for Social Development, Social Policy and Development Programme, Paper Number 34.
- Domingo i Valls, Andreu (2006), "Tras la retórica de la hispanidad: la migración latinoamericana en España. Entre la complementariedad y la exclusión", en

- Alejandro I. Canales (ed.) *Panorama actual de las migraciones en América Latina*, University of Guadalajara and Latin American Population Association, Mexico.
- Fernández-Kelly, Patricia (1991), *Labour Force Recomposition and Industrial Restructuring in Electronics: Implications for Free Trade*, Conference Paper 64. Columbia University, New York.
- Giorguli Saucedo, Silvia E. y Selene Gaspar Olvera (2008), *Inserción ocupacional, ingreso y prestaciones de los migrantes mexicanos en Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población.
- Guzmán, José Miguel (2002), "Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe", en *Serie Población y Desarrollo*, 28, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población.
- Ham, Roberto (2003), *El envejecimiento en México: el siguiente reto de la transición demográfica*, México, EL Colegio de la Frontera Norte y M.A. Porrúa.
- Herrera, Gioconda (2005), "Mujeres ecuatorianas en las cadenas globales del cuidado", en G. Herrera, M. C. Carrillo and A. Torres (Eds.) *La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades*, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Hondagneu-Sotelo, Pierrette (2001), *Doméstica: Immigrant Workers Cleaning and caring in the Shadows of Affluence*, Los Angeles: University of California Press.
- Krugman, Paul y Robin Wells (2006), *Introducción a la Economía. Microeconomía*, Barcelona, Editorial Reverté.
- Lee, Marlene A., and Mark Mather (2008), "U.S. Labor Force Trends," en *Population Bulletin* 63, no. 2, Population Reference Bureau, Washington D.C.
- Lee, Ronald (1995), "Una perspectiva transcultural de las transferencias intergeneracionales", en *Pensamiento Iberoamericano* No. 28, número especial, en conjunto con *Notas de Población*, No. 62, pp. 311-362.
- Martínez Pizarro, Jorge (ed.) (2008), *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Libros de la CEPAL No. 97, Santiago de Chile.
- Massey, Douglas (1990), "Social Structure, Household Strategies, and Cumulative Causation of Migration", en *Population Index*, Vol. 56, No. 1, pp. 3-26.
- Massey, Douglas S.; Jorge Durand y Nolan J. Malone (2009), *Detrás de la trama. Políticas migratorias entre México y Estados Unidos*, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Naciones Unidas (2001), *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*, United Nations, Population Division, United Nations Publication, ST/ESA/SER.A/206.
- Partida, Virgilio y Rodolfo Tuirán (2002), "Evolución futura de la población mexicana: envejecimiento y bono demográfico", en Brígida García Guzmán (Coord.) *Población y Sociedad al inicio del Siglo XXI*, México D.F., El Colegio de México, pp. 25-53.
- Pedone, Claudia (2006), *Estrategias migratorias y poder. Tú siempre jalas a los tuyos*, Quito, Ecuador, Ediciones ABYA-YALA.
- Pérez Díaz, Julio (2002), *La Madurez de Masas*, disponible en [www.ced.uab.es/jperez/PDFs/MadurezMasas.pdf](http://www.ced.uab.es/jperez/PDFs/MadurezMasas.pdf).
- Reisman, George (1990), *Capitalism. A Treatise on Economics*, Illinois, Jameson Books.

- Rodríguez, Josep (1994), *Envejecimiento y familia*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Sassen, Saskia (2003), *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires, Argentina, Katz Editores.
- (1998), *Globalization and its Discontents*, New York, The New Press.
- (1988), *The mobility of labor and capital. A study in international investment and labor flow*, Cambridge University Press, Cambridge, Estados Unidos.
- Sassen, Saskia y Robert Smith (1992), "Post-industrial growth and economic reorganization: their impact on immigrant employment", en J. Bustamante, C. Reynolds y R. Hinojosa (eds.), *US-Mexico Relations: Labor Market Interdependence*, Stanford University Press, Stanford, California.
- Stalker, Peter (2000), *Workers Without Frontiers. The Impact of Globalization on International Migration*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publisher, Organización Internacional del Trabajo.
- Toossi, Mitra (2002), "A century of change: the U.S. labor force, 1950–2050", en *Monthly Labor Review*, Vol. 125, No. 5.
- Zlotniski, Christian (2006), *Janitors, Street Vendors, and Activists: The Lives of Mexican immigrants in Silicon Valley*, Berkeley, University of California Press.



## Capítulo V

# **Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional: el caso de El Salvador y una exploración en Costa Rica y el Caribe<sup>1</sup>**

Este capítulo describe los arreglos institucionales para la gestión de la migración internacional en El Salvador, Costa Rica y la Comunidad del Caribe. Se incluye la situación normativa de cada país, así como también las iniciativas de políticas, programas, proyectos y acciones dirigidas a los migrantes. El análisis para El Salvador se realiza con cierto detalle; los análisis de Costa Rica y el Caribe configuran una exploración.

El caso de El Salvador es particularmente interesante en el contexto latinoamericano y mundial. El país ha desarrollado diversas acciones desde hace varios años, en la perspectiva de identificar mecanismos y acciones de política que permitan avanzar en una gestión migratoria que asegure el respeto, protección y garantía de los derechos humanos de los migrantes. La fuente principal para documentar estas acciones es el Informe Inicial presentado por el Estado de El Salvador ante el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) en el año 2007, como también los documentos vinculados y resultantes de este proceso.

---

<sup>1</sup> Este documento fue preparado por Marcela Ferrer, Socióloga de la Universidad de Chile, Diplomada en Población y Desarrollo por el CELADE y Master of Health Science por la Universidad de Toronto. También se desempeña como docente de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile.

Este análisis se elabora en un momento particular de la historia de El Salvador, con la instalación de un nuevo gobierno que interrumpe veinte años de administraciones del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). El análisis de las prácticas desarrolladas hasta ahora resulta, por ello, un insumo importante en la definición de acciones concordantes con una visión probablemente nueva de la migración internacional, que algunas manifestaciones del gobierno que rige en 2010 permiten suponer. Aunque hasta finales de ese año no se logró disponer de material para examinar el encuadre migratorio del nuevo gobierno, algunas señales sugieren que se enfatizará una visión centrada en garantizar el derecho de los salvadoreños a vivir en su país. Esto puede observarse tanto en discursos pronunciados por el Presidente Funes, como en las intervenciones de sus representantes en instancias públicas, como el reciente Foro Iberoamericano de Migración y Desarrollo (FIBEMYD II) celebrado en San Salvador en julio de 2010.<sup>2</sup>

El análisis está estructurado en tres partes. La primera describe las tendencias y características de la migración internacional desde y hacia El Salvador, con un énfasis en las tendencias manifestadas a partir de 1990. La segunda parte contempla los arreglos institucionales, considerando el marco jurídico, la institucionalidad y las políticas y programas. En la tercera parte se entregan algunos elementos que permiten comprender el alcance de los arreglos institucionales descritos.

El caso de Costa Rica presenta la tendencia opuesta. El país ha experimentado flujos migratorios de importancia desde el siglo XIX. Sin embargo, el tema de la migración internacional adquirió preponderancia en la agenda pública más bien desde la década de los noventa, producto del aumento en los porcentajes de inmigrantes en el país, principalmente nicaragüenses. Desde entonces se han producido distintas iniciativas destinadas a atender la gestión migratoria que demanda este contexto, siendo las más importantes la promulgación de dos leyes, de migración y extranjería, en menos de cinco años.

El estudio se desarrolla como exploración a meses desde la entrada en vigor de la nueva Ley de Migración, cuyos alcances, en consecuencia, no han sido evaluados de manera sistemática. También coincide con la asunción de la Presidenta Laura Chinchilla, primera mujer que gobierna el país, militante del Partido Liberación Nacional, que gobernó entre 2006 y 2010. Esto hace suponer que no se producirían modificaciones sustanciales en la visión del gobierno vigente desde 2010. La Presidenta Chinchilla ocupó el cargo de Presidenta del Consejo Nacional de

---

<sup>2</sup> Nota del editor: las referencias temporales de elaboración de este capítulo corresponden al último trimestre de 2010, pero muchos análisis están referidos a acciones llevadas a cabo por las administraciones anteriores al gobierno que rige en dicho año.

Migración, por lo que puede esperarse que tenga una familiaridad con el tema. No obstante, todo parece indicar que el principal foco de discusión —problemas para unos, oportunidades para otros— seguirá siendo la importante presencia de inmigrantes nicaragüenses.

El apartado dedicado a Costa Rica se estructura en dos partes. La primera describe las tendencias y características de la migración internacional, con un énfasis en las tendencias manifestadas a partir de 1990, momento en que se produce un aumento considerable en los flujos migratorios. La segunda parte contempla los arreglos institucionales desarrollados por Costa Rica, considerando el marco jurídico, la institucionalidad y algunas políticas y programas específicos.

Por su parte, la subregión del Caribe representa un caso particular de estudio, pues posee los niveles de emigración más altos del mundo, con impactos diferenciales en las poblaciones de cada nación. El análisis enfatiza la dinámica migratoria de los países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM<sup>3</sup>) y los arreglos institucionales desarrollados en el marco del Mercado y Economía Únicos del CARICOM (CSME por su sigla en inglés).

La migración en los países del CARICOM se caracteriza por desplazamientos entre naciones y una intensa movilidad circular, que implica retorno en etapas, combinado con movimientos de emigración, recepción y tránsito. Estos aspectos configuran un importante desafío para los países caribeños, a la vez que exigen acciones coordinadas que posibiliten la gestión migratoria desde un enfoque de derechos humanos. El CSME ha avanzado en la definición de arreglos institucionales para atender el tema migratorio, pero su implementación ha sido más lenta de lo esperado, existiendo algunas problemáticas que continúan siendo materia de necesaria atención. En especial, la migración irregular, el tráfico y trata, la migración de retorno, las deportaciones, el impacto y manejo de las remesas, la libre circulación de personas en los países del CARICOM y, en especial, la emigración de recursos calificados, que en varios países está significando importantes limitaciones para la entrega de servicios sociales, como también para implementar políticas y programas de desarrollo.

Es importante señalar que la información disponible sobre la migración caribeña tiene importantes limitaciones, lo que constituye también un tema central de agenda. Estas limitaciones refieren no solo a

---

<sup>3</sup> Los 15 países miembros del CARICOM son los siguientes: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago. Existen además cinco países miembros asociados: Anguilla, Bermuda, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán e Islas Turcas y Caicos.

las dificultades inherentes del registro de los movimientos migratorios, sino también a la amplitud y diversidad de los movimientos migratorios caribeños, imposibles de captar por los registros tradicionales. Desarrollar sistemas de registro adecuados a esta particular dinámica migratoria representa un desafío adicional para el CARICOM. Esta información es imprescindible para la formulación de políticas orientadas a la gestión migratoria, que respondan al volumen y dirección de los flujos, a las condiciones en que ocurre la migración y sus factores asociados, y a las particulares características de los migrantes, desde un enfoque de derechos humanos.

El apartado correspondiente al Caribe está estructurado en tres partes. La primera describe las tendencias y características de la migración internacional en la subregión. La segunda contempla los arreglos institucionales, considerando el marco jurídico, la institucionalidad y las políticas. En la tercera parte se describen algunas problemáticas y temas necesarios de incluir en la agenda de los países caribeños, en la perspectiva de formular políticas para la gestión migratoria.

Al final del capítulo se entregan algunas consideraciones para avanzar en la gestión de la migración internacional en los países analizados, bajo un marco de respeto, protección y garantía de los derechos humanos de los migrantes.

## **A. El Salvador**

### **1. Tendencias y características de la migración internacional**

Según el informe presentado por el país ante el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) El Salvador es un país de origen, de tránsito y de destino de migrantes. Si bien confluyen estos tres hechos, la emigración es el rasgo migratorio más destacado en el país (OIM/SIEMCA, 2004), lo que permite catalogar a El Salvador como un emisor de migrantes, tendencia presente durante toda su historia.

#### **a) El Salvador como país emisor**

La emigración de salvadoreños a principios del siglo XX tenía como destino principal la zona norte de Honduras, donde se situaban las plantaciones de banano de la United Fruit Company, y obedecía principalmente a la falta de tierras y oportunidades de empleo. Es así como durante la década de 1930, cerca de 25.000 salvadoreños habían emigrado, aumentando a 40.000 en la década siguiente y llegando a

350.000 en la década de 1970 (CMW, 2007; PNUD, 2005), período en el que El Salvador comienza a perfilarse como país de emigración (OIM/SIEMCA, 2004).

Varios factores contribuyeron al cambio en la dinámica migratoria salvadoreña a partir de 1970. La llamada “Guerra de las Cien Horas”, entre El Salvador y Honduras, en julio de 1969, alteró la estabilidad de los asentamientos de salvadoreños que trabajaban en Honduras, obligándolos a regresar a su país de origen. Este conflicto, junto al quiebre del Mercado Común Centroamericano, agravó la situación socioeconómica del país. En el ámbito político, se produjeron continuos fraudes electorales y un uso creciente de la represión, especialmente en los gobiernos de Arturo Armando Molina (1972-1977) y Carlos Humberto Romero (1977-1979) (PNUD, 2005). En este contexto, el flujo migratorio empieza a ser constante e intenso, y el destino principal ya no es Centroamérica, sino los Estados Unidos. Los inmigrantes salvadoreños en ese país generaron redes que ayudaron a otros salvadoreños a entrar al país en forma indocumentada, a la vez que la legislación estadounidense permitía a los salvadoreños regularizar su situación, lo que inició el camino al “sueño americano”. Miles de salvadoreños comenzaron a abandonar el país por distintas vías. Ninguna de las modalidades tenía, sin embargo, las características críticas que tienen en la actualidad (PNUD, 2005).

El conflicto civil armado de 1980-1991 propició un mayor incremento aún en la migración hacia los Estados Unidos. Además, se agregaron programas de ayuda de países europeos, como también de Canadá y Australia, para los salvadoreños perseguidos por razones políticas (CMW, 2007). El mayor flujo de salvadoreños a los Estados Unidos, ocurrió por vía irregular. Los *mojados* ingresaban al país por vía terrestre, a través de Guatemala y México, ya sea de manera individual o ayudados por *coyotes*. El flujo migratorio se vio también estimulado por algunos instrumentos legales, tales como la promulgación en los Estados Unidos de la Ley para la Reforma y el Control de la Inmigración (IRCA por sus siglas en inglés), que a partir de 1986 permitió la regularización de muchos inmigrantes, y propició un proceso de reunificación familiar, a la vez que implementó un sistema de sanciones contra los empleadores que contrataban a trabajadores indocumentados (OIM/SIEMCA, 2004; PNUD, 2005).

Con la finalización del conflicto armado y la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, se produjo el retorno de un número indeterminado de emigrados, cuyo impacto social fue considerable. Paralelamente, se reactivaba la economía, aumentaba el gasto social y se avanzaba en la reconciliación nacional. Sin embargo, también reaparecieron problemas como escasez de empleos atractivos, falta de oportunidades para el desarrollo de pequeñas actividades productivas, creciente desigualdad

y confrontación política. A juicio del PNUD (2005), estos factores, junto a la crisis de la economía a partir de 1996, la crisis de la agricultura con la caída de los precios internacionales del café —principal producto de exportación hasta hoy—, el Huracán Mitch, los dos terremotos de 2001, el aumento de la delincuencia y las crecientes historias de éxito de quienes migraron en épocas anteriores, catapultaron la migración masiva hacia los Estados Unidos. Para la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en El Salvador (PDDH), sin embargo, la principal razón de la emigración se vinculaba con lo que se ha caracterizado como el incumplimiento del Estado en materia de respeto por los derechos humanos (PDDH, 2008).

### *Estimaciones de la emigración*

Como resultado de los procesos migratorios, según registros consulares, se estima que poco más de 2,9 millones de salvadoreños viven en el exterior, lo que representa cerca del 40% de su población residente. La gran mayoría de los emigrantes (88%) reside en los Estados Unidos, seguido muy de lejos por Canadá y del conjunto de países centroamericanos, con poco más de 4% cada uno (CMW, 2007). La emigración es de tal intensidad, que los saldos migratorios y datos sobre deportados para los primeros meses del 2005, indican que, en promedio, 1.070 personas emigran cada día de El Salvador y de ellos, 146 son deportados (PNUD, 2005). Hay que señalar que todas estas cifras constituyen estimaciones discutibles, debido a la pertinaz ausencia de un registro sistemático de la migración internacional en los países de América Latina y el Caribe. La única certeza es que la envergadura de la emigración reciente no tiene precedentes en la historia salvadoreña (PNUD, 2005), con un probable predominio de personas indocumentadas.

La carencia de información confiable ha sido reconocida por el gobierno salvadoreño, entendiéndola como un obstáculo para el diseño de políticas públicas para la gestión migratoria (CMW, 2007). Por ello, y para tener un conocimiento más certero sobre la magnitud de la población salvadoreña localizada en los Estados Unidos, el Ministerio de Relaciones Exteriores hizo un llamado público a los salvadoreños a participar en el Censo de Población que comenzó en marzo de 2010<sup>4</sup>. El llamado insiste en que el censo no será motivo para la persecución de salvadoreños que viven en situación irregular en los Estados Unidos, pues la Oficina de Censos no entregará información a las oficinas de inmigración, al Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) o al Departamento de Seguridad Nacional. De ser exitoso este llamado, en

---

<sup>4</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría de Comunicaciones. "Cancillería pide a salvadoreños participar en Censo 2010". 16 de marzo de 2010, disponible en [www.elsalvador.org/embajadas/eeuu/home.nsf/pages/comunidad\\_Salvadorenohaztecontar](http://www.elsalvador.org/embajadas/eeuu/home.nsf/pages/comunidad_Salvadorenohaztecontar).

los próximos meses se podrá contar con una estimación más reciente, pero de todas formas limitada, dadas las probables reticencias de los migrantes indocumentados a participar en el censo pese a la insistencia en las garantías de protección de parte de las autoridades. Las recientes leyes aprobadas en Arizona, como la HB 2008, que obliga a funcionarios públicos a denunciar a un migrante indocumentado que solicita algún servicio, y la Ley SB1070, que criminaliza la migración indocumentada y autoriza la detención por sospecha, son elementos que podrían incidir en el temor y la consecuente negativa de los migrantes a participar en el censo, especialmente los indocumentados, a pesar de que el secreto estadístico está protegido por ley. Cabe señalar que la participación en el Censo de Población de los Estados Unidos es obligatoria por ley federal<sup>5</sup>.

Más allá de su magnitud exacta, no cabe duda que la emigración ha tenido fuertes impactos en la sociedad salvadoreña. El rasgo más significativo y mencionado sería la adopción de un carácter transnacional, donde los migrantes “... estrechan relaciones para adelante y para atrás, van y vienen con un pie en cada país” (PNUD, 2005) lo que, a juicio del PNUD, es el factor que explica el constante aumento de la migración desde los años noventa, después de los factores económicos y el conflicto armado. La consolidación de comunidades de inmigrantes en los Estados Unidos, al mismo tiempo que se mantienen los vínculos con el país de origen, son elementos que habrían facilitado la continuidad de los flujos migratorios y frente a lo cual poco han podido hacer las restricciones impuestas por las normativas migratorias estadounidenses (OIM/SIEMCA, 2004). Incluso se ha planteado que muchos migrantes salvadoreños se han convertido o anhelan convertirse en ciudadanos estadounidenses, para mantener más fácilmente sus vínculos con El Salvador (Singer y Gilbertson, 2003; Baker-Cristales, 2005, citados en PNUD, 2005).

El transnacionalismo constituiría una práctica llevada a cabo solo por una minoría de los salvadoreños, sobre todo en los Estados Unidos (Martínez, 2010), conformándose una nueva clase de migrantes, que mantiene prácticas transnacionales de forma regular: empresarios inversionistas o activistas políticos (Guarnizo, Portes y Haller, 2003). A la pregunta de cuántos son los migrantes salvadoreños en los Estados Unidos se suma, entonces, cuántos de ellos participan realmente de las llamadas *prácticas transnacionales*, en los planos económico, cultural y político, y cuáles son sus características.

#### *Las remesas y la asociatividad*

Una de las expresiones más conocidas de las prácticas transnacionales de los migrantes salvadoreños, es el envío de un considerable monto

---

<sup>5</sup> Véase <http://2010.census.gov/espanol/how/census-taker.php>.

de remesas que ingresa a la economía nacional. Se estima que un 10% de los ingresos que perciben los salvadoreños en los Estados Unidos ingresa a la economía salvadoreña por concepto de remesas<sup>6</sup>. El impacto macroeconómico de estos flujos en el país es de tal magnitud, que se estima que en el año 2004 el 22% de los hogares de El Salvador recibió remesas, lo que a su vez representó el 16% del PIB (PNUD, 2005), monto que aumentó al 25% de los hogares y al 18% del PIB en el año 2008 (Carballo de la Riva y Cabezas, 2010).

Si bien, sobre cierta evidencia, se afirma que las remesas han permitido contribuir a la disminución de la pobreza y la desigualdad en el país (OIM/SIEMCA, 2004; PNUD, 2005), también se ha señalado que han tenido una contribución escasa en la creación de empleos locales y que, incluso, han incidido en que algunos puestos de trabajo sean desechados por los salvadoreños, pues las personas que podrían ocuparlos ya cuentan con ingresos para vivir y no están dispuestos a trabajar en las condiciones ofrecidas. La existencia de estas oportunidades de empleo habría motivado una inmigración creciente, proveniente de otros países centroamericanos (PNUD, 2005; CMW, 2007).

El carácter transnacional de la migración salvadoreña no solo se expresa en las remesas familiares y colectivas, sino también en la conformación de organizaciones de migrantes (las *hometown associations*), el reconocimiento institucional de la diáspora, la regularización de migrantes y el desarrollo de una política exterior relacionada con la diáspora (Carballo de la Riva y Cabezas, 2010). De esta forma, las transferencias salariales de los trabajadores y de capital financiero serían acompañadas de transferencias de capital social, que incidirían en cambios en la percepción de los miembros de las comunidades de origen sobre la experiencia migratoria, cambios en las políticas públicas, mayor interés del sector privado en temas de desarrollo y aumento en la participación de agentes internacionales, entre otros.

#### *Identidad nacional y diversidad de trayectorias de los migrantes*

Las transferencias de capital social no habrían incidido en la creación de una sola mirada o percepción social de la emigración, que contribuya a la integración y fortalecimiento de la identidad nacional. Para el PNUD (2005), la percepción de la sociedad salvadoreña respecto de los

---

<sup>6</sup> Estimaciones mencionadas por el Sr. Juan José García, Vice Ministro de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior en su presentación realizada en el Seminario Regional "Avances y acciones clave para la implementación del Programa de Acción de El Cairo, a 15 años de su aprobación". CEPAL/CELADE, Santiago de Chile, 7 y 8 de octubre de 2009.

migrantes puede esquematizarse mediante dos círculos. Por un lado, un “círculo virtuoso” donde las migraciones, a través de las remesas, están generando estabilidad macroeconómica, mejorando la calidad de vida y ayudando a disminuir la pobreza. Por otro lado, un “círculo vicioso” donde las migraciones aparecen asociadas a conductas y patrones negativos como la aversión al trabajo, el consumismo y el desprecio a la identidad nacional. Aunque las estadísticas no lo confirman, los deportados son representados como elementos nocivos para la sociedad salvadoreña: miembros de las “maras” y delincuentes. Mucho de lo que se dice de los migrantes, concluye el PNUD, está basado en estereotipos y actitudes intolerantes que no contribuyen a una integración plena de los salvadoreños que están adentro y fuera del territorio.

Por último, en términos del impacto de la migración en la vida de los propios migrantes, a juicio del PNUD (2005) la emigración ha sido un mecanismo de superación social y económica para miles de salvadoreños, que han logrado grados de estabilidad económica y social que les hubiese sido imposible de obtener en su país. Sin embargo, estas mejoras están reservadas para quienes tienen éxito en el trayecto y en la inserción en el país de destino, y además tienen un alto costo en términos del ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Junto a ello está el drama de las personas que deciden emigrar en forma indocumentada, que se manifiesta en casos de amputaciones en el “tren de la muerte”, encarcelamientos junto a delincuentes comunes en los países de tránsito, robos y asaltos, violaciones a mujeres y niños, tráfico de menores, muertes en el desierto y otras situaciones, que manifiestan *“el altísimo precio que está detrás de la aventura de la emigración, normalmente oculto tras el brillo de las remesas”* (PNUD, 2005).

Las dramáticas experiencias vividas por los salvadoreños que han fracasado en su intento de llegar a los Estados Unidos, son un estímulo objetivo para generar una adecuada disposición por parte del Estado salvadoreño para recibir a inmigrantes provenientes de otros países.

## **b) El Salvador como país de destino**

Según las proyecciones vigentes, los saldos migratorios del país han sido negativos desde la década de 1970, con su mayor punto de inflexión en el quinquenio 1980-85 (CELADE, 2007). Además, el censo de 1992 mostró que menos del 1% de la población había nacido en el extranjero (OIM/SIEMCA, 2004), coincidente con lo observado a lo largo de la historia del país (Cubias, 2006). Según el informe del PNUD (2005), sin embargo, existiría un aumento importante en el flujo de inmigrantes provenientes de otros países centroamericanos, especialmente de Honduras y Nicaragua. En su informe ante la CMW, el Estado salvadoreño coincide con esta apreciación, indicando que el país *“... está*

*pasando por un proceso de centro americanización, debido a los enormes flujos de guatemaltecos, hondureños y especialmente nicaragüenses que radican en el país de forma permanente e irregular...*" (CMW, 2007:19). Paradojalmente, el mismo informe oficial reconoce carecer de información clara sobre los flujos que estarían causando tal *centro americanización* del país.

Las razones que convertirían a El Salvador en un país atractivo para los centroamericanos estarían principalmente asociadas a su condición de país expulsor y el subsecuente fenómeno del reemplazo de su mano de obra. Como resultado de la alta emigración, existe escasez de mano de obra en algunas zonas del país, especialmente en la región oriental, debido a la emigración de los jóvenes. Esta escasez suele ser adjudicada al hecho que quienes se han quedado no estarían dispuestos a trabajar por los salarios ofrecidos, y preferirían vivir de las remesas hasta tanto logren emigrar. La escasez de mano de obra ocurre principalmente en la construcción, la zafra de caña de azúcar y la recolección de café. Además, la alta rotación en el sector servicios indicaría que mucha gente joven se emplea sin el propósito de desarrollarse en ese empleo, sino de reunir lo necesario para emigrar. Esta presión en el mercado laboral ha conducido a que los salarios ofrecidos sean más altos que en los otros países centroamericanos, con excepción de Costa Rica. Todos estos elementos, sumados a la posibilidad de que El Salvador esté operando como un centro de consolidación de migrantes irregulares, estarían explicando, en parte, el flujo creciente de centroamericanos que ingresan a El Salvador (PNUD, 2005).

Los datos de la Dirección General de Migración y Extranjería, basados en el registro de entradas y salidas para los años 1997-2004, muestran un movimiento de alta envergadura (PNUD, 2005), con una mayor participación de hombres que de mujeres (OIM/SIEMCA, 2004). El balance de las entradas y salidas de los extranjeros es siempre positivo. La mayor parte de las entradas y salidas internacionales se produce por vía terrestre, seguido de la vía aérea (OIM/SIEMCA, 2004). Para instituciones como el PNUD, la magnitud y diferencia de las entradas y salidas sugerirían una fuerte inmigración en el país (PNUD, 2005). Sin embargo, el Censo de Población del año 2007 arrojó un total de 37.820 extranjeros, provenientes de distintos continentes (El Salvador, 2008). Dado que esta cifra representa menos del 1% de la población total, la magnitud de las entradas y salidas sugerirían que el país estaría convirtiéndose, más que en un país de destino, en un país de tránsito de migrantes.

### **c) El Salvador como país de tránsito**

En su informe ante el CMW, el Estado salvadoreño afirma que el país puede ser considerado como país de tránsito, en razón de las personas que utilizan a Centroamérica como corredor para llegar a México y luego a los Estados Unidos. Los agentes de la Policía Nacional Civil (División

de Fronteras) realizan operativos de control migratorio encaminados a localizar migrantes en tránsito indocumentados. En el año 2004 fueron localizadas 2.332 personas; en el año 2005, 2.225 personas; y hasta junio de 2006 se registraron 739 personas (CMW, 2007). Considerando los años 2004 y 2005, la Policía Nacional Civil detuvo, en promedio, a 6 migrantes indocumentados en tránsito por día.

Aunque no existen datos sistemáticos, es de sobra conocido en América Central que los migrantes en tránsito son frecuentemente víctimas de asaltos y violaciones, siendo presa fácil de delincuentes que saben que sus delitos no serán denunciados y, por tanto, castigados (PNUD, 2005). En este sentido, la condición de país de tránsito, compartida por varios países de la región, debiera ser un foco de preocupación permanente, ya que plantea enormes desafíos para que los derechos humanos de todos los migrantes sean respetados, protegidos y garantizados, independientemente de su condición legal.

Dada la importancia de la migración de tránsito, El Salvador ha desarrollado un conjunto de normativas y acciones, nacionales y regionales, destinadas a regular el tránsito de personas indocumentadas y a combatir a los traficantes de personas (CMW, 2007), que se detallan en el siguiente apartado.

## **2. Arreglos institucionales**

Si bien El Salvador ha sido un país eminentemente emisor de migrantes, durante décadas desplegó esfuerzos para atraer población y convertirse en un país de destino. A mediados del siglo XIX definió estímulos a la inmigración a través de la Constitución y de leyes secundarias, tales como el ofrecimiento de tierras a las personas que desearan radicarse en el país y la exención del requisito de pasaporte. Estas medidas, sin embargo, no lograron los resultados esperados: la población extranjera estimada para 1937 era de poco más de 3.000 personas, lo que representaba 0,2% de la población total (Cubias, 2006), cifra que se ha mantenido relativamente estable desde entonces.

El carácter principalmente expulsor o emisor de migrantes ha sido reconocido por el Estado salvadoreño, que a raíz de ello ha definido una orientación específica en esta materia, poniendo énfasis en la inestabilidad que afecta a la población salvadoreña indocumentada en otros países (CMW, 2007). El Estado ha definido diversas acciones para la población salvadoreña migrante, contenidas tanto en la legislación, en políticas y en programas dirigidos a los salvadoreños en el exterior y a los retornados. Del mismo modo, el carácter de país de tránsito, común a varios países centroamericanos y México como ruta hacia los Estados

Unidos, ha llevado a buscar mecanismos bilaterales y multilaterales de cooperación para la gestión migratoria y la protección de población vulnerable, fundamentalmente del tráfico y trata.

Este apartado describe los arreglos institucionales desarrollados para atender los procesos migratorios, comprendiendo el marco jurídico, la institucionalidad y algunas políticas y programas específicos. La principal fuente de información es el Informe Inicial presentado por el Estado Salvadoreño al Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW, 2007) y los informes vinculados, que dan cuenta de las actividades desarrolladas por el Estado para la protección de los derechos humanos de los migrantes, vigentes al momento de redacción del capítulo. Los esfuerzos sistemáticos para atender la emigración comenzaron, sin embargo, con el gobierno del Presidente Calderón Sol (1994-1999) y desde entonces incluyeron diversas acciones (PNUD, 2005) que han abierto camino para los arreglos actuales.

#### a) **Marco jurídico**

El marco jurídico referido a la migración internacional comprende tanto la suscripción de los instrumentos internacionales de derechos humanos y migración, como la legislación nacional destinada a normar estos procesos y los acuerdos bilaterales y multilaterales específicos suscritos por el país. Estos componentes se describen a continuación.

##### *Instrumentos internacionales*

El Salvador ratificó la *Convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* (CTMF) en marzo de 2003. En agosto de 2007, el Estado presentó su Informe Inicial ante el Comité que supervisa el cumplimiento de dicha Convención (CMW, 2007). El proceso culminó en febrero de 2009, con las Observaciones finales del Comité (CMW, 2009).

Además de ser Estado Parte de la CTMF, El Salvador ha ratificado los siguientes instrumentos internacionales de derechos humanos, vinculados directamente a la migración (véase el recuadro V.1).

En sus observaciones finales al informe del país, el comité que supervisa el cumplimiento de la CTMF (CMW) manifestó, respecto de los instrumentos internacionales, su deseo de que El Salvador estudiara la posibilidad de formular las declaraciones previstas en los artículos 76 y 77 de la Convención, mediante las que se reconoce la competencia del Comité para recibir comunicaciones de los Estados Partes y de los particulares. También, que revisara sus declaraciones a los artículos 46, 47 y 48, y el párrafo 4 del artículo 61, con miras a retirarlas, pues todas ellas pueden impedir el pleno ejercicio de los derechos contenidos en

**Recuadro V.1**  
**INSTRUMENTOS INTERNACIONALES VINCULADOS A LA MIGRACIÓN**  
**INTERNACIONAL RATIFICADOS POR EL SALVADOR**

---

Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores  
Migratorios y de sus Familiares

---

Convención de las Naciones  
Unidas contra la Delincuencia  
Organizada Transnacional

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de  
personas, especialmente mujeres y niños, que complementa  
la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia  
Organizada Transnacional

Convenio Internacional para  
la Represión de la Trata de  
Blancas

Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra,  
mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones  
Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Convenio para la represión de  
la trata de personas y de la  
explotación de la prostitución  
ajena

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares

Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional  
de Menores

Fuente: CMW, 2007.

esas disposiciones, referidas al derecho al traslado de ingresos y ahorros. Por último, instó a ratificar el Convenio N°97 de la OIT (1949) sobre los trabajadores migrantes y el Convenio N°143 de la OIT (1975) sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) (CMW, 2009). A fines del 2010 el país mantiene las declaraciones a los artículos 46, 47, 48 y 61<sup>7</sup> y no ha ratificado los Convenios 97 y 143 de la OIT.

El Salvador ha ratificado otros instrumentos internacionales, que complementan la aplicación de los instrumentos anteriores, incluyendo los ocho instrumentos de derechos humanos con carácter vinculante (véase el recuadro V.2).

Es importante consignar que el artículo 144 de la Constitución salvadoreña establece que la ley no podrá derogar o modificar lo acordado en un tratado internacional vigente. Esto significa que, en caso de conflictos entre el tratado y la ley nacional, prevalecerá el primero. Al respecto, el CMW manifestó en sus Observaciones Finales al informe del país su deseo de que El Salvador tomara las medidas necesarias para

---

<sup>7</sup> United Nations Treaty Collection, para más información véase [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV13&chapter=4&lang=en#EndDe](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV13&chapter=4&lang=en#EndDe).

**Recuadro V.2  
 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS RATIFICADOS  
 POR EL SALVADOR**

Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores  
 Migratorios y de sus Familiares

<p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</p> <p>Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial</p> <p>Convención sobre los Derechos del Niño</p> <p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</p>	<p>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</p> <p>Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cuelles, Inhumanos o Degradantes</p> <p>Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados</p> <p>Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía</p> <p>Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad</p>
---	--

Convenio N° 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, de 1999

<p>Convención Americana sobre Derechos Humanos</p> <p>Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura</p>	<p>Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales</p> <p>Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad</p>
--	--

Fuente: CMW, 2007.

armonizar su legislación nacional con las disposiciones de la CTMF, especialmente las actuales leyes en materia de migración y extranjería (CMW, 2009).

*Legislación nacional*

El Estado de El Salvador es regido por la *Constitución de 1983*, que fue reformada por los Acuerdos de Paz en 1992. El artículo 100 de la Constitución dispone que la situación de los extranjeros esté regulada por una ley especial. Existen dos leyes específicas referidas a la migración (CMW, 2007):

- Ley de Migración: promulgada en 1959, fue establecida para establecer un control migratorio y posee disposiciones referidas al ingreso y salida de las personas del territorio nacional.
- Ley de Extranjería: promulgada en 1863 y modificada en 1986 con el objeto de armonizarla con la Constitución y otras leyes secundarias, y dar cumplimiento al artículo 100 de la Constitución.

En la actualidad está en discusión un anteproyecto denominado *Ley de Migración y Extranjería*, que unificaría los aspectos de migración y extranjería en una sola ley. El objetivo es incluir las disposiciones contenidas en la Constitución de El Salvador, como también integrar las convenciones y otros documentos internacionales vinculados con el tema, que han sido ratificados por el Estado (El Salvador, 2008). Por ello, en el año 2002 se creó la *Dirección General de Migración y Extranjería*.

El tráfico ilegal de migrantes y la trata de personas se encuentran tipificados como delitos en el Código Penal desde el año 2004 (artículos 367-A, 367-B y 367-C). Además, existen otras leyes que refieren a esta materia (El Salvador, 2009): la *Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos* (mayo de 2006) y la *Ley Contra el Crimen Organizado y delitos de realización compleja* (enero de 2007). Existe también la *Ley para la Determinación de la Condición de la Persona Refugiada*, aprobada a través del Decreto 918, el 18 de julio de 2002<sup>8</sup>.

Por último, el *ingreso irregular al país* no es considerado como delito, sino como una infracción a la Ley de Migración y de Extranjería, sancionada con el pago de una multa y la salida del territorio nacional. La multa puede ser permutada por servicios sociales a la comunidad (El Salvador, 2008).

Los diversos instrumentos legales desarrollados por el país para atender el tema migratorio en sus distintas expresiones, se presentan en el recuadro V.3.

#### *Mecanismos bilaterales y multilaterales*

El Salvador participa en la *Conferencia Regional sobre Migración (CRM)* desde sus orígenes, los cuales se remontan a su primera reunión en México en 1996 (CMW, 2007). Esta conferencia la integran también Belice, Canadá, Costa Rica, los Estados Unidos, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá. El país ha sido Presidencia Pro-Témpore en 1999 y 2006.

---

<sup>8</sup> Esta ley fue publicada el 14 de agosto de 2002, D.O. No. 148, Tomo 356. Ver Temas migratorios de la Cancillería, disponible en [www.comunidades.gob.sv/website/gestion\\_migratorios.html](http://www.comunidades.gob.sv/website/gestion_migratorios.html).

## Recuadro V.3

## EL SALVADOR. LEGISLACIÓN NACIONAL REFERIDA A MIGRACIONES; EXTRANJERÍA; REFUGIADOS; TRATA DE PERSONAS Y TRÁFICO DE MIGRANTES

**Migración y Extranjería**

Ley de migración. Decreto Legislativo N° 2772, del 19 de diciembre de 1958, publicado el 23 de diciembre de 1958.

Reglamento de la Ley de migración. Decreto Ejecutivo N° 33, del 9 de marzo de 1959, publicado el 31 de marzo de 1959.

Ley de extranjería. Decreto Legislativo N° 299, del 18 de febrero de 1986, publicado el 20 de febrero de 1986.

Ley de expedición y revalidación de pasaportes y autorizaciones de entrada a la República. Decreto Ley N° 1020, del 10 de marzo de 1982, publicado el 10 de marzo de 1982.

**Refugiados**

Decreto ejecutivo N° 79, Reglamento de la Ley para la determinación de la condición de personas refugiadas (entró en vigor el 15 de septiembre de 2005).

Decreto Ley N° 918, Ley para la determinación de la condición de personas refugiadas (entró en vigor el 22 de agosto de 2002).

Acuerdo Ejecutivo N° 65, de creación de la Comisión de coordinación del Comité Nacional de seguimiento para la operación de los acuerdos y proyectos de la Conferencia Nacional sobre Refugiados Centroamericanos (1992).

Carta de entendimiento entre la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de El Salvador y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados relativo a la cooperación interinstitucional a fin de atender la problemática de los refugiados, retornados y otras poblaciones desarraigadas (23/5/1996).

**Trata de Personas y tráfico de migrantes**

Decreto N° 210 del 25 de noviembre de 2003.

Fuente: Base de datos legal del ACNUR. Disponible en [www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=2](http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=2).

Además, en los últimos años El Salvador ha suscrito una serie de acuerdos bilaterales y multilaterales referidos a la migración internacional. Estos acuerdos tienen como marco los *Lineamientos para el Establecimiento de Mecanismos Multi y/o Bilaterales entre los Países Miembros de la Conferencia Regional sobre Migración en Materia de Retorno de Migrantes Regionales por Vía Terrestre*, que fue producto de la CRM realizada en Panamá en mayo de 2004. Siete son los acuerdos migratorios alcanzados por el país: 2 bilaterales con México, 3 con Guatemala, 1 con Nicaragua y 1 tiene carácter multilateral, comprendiendo a El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua. Estos acuerdos se presentan en el recuadro V.4.

**Recuadro V.4**  
**MECANISMOS BILATERALES Y MULTILATERALES SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL FIRMADOS POR EL SALVADOR**

<b>Mecanismo</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Firma</b>
<p>Memorando de entendimiento entre la República de El Salvador y la República de Nicaragua para implementar el mecanismo migratorio de protección temporal y regularización para nicaragüenses y salvadoreños que se encuentren en situación irregular y que demuestren su arraigo en el país de destino.</p>	<p>Impulsar diversas acciones que permitirán la regularización migratoria de los nacionales de un país en el territorio del otro país de una manera simplificada (1).</p>	<p>8/2004</p>
<p>Acuerdo entre el Ministerio de Gobernación de la República de El Salvador y la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos, para la repatriación ordenada, ágil y segura de migrantes salvadoreños vía terrestre desde México.</p>	<p>Establecer las bases que permitan el retorno ordenado y seguro de los migrantes de nacionalidad salvadoreña, asegurados en territorio mexicano, estableciendo de común acuerdo procedimientos, horarios y puntos específicos (2).</p>	<p>5/2005</p>
<p>Memorando de entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de El Salvador para la protección de las personas, especialmente mujeres y menores de edad, víctimas de la trata y tráfico ilícito.</p>	<p>Llevar a cabo acciones de colaboración para proteger a las víctimas de la trata y tráfico ilícito de migrantes, especialmente mujeres y menores de edad. Contempla elaborar un Programa de Trabajo Anual que incluya las siguientes acciones: capacitación a funcionarios migratorios para apoyo a víctimas; elaboración de un estudio binacional que analice la problemática de las mujeres y los menores de edad víctimas de tráfico y trata; el establecimiento de mecanismos para la repatriación voluntaria de menores de edad con fines de reunificación familiar; y la realización de campañas de prevención e información (2).</p>	<p>5/2005</p>
<p>Mecanismos para la facilitación de la repatriación ordenada, ágil y segura de migrantes salvadoreños vía terrestre desde México entre la Dirección General de Migración y Extranjería de la República de El Salvador y la Dirección General de Migración de la República de Guatemala.</p>	<p>Norma que establece una coordinación interinstitucional más efectiva para el tránsito por Guatemala de salvadoreños asegurados en territorio mexicano (3).</p>	<p>8/2005</p>
<p>Memorando de entendimiento entre la República de El Salvador y la República de Guatemala para la protección de las víctimas de la trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes.</p>	<p>Desarrollar acciones de coordinación y cooperación conjunta para proteger a las víctimas de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en las zonas fronterizas de ambos países, especialmente mujeres y menores de edad (3).</p>	<p>8/2005</p>
<p>Memorando de entendimiento entre la República de El Salvador y la República de Guatemala para implementar el mecanismo migratorio de protección temporal y regularización para quatemaltecos y salvadoreños que se encuentren en situación irregular y que demuestren su arraigo en el país de destino.</p>	<p>Impulsar diversas acciones que permitirán la regularización migratoria de los nacionales de un país en el territorio del otro país de una manera simplificada (3).</p>	<p>8/2005</p>
<p>Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, la República de El Salvador, la República de Guatemala, la República de Honduras y la República de Nicaragua para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre.</p>	<p>Desarrollar un mecanismo regional de cooperación que garantice la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales de dichos países que se encuentren a disposición de las autoridades migratorias mexicanas...</p>	<p>5/2006</p>

Fuentes: (1) CMW, 2008. Respuestas escritas del gobierno de la República de El Salvador en relación con la lista de cuestiones (CMW/C/SLV/Q/1) recibidas por el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. 23 de octubre. (2) Instituto Nacional de Migración de México. Respuesta a Carta Solicitante. (3) Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, Comunicado 082-2005.

Como se observa en el recuadro V.4, el común denominador de estos acuerdos es la búsqueda de mecanismos de protección para la población migrante que se desplaza entre estos países, como países de tránsito hacia los Estados Unidos, incluyendo la protección de las víctimas de la trata y tráfico ilícito de migrantes, la regularización migratoria, y la facilitación del retorno a migrantes en situación irregular.

El país participa también en la *Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM)*, creada en 1990 para responder a la necesidad de facilitar el tránsito de las personas por los países de la región y dar respuestas efectivas a problemáticas comunes en el ámbito migratorio. La OCAM es el foro regional del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que reúne a los Directores de Migración de Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Entre los principales acuerdos de la OCAM se encuentran (CMW, 2007):

- Implementación gradual y progresiva del pasaporte único centroamericano, con el objeto de armonizar y homologar los procesos en materia migratoria. Para ello se firma, en junio de 2005, el Acuerdo Regional de Procedimientos CA-4, para la extensión de la visa única centroamericana, los alcances al tratado marco y la movilidad de personas en la región.
- Implementación del libre tránsito por los países que conforman el CA-4, a partir del 1 de junio de 2006.
- Fortalecimiento de la plataforma tecnológica común migratoria, los controles migratorios integrados y el proceso de implementación de la visa única centroamericana.
- Ejecución de planes y compromisos adquiridos en la iniciativa "Centroamérica Segura", entre ellos, el plan específico contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

El Salvador participa además del *Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla*, integrado también por Belice, Costa Rica, Guatemala, México y Panamá. Esta instancia busca el fortalecimiento de la concertación política, la integración, el desarrollo, el intercambio comercial y la cooperación entre estos países. El tema de la migración internacional es discutido en la mesa de Asuntos Políticos. La Declaración de Guanacaste, producto de la última reunión de julio de 2009, estableció la voluntad de continuar impulsando una atención integral del asunto migratorio, con pleno respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas. Reiteró el compromiso de combatir y prevenir el tráfico

ilícito de migrantes y la trata de personas en todas sus modalidades y garantizar la plena protección y atención a las víctimas de estos delitos, en especial de mujeres, niños, y adolescentes<sup>9</sup>.

El país ha participado en diversas actividades organizadas por la OEA, referidas tanto a migración internacional como a trata de personas. También participó de la *XVI Cumbre Iberoamericana* realizada en Montevideo en noviembre de 2006, cuyo tema central fue migración y desarrollo. La Cumbre contó con la participación de 14 Jefes de Estado y de Gobierno (Andorra, Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, México, Paraguay, Portugal, Uruguay), cinco Vicepresidentes (Cuba, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) y tres Ministros de Relaciones Exteriores (Brasil, Perú y República Bolivariana de Venezuela). El país participó además en el *Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo* (Madrid, 2006), que estuvo destinado a identificar políticas en gobernabilidad migratoria, examinar las mejores prácticas y contribuir al diseño de un marco regional en la materia, y cuyos documentos sirvieron de insumo para la Cumbre.

Como producto de la Cumbre, la *Declaración de Montevideo* comprende el *Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo*, que consolida el análisis de los países iberoamericanos sobre las migraciones internacionales. Entre las acciones concretas que define el documento se encuentran: mecanismos de vinculación con los nacionales emigrados; fortalecimiento de los derechos humanos como un componente central de las políticas y prácticas migratorias, asegurando la protección de los derechos humanos de los migrantes en el marco del ordenamiento jurídico de cada Estado; impulso de la prevención y el combate de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes; atención a las peculiaridades de la migración femenina, garantizando el pleno respeto de los derechos humanos de las mujeres migrantes; priorización de las diversas formas de migración laboral temporal, en el marco de convenios y proyectos concretos entre países; y fomento de las medidas necesarias para facilitar la transferencia de remesas de los migrantes y seguir reduciendo sus costos<sup>10</sup>.

El país participó en el *Primer Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD)* (Cuenca, Ecuador, 2008), cuya realización fue acordada en la XVI Cumbre Iberoamericana. En esa oportunidad, la Viceministra de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior presentó una ponencia referida a la vinculación con nacionales

<sup>9</sup> Para más información, véase <http://xicumbretuxtla.blogspot.com>.

<sup>10</sup> Véase [www.sre.gob.mx/dgomra/cibero/ibero4.htm](http://www.sre.gob.mx/dgomra/cibero/ibero4.htm).

emigrados, lo que indica la importancia que tiene el tema para el país<sup>11</sup>. Además, San Salvador fue sede del *Segundo FIBEMYD*, realizado en julio de 2010.

Por último, El Salvador ha comenzado a trabajar en una iniciativa conjunta con el gobierno de Honduras, que apoye a ambos gobiernos en su abogacía frente al Senado estadounidense, para el logro de una *reforma migratoria integral en los Estados Unidos*. La propuesta de ambos países se centra en: desestimular las causas de la migración, con políticas de desarrollo nacionales y regionales; solicitar la regularización migratoria de los inmigrantes que se encuentran en los Estados Unidos; y pedir la incorporación de procesos de reunificación familiar de los migrantes. También, se plantea que los trabajadores agrícolas puedan optar a una residencia permanente y la creación de un programa de integración de los migrantes a la sociedad norteamericana<sup>12</sup>.

## **b) Institucionalidad**

El país ha creado una institucionalidad para abordar los asuntos migratorios, que se expresa tanto en el Estado como en la sociedad civil. Ambos aspectos se señalan a continuación, contemplando las iniciativas desarrolladas hasta la anterior administración.

### *Institucionalidad del Estado*

El reconocimiento concreto de la importancia de la población salvadoreña en el exterior, y de la necesidad de responder institucionalmente a sus necesidades y demandas, se ha expresado más palpablemente desde el año 2004, durante el gobierno del presidente Elías Antonio Saca, con la creación del *Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior*. Esta entidad, única de su tipo en la región e indicador claro del impacto de la emigración en la sociedad salvadoreña, está encargada de elaborar, desarrollar y coordinar la política pública para dicha población, teniendo como ejes de acción: derechos humanos y asistencia legal; estabilidad migratoria y reunificación familiar; remesas y desarrollo local; asistencia social y humanitaria; integración económica; servicios consulares, vinculación con las comunidades organizadas en el exterior; y participación política e identidad nacional (CMW, 2007). Su estructura organizativa comprende, además de la Academia Diplomática y la Red de Servicio Consular, tres direcciones generales. Una de ellas es la *Dirección General de Atención a las Comunidades en el Exterior*, cuyo objetivo es promover una serie de iniciativas que permitan incorporar

<sup>11</sup> Véase [www.cuenca.gov.ec/fibemyd/index.php?id=1](http://www.cuenca.gov.ec/fibemyd/index.php?id=1).

<sup>12</sup> Centro de reportes informativos sobre Guatemala, CERIGUA: "Guatemala y El Salvador se comprometen a desestimular la migración internacional", publicado el 9 de noviembre de 2009. Disponible en <http://cerigua.info/portal>.

a la comunidad salvadoreña en el exterior en el proceso de desarrollo nacional, por medio del fortalecimiento de sus vínculos e integración con el país, en las áreas cultural, social comunitaria y económica.

En junio de 2010, el *Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior* inició un proceso de reorganización interna y redefinición de roles y lineamientos estratégicos de actuación. Actualmente cuenta con tres direcciones generales: *Servicio Exterior, Migración y Desarrollo, y Derechos Humanos*<sup>13</sup>.

Entre las diversas acciones desarrolladas por el Viceministerio hasta la administración anterior, dos son especialmente importantes de destacar:

- **Consulados de Protección:** creados y fortalecidos en los lugares de mayor tránsito de migrantes salvadoreños, como Guatemala, México (Tapachula, Veracruz, México D.F.) y los Estados Unidos (Arizona, Houston y Texas) (OEA, 2007). Atiende a salvadoreños que ingresan de forma regular o irregular al territorio donde se encuentra el Consulado, con el objetivo declarado de proteger sus derechos. También entrega servicios consulares regulares para salvadoreños y extranjeros. Se ha implementado un sistema de entrevistas a migrantes en los Estados Unidos a través de video conferencias y el *Sistema Informático para Emisión Electrónica del Pasaporte Provisional*, lo que a juicio del gobierno, habría reducido el tiempo en la emisión de pasaportes ordinarios (El Salvador, 2008).
- **Dirección de Gestión Humanitaria y Atención al Migrante:** tiene como objetivo responder a las necesidades de los salvadoreños en el exterior, abarcando los siguientes ejes de acción: atención al migrante, gestión humanitaria y gestión médico-hospitalaria. Se encarga de las repatriaciones de cadáveres, heridos, enfermos y grupos vulnerables (El Salvador, 2008).

Por otra parte, como resultado de la instalación del Programa de Trabajadores Temporales Salvadoreños en el Exterior (PROSALTEX<sup>14</sup>), ejecutado por el Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en estrecha coordinación con la OIM, este último Ministerio creó la *Unidad de Trabajos Temporales en el Exterior*, encargada de la participación del Ministerio en dicho Programa (Montes, 2009).

---

<sup>13</sup> Para más información, véase [www.rree.gob.sv](http://www.rree.gob.sv).

<sup>14</sup> El programa es nombrado de dos maneras en documentos oficiales: Programa de Trabajadores Temporales Salvadoreños en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009) y Programa Salvadoreño de Trabajadores Temporales en el Exterior – PROSALTEX (Montes, 2009).

El Salvador ha creado también una institucionalidad especial para el combate a la trata y tráfico, tanto para el que se produce en el país como lugar de tránsito, como el que afecta a los salvadoreños que se dirigen a los Estados Unidos de manera irregular. Esta institucionalidad está conformada por las siguientes entidades:

- Unidad contra el tráfico ilegal de personas migrantes: perteneciente a la Fiscalía General de la República, fue creada en el 2004 para hacerse cargo de la trata y el tráfico ilegal de personas, considerados como delitos desde ese mismo año en la legislación nacional (CMW, 2007).
- Departamento de Investigación de Trata de Personas: antigua Sección, elevada a la categoría de Departamento en 2007. Cuenta con las secciones de investigación, atención al migrante, atención a víctimas, capacitación y documentación (El Salvador, 2009).

Junto a esas entidades, en marzo de 2006 se creó el *Comité Nacional Contra la Trata de Personas*. Su objetivo es erradicar la trata de personas de manera coordinada, mediante su prevención, atención y combate de manera permanente e interinstitucional, como también aunando esfuerzos a nivel internacional (Naciones Unidas, 2008). Está integrado por 21 instituciones<sup>15</sup>, 18 de ellas parte del decreto ejecutivo y 3 con carácter de invitados permanentes. Está organizada en los siguientes 4 subcomités: legislativo, de atención, de prevención y comunicación, y de combate. A partir de este Comité se han desarrollado una serie de acciones, entre ellas la formulación de la Política y Plan Nacionales para combatir la trata de personas, los cuales se detallan más adelante.

Por último, la entidad encargada de ejercer el control migratorio es el *Ministerio de Justicia y Seguridad Pública*, a través de la *Dirección General de Migración y Extranjería*. La *Policía Nacional Civil* es responsable de custodiar las vías de comunicación terrestre, marítima y aérea, a través de la *División de Fronteras*. Tiene el deber de informar a la Dirección General de Migración los casos de migrantes irregulares detectados, para realizar las investigaciones y solicitar orden de repatriación, si corresponde (El Salvador, 2008).

#### *Institucionalidad de la sociedad civil*

La intensidad de los procesos migratorios salvadoreños ha derivado en la creación de una institucionalidad específica en la sociedad civil, tanto dentro del país como fuera de este. Dentro del país, la agrupación

<sup>15</sup> Entre ellas se encuentran el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobernación, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Turismo, Secretaría Nacional de la Familia, Policía Nacional Civil, Dirección General de Migración y Extranjería, Instituto Salvadoreño para la Atención Integral de la Niñez y la Adolescencia, e Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer.

principal es la *Mesa Permanente para las Personas Migrantes* de este. En el país, la agrupación principal es creada a principios de 1997 por iniciativa de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador (PDDH), en respuesta al anuncio de leyes en contra de los migrantes aprobadas por los Estados Unidos (*Mesa Permanente sobre Derechos de los Migrantes*, 2008). La *Mesa* está formada por 15 organizaciones de la sociedad civil que trabajan en migraciones. Su finalidad es abrir una oportunidad para el monitoreo, análisis y discusión de las políticas públicas de protección a la población migrante y para incidir en su efectividad, mediante la formulación de pronunciamientos sobre hechos concretos de la violación a los derechos humanos (Carrasco, 2006).

Uno de los logros de la *Mesa* ha sido definir la *Plataforma mínima de los derechos de las personas migrantes*, tarea en la que participaron también la PDDH y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta plataforma contiene recomendaciones sobre acciones que es conveniente reforzar por parte del Estado, en temas como migrantes en tránsito, intercepción durante el viaje, aseguramiento por autoridades extranjeras, deportación a El Salvador, recepción y reinserción, estadía en el exterior, remesas y migrantes centroamericanos y extrarregionales en El Salvador.

La *Mesa* presentó uno de los informes alternativos de El Salvador para el cumplimiento de la CMW. Según señalan en dicho informe, los integrantes de la *Mesa* decidieron, en octubre de 1997, transformarla en el *Foro de Migrantes de El Salvador*. Esta entidad está compuesta por 33 organizaciones que promueven iniciativas de apoyo a los migrantes salvadoreños y de otras nacionalidades (*Mesa Permanente sobre Derechos de los Migrantes*, 2008). La *Mesa* ha sido destacada como una de las buenas prácticas de la sociedad civil a nivel mundial (Carrasco, 2006).

Otra organización relevante en el país es la *Pastoral de la Movilidad Humana*, creada en 1992. Se encuentra bajo la tutela de la Secretaría de Movilidad de la Conferencia Episcopal Latinoamericana (SEPMOV) y es implementada por la Fundación Cáritas. Su objetivo es proteger y ayudar a los migrantes forzados para que lleguen sanos a su destino, como también incorporar a repatriados salvadoreños a la sociedad. La organización entrega asistencia de emergencia para los migrantes en vivienda, alimentación y cuestiones legales (*Mesa Permanente sobre Derechos de los Migrantes*, 2008).

Existe también un conjunto de organizaciones que participan en la CRM<sup>16</sup>, a través de la *Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM)*<sup>17</sup>. Las organizaciones salvadoreñas que participan en la CRM son

---

<sup>16</sup> Véase [www.crmsv.org](http://www.crmsv.org).

<sup>17</sup> Véase [www.rrocm.com](http://www.rrocm.com).

el *Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana Simeón Cañas* (IDHUCA); *Catholic Relief Services* (CRS) y el *Centro de Recursos centroamericano*, (CARECEN).

Por último, la población salvadoreña en el exterior ha creado también diversas organizaciones, las cuales impulsan diversos proyectos humanitarios, de inversión social, políticos, culturales y religiosos. Un catastro del Ministerio de Relaciones Exteriores registró en mayo de 2005 alrededor de *360 organizaciones de salvadoreños en el exterior*, 295 de ellas en los Estados Unidos (PNUD, 2005). Las organizaciones están dispersas en varias localidades y pueden comunicarse gracias a las nuevas tecnologías y redes sociales que han establecido y profundizado. La acción de estas organizaciones ha tenido impactos significativos en la sociedad salvadoreña (Carballo de la Riva y Cabezas, 2010), incidiendo también en la formulación e implementación de políticas y programas para los migrantes.

### c) **Políticas y programas**

En forma paralela a las medidas legislativas y la creación de una institucionalidad especial para abordar los procesos migratorios, El Salvador desarrolló, hasta su anterior administración, políticas y programas específicos. Durante la elaboración de este capítulo no se pudo encontrar documentación del encuadre del actual gobierno, conociéndose eso sí que, por las intervenciones de sus representantes en instancias como el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD II), existe el ánimo de defender la postura de garantizar el derecho de los nacionales a vivir en su país. Esto permite suponer que las políticas y programas tendrán un énfasis al respecto.

Considerando el ámbito de acción de estas iniciativas hasta la anterior administración, es posible agruparlas en los siguientes ámbitos: retorno, trata y tráfico, y otros temas.

#### *El retorno*

Atendiendo a las necesidades de los salvadoreños deportados, el país ha instalado el Programa *Atención inmediata para el Salvadoreño que retorna al país en condiciones de vulnerabilidad*, más conocido como Programa *Bienvenido a Casa*. Esta iniciativa fue creada en 1999, como un proyecto piloto de la CRM para enfrentar la situación de los deportados desde los Estados Unidos, como consecuencia de las reformas a la Ley de Inmigración de los Estados Unidos de 1996. El Salvador fue seleccionado para este programa piloto, dado que era el país centroamericano que recibía más deportados desde los Estados Unidos. Inicialmente, el Programa recibió financiamiento de los Estados Unidos vía la OIM. En el año 2000, el gobierno de los Estados Unidos solicitó a El Salvador estudiar

la posibilidad de asumir institucionalmente este programa, de modo de asegurar su sostenibilidad, cuestión que derivó en que en la actualidad cuente con presupuesto nacional.

El Programa fue ejecutado entre 1999 y 2004 por *Catholic Relief Services*, organización de la Iglesia Católica de los Estados Unidos, la cual subcontrataba a otras ONGs y coordinaba acciones con organismos de gobierno. Entre 2004 y 2006 el Programa fue ejecutado por la *Fundación de Desarrollo Integral* (FUNDI). Desde 2006 depende del *Ministerio de Justicia y Seguridad Pública*, siendo ejecutado por la *Dirección General de Migración y Extranjería*, a través de la *Unidad de Repatriados*<sup>18</sup>. En la actualidad el Programa cuenta con Comisión Técnica, integrada por seis ministerios, y otras organizaciones gubernamentales, de la sociedad civil, académicas e internacionales<sup>19</sup>.

El Programa se ha centrado en la atención de emergencia a salvadoreños que retornan al país, procedentes de los Estados Unidos y otros países, en condiciones de vulnerabilidad. Al llegar al país, los migrantes son trasladados a un local del Programa dentro del aeropuerto, para ser entrevistados y definir acciones de apoyo. Los componentes del Programa son:

- Información/Orientación inicial: se muestra un video informativo de la situación actual del país, con mensajes positivos sobre el retorno. Se entrega un folleto con datos útiles sobre el país.
- Albergue/Asistencia: se entrega alimentación y albergue, por hasta 3 días, a quienes no tienen familiares en El Salvador, mientras ellos resuelven su lugar de residencia. Se les entrega dinero para que puedan llegar a sus pueblos por transporte público.
- Atención médica de emergencia: personal del Ministerio de Salud examina a todo aquel que declare un padecimiento.
- Documentación: asistencia, a quienes viajan con pasaporte provisional, para que puedan obtener sus documentos de identificación salvadoreños.

---

<sup>18</sup> Vease [www.seguridad.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=251&Itemid=163](http://www.seguridad.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=251&Itemid=163).

<sup>19</sup> Entre ellos se encuentran el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Turismo, Organización Internacional para las Migraciones, Instituto Salvadoreño para el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, Universidad "Dr. José Matías Delgado", Universidad Centro Americana "José Simeón Cañas" y Dirección General de Migración y Extranjería.

- Apoyo educativo: asistencia para quienes quieran homologar sus estudios o continuarlos. Ofrecimiento de programas de capacitación técnica.
- Orientación laboral: apoyo a todos los interesados en buscar trabajo en el país. Se apoya con herramientas, remisión de curriculum y otros.

En la actualidad el Programa se encuentra en su segunda fase, que incluye además los siguientes componentes: asistencia laboral, asistencia educativa, asistencia médica básica, asistencia jurídica y capacitación.

En cuanto a la población atendida, desde el inicio del Programa en 1999, hasta junio de 2006, un total de 35.842 salvadoreños habían sido atendidos, 78% de ellos hombres (CMW, 2007). Esta cifra subió a 88.312 salvadoreños a octubre de 2008, manteniendo la misma distribución por sexo (CMW, 2008).

Existen además otras dos iniciativas importantes de mencionar en el ámbito del retorno. La primera es el *Fondo para el retorno de migrantes salvadoreños heridos, enfermos de gravedad, en situación de vulnerabilidad o que hayan fallecido en su tránsito a países de destino*. Este fondo comenzó el año 2003, como una manera de atender a las defunciones de migrantes que viajaban en situación irregular hacia los Estados Unidos vía terrestre. Su origen radica en un Memorándum de entendimiento entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Organización Internacional para las Migraciones y la Organización CARECEN Internacional (CMW, 2007). Actualmente es ejecutado por el *Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior*.

La segunda iniciativa, también ejecutada por el *Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior*, es el *Centro de Atención al Migrante*. Fue creado en julio de 2005 en la frontera La Hachadura, límite con Guatemala, y tiene el objetivo de brindar atención psicológica, médica, alimenticia, de vestuario, como también ser un lugar de descanso para salvadoreños migrantes, repatriados vía terrestre, especialmente aquellos en condiciones vulnerables. Entre julio de 2005 y septiembre de 2008 el Centro atendió a 13.684 personas (El Salvador, 2008).

Estas dos últimas iniciativas se sitúan en el plano de las acciones humanitarias para atender las consecuencias de la migración irregular. En la misma línea, se han desarrollado también iniciativas dirigidas a enfrentar la trata y el tráfico ilícito de migrantes.

#### *La trata y el tráfico ilícito de migrantes*

Una de las áreas más sensibles en materia de violación de los derechos humanos de los migrantes, es la referida a los fenómenos de trata y tráfico ilícito. En su calidad de país emisor y de tránsito, El

Salvador se enfrenta a una doble exigencia. Por un lado, evitar que los migrantes en tránsito en su territorio sean víctimas de estas prácticas y entregar asistencia a quienes efectivamente lo han sido. Por otro, asistir a los salvadoreños víctimas de estos fenómenos en otros países de la región, lo que demanda la participación del país en mecanismos bilaterales y multilaterales.

Dando cuenta de su preocupación por la trata de personas, que ya había sido definida como delito en el año 2004, el gobierno inauguró en abril de 2006 el *Albergue para Trata de Mujeres y Niños Migrantes*. Este albergue se orienta a entregar asistencia a víctimas de la trata de personas. La iniciativa tiene sus orígenes en la acción de organizaciones internacionales y de la sociedad civil, surgiendo de un Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de El Salvador, la OIM y la Fundación Huellas. El albergue es actualmente manejado por esta Fundación, en coordinación con el subcomité interinstitucional del Comité Nacional contra la Trata de Personas (CMW, 2007). Desde su creación, en el año 2006, hasta el año 2010, el Albergue ha atendido a 147 víctimas de trata, 142 de ellas mujeres<sup>20</sup>. Según otra fuente gubernamental, desde el año 2006 hasta octubre de 2008 el albergue había atendido a 141 mujeres, jóvenes y niñas víctimas de distintas nacionalidades: nicaragüenses, hondureñas, guatemaltecas, mexicanas, colombianas y salvadoreñas. Las edades, en su mayoría, oscilaban entre los 12 y los 17 años (El Salvador, 2009). Más allá de las discrepancias en la magnitud de la población atendida, los números sugieren que se estaría cubriendo una mínima parte de la población afectada.

Posterior a la creación del Albergue, en mayo de 2008 se presentó la *Política Nacional para la Erradicación de la Trata de Personas en El Salvador*. Esta política establece principios rectores y enfoques transversales para orientar la acción del Estado en materia de erradicación de este delito. La institucionalidad designada para esto es principalmente el *Comité Nacional Contra la Trata de Personas*, creado en el año 2006, el cual debe procurar integrar la participación ciudadana para la definición de sus acciones.

El Comité Nacional Contra la Trata de Personas ha desarrollado también las siguientes acciones a nivel nacional (Naciones Unidas, 2008): a) Elaboración de la Guía del Servicio Exterior para el Combate a la Trata de Personas, financiada por la OIT; b) Elaboración y aprobación del Manual de Procedimientos Salvadoreño para la Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas, apoyado por la OIM; c) Apoyo en la elaboración del Plan Nacional contra la Trata de Personas; d) Elaboración y aprobación del Manual de Procedimientos

<sup>20</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores. Véase al respecto, la siguiente fuente [www.rree.gob.sv/sitio/sitiowebree.nsf/pages/bol\\_combate](http://www.rree.gob.sv/sitio/sitiowebree.nsf/pages/bol_combate).

y Función de los Albergues de Víctimas de Trata en El Salvador; y e) Elaboración del documento “Guía de Coordinación Interinstitucional para la Judicialización de los casos del delito de la Trata de Personas”.

Por último, como parte de las actividades de coordinación regional para el combate a la trata y tráfico, el país se adjudicó junto a Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, el concurso Bien Público Regional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mediante el proyecto *Marco de Acción Regional para el Combate, Prevención y Atención a Víctimas de la Trata de Personas en Centroamérica*. Este proyecto, adjudicado en el año 2008 y de dos años de duración, tiene el objetivo de contribuir a la definición de estándares, políticas y procesos regionales para combatir y prevenir la trata de personas y mejorar la atención a las víctimas del delito (El Salvador, 2009). Uno de los productos de este trabajo son los *Lineamientos nacionales para el fortalecimiento de la coordinación institucional para combatir la trata de personas en El Salvador*, lanzados por el gobierno salvadoreño en marzo de 2010<sup>21</sup>. Los lineamientos están estructurados en seis ejes: prevención, detección, atención, protección, sanción y repatriación (Javier, Guevara y Paz, 2010). Cada uno de estos ejes comprende guías mínimas tendientes a mejorar la coordinación institucional para el combate de la trata de personas, entregándole al Comité Nacional contra la Trata de Personas un rol central para dicha articulación.

#### *Otras políticas y programas*

Si bien las iniciativas más importantes y permanentes se han dado en el ámbito del retorno y la trata y tráfico, el país ha desarrollado acciones, de menor envergadura, en otros ámbitos.

Un primer ámbito es el de los programas para los inmigrantes internacionales. Se ha desarrollado el *Programa de Regularización de los Trabajadores de Temporada*, que entre los años 2005 a 2008 logró regularizar la situación de 2.282 trabajadores, provenientes de Honduras y Nicaragua (El Salvador, 2008). Una iniciativa similar es el *Plan Piloto de normalización y carnetización de tránsito vecinal en la franja fronteriza El Salvador-Honduras*. Este plan fue presentado en la primera reunión binacional entre Honduras y El Salvador, realizada en febrero de 2008. Siguiendo modelos de otros países, intenta beneficiar a los trabajadores migratorios fronterizos para que puedan desarrollar sus funciones de forma lícita. Para ello se plantea solicitar documentación más flexible que la solicitada para una residencia normal. Esto es posible debido a que estas personas

---

<sup>21</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. Nota de Prensa, 25 de marzo de 2010. Disponible en [www.rree.gob.sv/sitio/sitiowebree.nsf/pages/bol\\_combate](http://www.rree.gob.sv/sitio/sitiowebree.nsf/pages/bol_combate).

viven en zonas limítrofes, por lo que pueden trasladarse diariamente a trabajar y regresar a sus hogares, sin necesidad de obtener residencia en el lugar de empleo (CMW, 2008).

Otra iniciativa es el *Centro de Atención Integral para Migrantes*, inaugurado en julio de 2008. Su objetivo es albergar a los migrantes en proceso de repatriación. Es administrado por la Dirección General de Migración y Extranjería y tiene la capacidad para albergar a 80 personas (El Salvador, 2008).

Se han desarrollado también algunas iniciativas en materia de estabilidad migratoria y reunificación familiar, entre ellas el *Programa de Estatus de Protección Temporal (TPS)* con los Estados Unidos y el *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España* (El Salvador, 2008).

En el ámbito de programas para trabajadores migratorios temporales, el Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en estrecha coordinación con la OIM, han implementado desde el año 2002 el *Programa de Trabajadores Temporales Salvadoreños en el Exterior (PROSALTEX)*. Este programa consiste en establecer acuerdos bilaterales entre el Gobierno de El Salvador y otro país, para que trabajadores salvadoreños puedan migrar, mediante un esquema temporal, estableciendo un marco de respeto a sus derechos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009). Se han firmado convenios con Canadá (2002) y España (2007), teniendo a abril de 2009 un total de 961 trabajadores contratados en ambos países (Montes, 2009). A juicio de autoridades responsables de este Programa, PROSALTEX representa una alternativa viable y humana a los procesos migratorios irregulares, por lo que sería conveniente aplicar la misma estructura del Programa para convenios sur-sur, construyendo consensos a partir de la CRM (Montes, 2009). El nuevo gobierno, a través de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Previsión Social firmó, en septiembre de 2009, un *Acuerdo de Cooperación con la OIM*, en el ámbito de la migración de trabajadores y la gestión de la migración. Este nuevo acuerdo parece continuar trabajando en el ámbito definido por la anterior administración, siendo concebido para fortalecer, agilizar y proporcionar una mayor seguridad a todos los programas sobre migración de mano de obra temporal<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> [www.iom.int/jahia/Jahia/media/press-briefing-notes/pbnAM/cache/offonce/lang/es?entryId=26140](http://www.iom.int/jahia/Jahia/media/press-briefing-notes/pbnAM/cache/offonce/lang/es?entryId=26140).

Entre las acciones destinadas a los salvadoreños en el exterior, una iniciativa novedosa fue la participación en la *Semana Binacional de la Salud*, destinada a latinoamericanos residentes en los Estados Unidos. También, se han realizado dos *Ferias de Vivienda para Salvadoreños en el Exterior* (El Salvador, 2008).

En el ámbito de la prevención de la migración irregular, conviene destacar la *Campaña Los Peligros de la Ruta Norte*. Implementada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en conjunto con el Ministerio de Educación y UNICEF, esta campaña es parte de una estrategia destinada a sensibilizar sobre los peligros de la migración irregular. Su población objetivo corresponde a estudiantes de nivel primario y secundario, y está conformada por afiches, folletos y pasquines (OEA, 2007).

Por último, cabe destacar recientes iniciativas destinadas a resolver la problemática de la migración irregular que enfrentan miles de salvadoreños en los Estados Unidos. Así, la Comisión Multipartidista de Relaciones Exteriores de la Honorable Asamblea Legislativa de El Salvador realizó, en marzo de 2010, una visita a Washington, D.C. para reiterar la importancia de la aprobación de una *reforma migratoria que beneficie a la comunidad salvadoreña en los Estados Unidos*, y difundir su apoyo en nombre de dicho Órgano Legislativo<sup>23</sup>. Esta iniciativa fue antecedida por la primera visita oficial a los Estados Unidos, que realizó el actual Presidente Mauricio Funes, quien se reunió con el Presidente Obama para tratar, entre otros temas, la conveniencia de una reforma migratoria y la extensión del Estatuto de Protección Temporal (TPS)<sup>24</sup>. La visión del nuevo gobierno del Presidente Funes sobre estas materias se presenta a continuación.

#### *La visión del nuevo gobierno*

El Presidente Mauricio Funes asumió el gobierno en junio de 2009, como candidato electo del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). Su elección marca un cambio significativo en la orientación política de las máximas autoridades del país, luego de dos décadas de conducción del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). A menos de un año de la instalación en el gobierno, algunas fuentes de información indican que se estaría instalando un cambio de visión, mediante la adopción de un enfoque que prioriza los derechos humanos<sup>25</sup>. Esto se expresa, concretamente, en la mirada cuestionadora y problematizadora de la emigración y en la voluntad de lograr que los

<sup>23</sup> [www.elsalvador.org/Embajadas/eeuu/Prensa2.nsf/941ccc501265c99e852574da00720b9b/3a577a4d3fcd520f852576ef004f0f38?OpenDocument](http://www.elsalvador.org/Embajadas/eeuu/Prensa2.nsf/941ccc501265c99e852574da00720b9b/3a577a4d3fcd520f852576ef004f0f38?OpenDocument).

<sup>24</sup> [www.presidencia.gob.sv/declaraciones/2010/03/dec0802.html](http://www.presidencia.gob.sv/declaraciones/2010/03/dec0802.html).

<sup>25</sup> No se pudo contar con antecedentes más concretos que permitan profundizar en estas apreciaciones, por lo que son reseñadas a manera de conjeturas.

salvadoreños en el exterior puedan ejercer efectivamente sus derechos civiles y políticos, mediante reformas que permitan el ejercicio del derecho a participar en las elecciones, como también en la discusión más activa y comprometida de la agenda de desarrollo del país.

Un indicador de esta nueva visión es el discurso que pronunció el Presidente Funes, en el 64º Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (septiembre de 2009). Allí destacó la migración salvadoreña como uno de los temas relevantes de su gobierno. En particular, manifestó que la migración, junto a la inseguridad ciudadana, son las *“dos heridas abiertas en la sociedad salvadoreña”*, lo que podría conllevar importantes orientaciones de política centradas, por ejemplo, en la aspiración de la retención de población. A su juicio, la migración se explica por la incapacidad del país para generar las condiciones para retener a la población, en especial a los jóvenes. El Presidente manifestó su voluntad de elaborar un acuerdo político de fortalecimiento de la democracia, que incluya el derecho a voto de los salvadoreños en el exterior. También expresó que su prioridad es la protección de los derechos humanos de los migrantes, mediante un enfoque integral y de largo plazo, que considere sus causas, manifestaciones y efectos<sup>26</sup>.

La intervención presidencial trata de relevar que las soluciones a la temática migratoria están en conexión con el desarrollo y la creación de oportunidades. Por ello, el Presidente ha manifestado su aspiración de disminuir los flujos migratorios y reducir la dependencia de las remesas familiares. Tal aserto implica un giro en la asignación de la importancia atribuida a las remesas en la economía nacional y plantea la necesidad de reconstruir el tejido productivo y social del país, y generar empleos que atraigan a la población, especialmente a los jóvenes y a las mujeres<sup>27</sup>. Esta visión se ha visto reforzada por las intervenciones de sus representantes en instancias como el Segundo Foro Iberoamericano de Migración y Desarrollo (FIBEMYD II), en las que han enfatizado que el gobierno defiende la postura de garantizar el derecho de los nacionales a vivir en su país.<sup>28</sup>

Otro indicador del énfasis del nuevo gobierno está constituido por la visión estratégica del Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior 2009-2014, presentada en el marco de

---

<sup>26</sup> [www.sica.int/busqueda/busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=dis1\\_41203\\_2\\_23092009.htm](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=dis1_41203_2_23092009.htm).

<sup>27</sup> [www.presidencia.gob.sv/declaraciones/2010/03/dec0802.html](http://www.presidencia.gob.sv/declaraciones/2010/03/dec0802.html).

<sup>28</sup> Nota del editor: posiciones de esta naturaleza, que se resumen en la discusión del derecho a no migrar, ya se encuentran en debate entre algunos académicos y círculos de opinión en América Latina. Está pendiente analizar su contenido y sus posibilidades, y considerar las necesidades de la población (por ejemplo, el contraste con las realidades y subjetividades de las personas migrantes y potenciales migrantes).

un seminario regional realizado en octubre de 2009<sup>29</sup>. En palabras del Viceministro, dicha visión parte de un enfoque de derechos, que busca la restauración, promoción y defensa de los derechos de los migrantes salvadoreños. Esto requiere la aplicación de un nuevo concepto de soberanía, que ya no refiere solo a la protección del territorio y su población residente, sino a la función del Estado de proteger, promover y restaurar los derechos de sus ciudadanos, donde quiera que residan y trabajen. El objetivo estratégico es “facilitar la inclusión y la participación ciudadana de los y las salvadoreños(as) en el exterior y sus familias en los procesos de desarrollo nacional y territorial”. Los objetivos específicos son a) fortalecer la asistencia y protección de los derechos humanos de los salvadoreños(as) en el exterior de conformidad a las normas internacionales vigentes en la materia, independientemente de su status migratorio; b) promover la asistencia para el respeto de los derechos a los migrantes en los países de tránsito; y c) fortalecer los vínculos de los salvadoreños en el exterior, con el país y sus comunidades de origen.

Cabe también mencionar la presentación del plan quinquenal del gobierno, por parte de autoridades, a salvadoreños en Washington D.C., en abril de 2010. Con esta actividad se inició un proceso de consulta a la comunidad salvadoreña en el exterior, para definir una agenda de país y destinar recursos a áreas prioritarias. Este proceso ya se había iniciado en el territorio salvadoreño, lo que muestra la vocación de integrar a los emigrantes en el proceso de fortalecimiento de la democracia en el país. Entre otras cuestiones vinculadas al desarrollo nacional, el Plan Quinquenal contempla la inclusión de los salvadoreños en el exterior en las políticas de desarrollo local. La actual administración está trabajando en consolidar oportunidades de inversión en proyectos productivos para los salvadoreños que encuentran en el extranjero. En la misma actividad de difusión del Plan, se reiteró el compromiso del gobierno con la promoción de las reformas necesarias para permitir el voto de los salvadoreños en el exterior. Además, se informó que se estaba reestructurando la red consular, para que su función principal sea la protección de los derechos humanos de los salvadoreños que se encuentran en el extranjero y de los migrantes en tránsito<sup>30</sup>.

Los elementos señalados permiten observar la intención de instalar un nuevo enfoque en la gestión de la migración internacional, que se diferencia de las anteriores administraciones en términos de la búsqueda de una mayor integración de los salvadoreños en el exterior y la aspiración de retención de la población residente, una vocación de respeto,

---

<sup>29</sup> Presentación realizada en el Seminario Regional “Avances y acciones clave para la implementación del Programa de Acción de El Cairo, a 15 años de su aprobación”. CEPAL/CELADE, Santiago de Chile, 7 y 8 de octubre de 2009.

<sup>30</sup> [www.elsalvador.org](http://www.elsalvador.org).

protección y garantía de los derechos civiles y políticos de los emigrantes, como también de los derechos humanos de los migrantes en general. La forma en que esta nueva visión se plasme en arreglos institucionales concordantes, es materia de desafíos, discusiones y análisis de ahora en adelante. Una de las cuestiones que servirá de insumo para estos nuevos -o renovados- arreglos institucionales, es el análisis del alcance que han tenido las acciones desarrolladas hasta ahora en el país.

### **3. El alcance de los arreglos institucionales**

Los arreglos institucionales que El Salvador ha implementado para atender la migración internacional, en especial la emigración, no han sido evaluados de forma sistemática. Más aún, a pesar de la importancia que tiene la migración internacional para el país, se afirma que el tema no ha sido suficiente y rigurosamente investigado (PNUD, 2005). Sin embargo, algunos informes desarrollados por organizaciones de la sociedad civil entregan ciertas luces al respecto. Particular importancia tiene el informe ante el CMW, presentado por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador (PDDH). Dicho Informe reconoce que el gobierno y otras instituciones del Estado encargadas de la migración, específicamente el Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior y sus dependencias, han producido importantes avances en los últimos años, lo que se refleja en instituciones abocadas específicamente a desarrollar programas de apoyo a los salvadoreños que residen en el extranjero. También señala que queda mucho por hacer para que los salvadoreños que han decidido emigrar, así como en el caso de los inmigrantes, reciban todos un trato acorde con el respeto a su dignidad. Al respecto, algunas de las conclusiones de este Informe indican (PDDH, 2008):

- Desde la entrada en vigencia de la CMW (2003), la PDDH ha recibido 83 denuncias sobre presuntas violaciones a los derechos humanos. De ellas, 35 (42%) se relacionan con los derechos a la libertad e integridad personales y 22 (26%) con el derecho al debido proceso judicial y administrativo.
- Funcionarios de la Dirección General de Migración y Extranjería y la Policía Nacional Civil han puesto obstáculos e injerencias arbitrarias e ilegales al trabajo de la PDDH en relación con la investigación de denuncias de extranjeros.
- Se producen violaciones sistemáticas de los derechos humanos de los extranjeros por parte de las instituciones públicas competentes en relación con el derecho a la libertad personal, derechos laborales y derecho a la salud. Destacan las amplias

facultades discrecionales que posee el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública para decidir sobre la autorización de ingreso o expulsión de extranjeros, amparado por la Ley de Migración. Ejemplo paradigmático es el caso del médico ecuatoriano Pedro Lanchón, expulsado del país en abril de 2004.

- A pesar de tratarse de un país expulsor, y que buena parte de la economía nacional se basa en las remesas de los salvadoreños en el exterior, ellos aún no cuentan con derecho a sufragio.
- El Programa Bienvenido a Casa se encuentra alejado de los principios que lo crearon. La aparente subordinación del Programa a las líneas de trabajo en seguridad nacional y pública aplicadas por la Policía Nacional Civil en el Aeropuerto Internacional de El Salvador, lo han limitado a ser un mecanismo de control y registro de personas sobre las cuales existe la sospecha de pertenecer a pandillas o a organizaciones del crimen organizado. Por ello, la PDDH considera urgente la evaluación del Programa.

Las conclusiones del Informe de la PDDH enfatizan el no cumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos humanos de los inmigrantes internacionales en El Salvador. Según la misma fuente, los salvadoreños en el exterior tampoco recibirían un trato distinto: no pueden ejercer sus derechos civiles y políticos y el Programa Bienvenido a Casa, que originalmente había sido concebido como una iniciativa humanitaria para los salvadoreños deportados, se ha transformado en un mecanismo de acción policial. La decisión gubernamental de ubicarlo institucionalmente, desde el año 2006, en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, a través de la Dirección de Migración y Extranjería, sugiere que la visión del gobierno respecto del programa era más la de un mecanismo de control migratorio, que de un programa de asistencia para los salvadoreños deportados.

Por su parte, la Mesa Permanente sobre Derechos de los Migrantes, en su Informe alternativo ante el CMW (2008) llega a conclusiones similares a las de la PDDH, planteando que:

- Si bien es destacable el aumento de las acciones hacia los salvadoreños en el exterior, la oferta es limitada respecto de la creciente demanda.
- El Programa Bienvenido a Casa es limitado y frecuentemente es criticado por los deportados y sus familiares, debido al énfasis en cuestiones de seguridad.
- El Estado de El Salvador ha violado el derecho a la libertad individual y seguridad personal de extranjeros que se

encuentran en su territorio, considerando los artículos 16 y 17 de la CTMF, referidos a la detención arbitraria y la reclusión en lugares distintos a las cárceles ordinarias. Además, ha habido expulsiones injustificadas, cuyo caso paradigmático es el del médico ecuatoriano Pedro Banchón, cuya expulsión se basó en su participación en el movimiento contra la privatización del sistema de salud.

- Es necesario contar con un sistema nacional de información sobre la migración internacional.
- Debería valorarse derogar la prohibición que la Constitución y el Código del Trabajo imponen a los trabajadores extranjeros para ser miembros de las Juntas Directivas Sindicales.

Como se observa, la Mesa de Migrantes también destacaba en 2008 la violación de los derechos humanos de los extranjeros en El Salvador, las limitaciones del Programa Bienvenido a Casa, y la necesidad de mayores acciones para los salvadoreños en el exterior. Al respecto, la violación de los derechos humanos de los extranjeros en El Salvador, ya sean inmigrantes o migrantes en tránsito, ha sido denunciada como un problema recurrente. Basándose en estudios desarrollados por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeon Cañas (IDHUCA), el PNUD afirma que muchos extranjeros ven conculcados sus derechos básicos (PNUD, 2005). Todo esto sugeriría la necesidad de generar políticas permanentes para la atención de los inmigrantes en El Salvador, con un carácter más respetuoso de los derechos humanos.

Conviene destacar algunas de las observaciones finales del CMW. Entre ellas, se valora la creación del Centro de Atención Integral para Migrantes, el Comité Nacional contra la Trata de Personas, el refugio para víctimas de la trata y su tipificación como delito en el Código Penal. También, la creación del Viceministerio para los salvadoreños en el Exterior, la instalación de los consulados de protección y la realización de acuerdos bilaterales y multilaterales en el plano regional e internacional. No obstante, existen dos motivos centrales de preocupación: primero, el proyecto de Ley sobre Migración y Extranjería sigue bajo el examen del gobierno y no ha sido sometido a consulta a la PDDH o a la sociedad civil; y segundo, la inexistencia de mecanismos o modificaciones legales para cumplir con artículos específicos de la CTMF y la no adherencia a los Convenios N° 97 y 143 de la OIT.

Por otra parte, el CMW lamentó la escasez de información y alienta a crear una base de datos sólida y coordinada que cubra todos los aspectos de la CTMF e incluya datos sistemáticos, tan desagregados como sea posible.

Es necesario enfatizar que las acciones del gobierno se han centrado en los salvadoreños en el exterior. Sin embargo, más allá de cuestiones vinculadas al retorno, que tienen claramente un carácter humanitario, el país pareciera necesitar más esfuerzos en materia de integración y profundización de vínculos con los emigrantes. Un indicador claro es que no se ha logrado legalizar el voto de los salvadoreños en el exterior. Como se mencionó, el estudio del PNUD (2005) reporta que la percepción de la sociedad salvadoreña respecto de los migrantes tiene dos caras opuestas. Por un lado, las migraciones, a través de las remesas, son vistas de modo general como generadoras de estabilidad macroeconómica, mejorando la calidad de vida y ayudando a disminuir la pobreza. Por otro lado, las migraciones aparecen asociadas a conductas y patrones negativos como la aversión al trabajo, el consumismo y el desprecio a la identidad nacional. Aunque las estadísticas no lo confirman, los deportados son representados como elementos nocivos para la sociedad salvadoreña: miembros de las “maras” y delincuentes. El énfasis que el Programa Bienvenido a Casa ha puesto en la seguridad, no contribuye a cambiar esa percepción. Por el contrario, puede reafirmarla, generando obstáculos adicionales para la plena reinserción de los emigrantes en la vida del país.

## **B. Costa Rica**

### **1. Tendencias y características de la migración internacional**

Costa Rica es un país de destino, tránsito y origen de migrantes. Si bien confluyen estos tres patrones, la inmigración es el rasgo más destacado, lo que define a Costa Rica, junto a Belice, como uno de los principales países de inmigración de la región de México y Centroamérica (CEPAL/CELADE, 2006).

#### **a) Costa Rica como país receptor**

Costa Rica ha sido históricamente un país receptor de migrantes. Desde finales del siglo XIX, la expansión de las plantaciones bananeras se convirtió en un importante factor de atracción de la mano de obra extranjera, principalmente procedente de Nicaragua y Jamaica (OECD, 2009). Así, la población extranjera registrada en los censos se mantuvo relativamente constante, fluctuando entre 2,5% y 4,2% de la población total, entre los censos de 1950 y 1984 (véase el cuadro V.1). Esta condición se acentuó con claridad a partir de la década de los noventa. Así, los resultados del Censo de Población del año 2000 indicaron que la población extranjera representaba 7,8% de la población total. Esta proporción es la

Cuadro V.1  
COSTA RICA. POBLACIÓN TOTAL Y NACIDA EN EL EXTRANJERO (1892-2000)

Número	1892	1927	1950	1963	1973	1984	2000
Población total	243 205	471 524	800 875	1 336 274	1 871 780	2 416 809	3 810 179
Nacidos en el extranjero	6 289	29 261	33 251	35 605	46 206	88 954	296 461
Nacidos en Nicaragua	--	9 296	18 904	18 722	23 347	45 918	226 374
Porcentaje	1892	1927	1950	1963	1973	1984	2000
Nacidos en el extranjero	2,6	6,2	4,2	2,7	2,5	3,7	7,8
Nacidos en Nicaragua	--	2,0	2,4	1,4	1,2	1,9	5,9
Nacidos en otro país	--	4,2	1,8	1,3	1,2	1,8	1,8
Nicaragüenses como porcentaje de extranjeros	--	31,8	56,9	52,6	50,5	51,6	76,4

Fuente: Morales (2008), sobre la base de información censal.

más alta registrada durante el siglo XX, como también la más alta entre todos los países latinoamericanos, alrededor del año 2000 (CEPAL/CELADE, 2006).

El censo del 2000 mostró, además, que cerca de tres cuartas partes de la población nacida en el extranjero había nacido en Nicaragua. La magnitud de este flujo tiene una importancia tal que, según estimaciones del CELADE, corresponde al tercer flujo intrarregional de importancia (CEPAL/CELADE, 2006). Otros países de origen, aunque con importancias muy menores son, en orden decreciente, Panamá, los Estados Unidos, El Salvador y Colombia.

Los resultados del censo del 2000 ubicaron a la inmigración como uno de los temas centrales de la agenda pública (Morales, 2008). En buena medida, los resultados vinieron a confirmar una tendencia que comenzó a ser materia de atención en el país en la década de los noventa, cuestión que se manifestaba, por ejemplo, en las discusiones sobre la utilización del sistema de atención de salud por parte de los inmigrantes nicaragüenses, y las alternativas que frente a esto tenía la Caja Costarricense del Seguro Social. También, se manifestó en las tres iniciativas para regularizar la situación de los migrantes indocumentados, efectuadas en los años 1992, 1994 y 1999. De hecho, los datos censales muestran que la mayor parte de los inmigrantes, tanto totales como nicaragüenses, llegaron al país durante la década de 1990 (véase el cuadro V.2).

Según Morales (2008), los resultados del censo obligaron al país a replantearse los problemas de un mercado laboral que se había hecho cada vez más dependiente de la inmigración, como también a revisar estrategias para la cohesión e integración de los migrantes. Esto se producía en un contexto político de posguerra, en que otros

Cuadro V.2  
COSTA RICA. POBLACIÓN NACIDA EN EL EXTRANJERO SEGÚN PERIODO DE  
LLEGADA (2000)

Periodo de llegada	Total		Nicaragua	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Antes de 1960	9 298	3,1	6 519	2,9
1960 - 1969	6 278	2,1	3 427	1,5
1970 - 1979	20 249	6,8	12 422	5,5
1980 - 1989	40 695	13,7	29 630	13,1
1990 - 1999	162 159	54,7	132 901	58,7
2000	11 803	4,0	8 648	3,8
Se desconoce	45 979	15,5	32 827	14,5
Total	296 461	100,0	226 374	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL/CELADE, 2006.

temas vinculados a las relaciones fronterizas reavivaron una serie de conflictos en las relaciones bilaterales con Nicaragua. Los problemas planteados por la inmigración nicaragüense tendrían entonces una naturaleza especial, dada por el carácter históricamente complejo de los vínculos entre Costa Rica y Nicaragua. Morales plantea, además, que el país se vio inmerso en una contradicción. Por un lado, la mano de obra extranjera se convirtió en un recurso clave en la transición del modelo de agroexportación hacia otro más diversificado y centrado en los servicios. Por otro, el imaginario colectivo local visualizaba a los inmigrantes como una carga para los servicios de salud y educación, y un riesgo para las oportunidades de empleo. Esta percepción social negativa sobre la figura de los inmigrantes se plasmó en los resultados de las encuestas realizadas por el Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional, en los años 2002 y 2005.

La discusión pública sobre la inmigración en general, y la nicaragüense en particular, se ha mantenido. De hecho, el país ha desarrollado una serie de arreglos institucionales para atender especialmente la inmigración, los cuales se describen más adelante.

### b) Costa Rica como país de origen y tránsito

Desde fines de los años noventa, Costa Rica comenzó a presentar una emigración sostenida, aunque reducida en su magnitud, que se dirige principalmente a los Estados Unidos. El censo del 2000 de los Estados Unidos arrojó cerca de 70 mil costarricenses residentes en el país (Morales, 2009). Con todo, según estimaciones del CELADE (CEPAL/CELADE, 2007), el porcentaje de emigrantes representaba el 2,2% de la población total alrededor del año 2000 (poco más de 86 mil

personas). Esta proporción es una de las más bajas de América Latina, después de Argentina (1,4%), la República Bolivariana de Venezuela (0,9%) y Brasil (0,4%).

La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2007 (EHPM, 2007) permite conocer algunas características de los emigrantes (INEC, 2008). Esta población está compuesta mayoritariamente por hombres (64% del total) en edades activas (cerca del 60% tiene entre 21 y 40 años). Una característica particular de la población emigrante se refiere a sus altos niveles de educación formal: 39% posee estudios secundarios y 31% cuenta con educación universitaria. Además, su hogar de referencia en Costa Rica es mayoritariamente urbano (70%) y se ubica en los dos quintiles más altos de ingreso. En la mayor parte, la migración corresponde a un hecho reciente, pues cerca del 15% emigró durante el último año, y el 58% durante 1 a 10 años. Solo la cuarta parte de los emigrantes reside hace más de 10 años en el extranjero. Respecto del país de residencia, si bien la mayoría reside en los Estados Unidos (66%), 1 de cada 10 emigrantes costarricenses vive en Nicaragua, cerca de 3% vive en Canadá y el resto lo hace en otros 32 países.

Un tema que suele ser considerado en el análisis de la migración internacional es el de las remesas. Al respecto, la EHPM 2007 encontró que los hogares en Costa Rica reciben más remesas de las que envían al exterior y su magnitud es relativamente significativa. Según estimaciones de la OECD, las remesas entrantes representaron el 2,3% del PIB en el año 2007, en tanto las salientes significaron solo el 1% (OECD, 2009).

Respecto a la migración de tránsito, el país la ha experimentado como parte de la diversidad migratoria que comparte con los otros países centroamericanos y dominando la migración extrarregional. Esto permite calificar a Costa Rica como un país con pluralidad migratoria: receptor de inmigrantes temporales y permanentes y, al mismo tiempo, país expulsor y de tránsito (Morales, 2008). No obstante, su característica principal es la de receptor de migrantes, lo cual se refleja en la primacía de arreglos institucionales destinados a esta condición.

## **2. Arreglos institucionales**

Durante años, Costa Rica se distinguió por ser un país receptor de migrantes laborales y también por ser un país de acogida de personas víctimas de persecución política, como ocurrió con un número importante de chilenos en la década de los setenta. Los cambios producidos en su modelo productivo a partir de la década de los ochenta, y especialmente en los años noventa, con el fin del conflicto armado en Centroamérica y la influencia del Consenso de Washington en la región latinoamericana,

se tradujeron en la creación de nuevas actividades económicas y de nuevos núcleos de diversificación y apertura de la economía, impactando también el mercado de trabajo. Para Morales (2008), este contexto puso de manifiesto que la oferta de mano de obra del mercado laboral local era insuficiente para satisfacer la demanda producida por el crecimiento de la economía. Por lo tanto, a juicio del autor, la brecha entre la demanda de trabajo producto del nuevo modelo de desarrollo se relacionaría con el crecimiento de los flujos migratorios desde comienzos de la década de los noventa, producido principalmente por el aumento del flujo desde Nicaragua. Una explicación más comprehensiva se obtiene al agregar el cambio del sistema político y la reestructuración socioeconómica producida en Nicaragua desde los años noventa que, según Cortés (2006), habría sido parte de un proceso de reestructuración global, que facilitó un acoplamiento o articulación entre las estructuras socioeconómicas de Nicaragua y Costa Rica, dentro de la que se incluía el componente laboral. A juicio del autor, el modelo de crecimiento económico impulsado por los gobiernos nicaragüenses desde 1990, no ha logrado generar los empleos y proyectos productivos necesarios para reducir o congelar el excedente laboral, generando una “plataforma exportadora” de nicaragüenses hacia Costa Rica y también a los Estados Unidos, y de manera creciente y más reciente, a El Salvador.

El aumento del número de inmigrantes en Costa Rica, fundamentalmente de nicaragüenses, ha situado el tema migratorio como uno de los principales de la agenda pública en las últimas décadas. El principal indicador es la promulgación de dos leyes de migración en menos de 5 años. La primera, Ley N° 8487 de 2005, puso énfasis en el control migratorio, bajo argumentos vinculados a la seguridad nacional. Esto produjo una serie de críticas, que incidieron en la aprobación de la Ley N° 8764 de 2009, que entró en vigor en marzo de 2010, y que vendría a solucionar o flexibilizar los estrictos controles establecidos en la Ley anterior.

#### **a) Marco jurídico**

El marco jurídico referido a la migración internacional comprende tanto la adhesión a los instrumentos internacionales de derechos humanos y migración, como la legislación nacional destinada a normar estos procesos y los acuerdos bilaterales y multilaterales específicos suscritos por el país. Estos componentes se describen a continuación.

##### *Instrumentos internacionales*

Costa Rica, junto a Brasil, Cuba, Haití, Panamá, República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela, integra el grupo de países latinoamericanos que hacia 2010 no ha ratificado la *Convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores*

*migratorios y de sus familiares*. Una explicación oficial de la ausencia de ratificación se encuentra en el informe del país ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 2007). En él se señala que la posibilidad de ratificación estaba siendo analizada por las autoridades competentes. Sin embargo, también se señala que existe la preocupación de que algunas disposiciones de la Convención presentarán vicios de inconstitucionalidad y, además, se agrega que algunos instrumentos nacionales y los instrumentos internacionales ratificados por el país aseguran la protección de los derechos de los migrantes residentes en su territorio.

La situación es bastante peculiar. Costa Rica ha ratificado 7 de los 8 instrumentos vinculantes de la legislación internacional de derechos humanos, como también ha ratificado todos los instrumentos centrales vinculantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (véase el recuadro V.5). Existe entonces una tradición y vocación del país por el apego a los instrumentos de derechos humanos acordados internacionalmente. Incluso, es verdadero que algunos de los instrumentos que ha ratificado, si son efectivamente aplicados, se orientan a la protección de derechos de los migrantes, los que de esta forma pueden ser considerados cubiertos por instrumentos anteriores. No obstante, lo mismo puede afirmarse para otros instrumentos que protegen derechos de grupos específicos, que sí han sido ratificados por Costa Rica, como es la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, o la más reciente de las convenciones, referida a la protección de los derechos de las personas con discapacidad.

Por otra parte, acerca de los vicios de inconstitucionalidad, otra de las razones entregadas por Costa Rica para no ratificar la CTMF, comprenden materias que han podido resolverse en situaciones análogas por la vía legislativa y voluntad política; por definición, los instrumentos internacionales de derechos humanos predominan por sobre la legislación nacional y ello exige adecuaciones a veces complejas, pero posibles. Sobre esta base, resulta necesario un análisis más profundo para identificar las razones que explican la no ratificación de la CTMF, por parte de Costa Rica.

El hecho que la Convención establece principalmente la promoción, protección y garantía de los derechos humanos de los *inmigrantes*, suele ser un asunto espinudo muy asociado con una realidad de países receptores de regiones desarrolladas (por lo que no es el caso de Argentina y Chile, por ejemplo). Y como se sabe, la CTMF ha sido ratificada solo por países en desarrollo, la mayoría emisores netos.<sup>31</sup> Costa Rica ha ratificado la gran

<sup>31</sup> Nota del editor: hacia diciembre de 2010, 44 países la habían ratificado, de los cuales 17 corresponden a países de América Latina (13) y el Caribe (4).

**Recuadro V.5**  
**INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS RATIFICADOS POR COSTA RICA**

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cuelles, Inhumanos o Degradantes
Convención sobre los Derechos del Niño	Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados  Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales – “Protocolo de San Salvador”  Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Convención de Belém do Para
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, para más información véase [www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/HumanRightsintheWorld.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/HumanRightsintheWorld.aspx); Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para más información véase [www.cidh.org/basic.esp.htm](http://www.cidh.org/basic.esp.htm).

mayoría de los Convenios de la OIT, pero no ha ratificado el Convenio N° 97 (1949) sobre los trabajadores migrantes y el Convenio N° 143 (1975) sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias)<sup>32</sup>.

En las observaciones finales del Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (United Nations, 2008), se expresó la preocupación por la situación de los derechos humanos de los migrantes internacionales, y se llamó al país a considerar la ratificación de la CTMF.

<sup>32</sup> Base de datos sobre normas internacionales del trabajo de la OIT – ILOLEX , disponible en [www.ilo.org/ilolex/spanish/index.htm](http://www.ilo.org/ilolex/spanish/index.htm).

El país ha ratificado otros instrumentos internacionales de derechos humanos, vinculados directamente a la migración, cuya aplicación podría ser objeto de otros análisis:

- Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994).
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) y sus respectivos Protocolos de Palermo: Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (2000).

### *Legislación nacional*

El país es regido por la Constitución Política de 1949. Han existido diversas iniciativas legales para atender el hecho migratorio en sus distintas expresiones, que se presentan en el recuadro 10. La Ley de Migración y Extranjería fue introducida en 1986. Esta ley restringía la migración indocumentada, pero fue seguida por sucesivas regularizaciones (1992, 1994 y 1999, esta última en respuesta al Huracán Mitch). Ellas fueron promulgadas por decreto, y tenían la intención de regularizar la situación de los migrantes indocumentados (1992 y 1999) o entregar permisos temporales de trabajo (1994) (Morales, 2008). Se esperaba que la última (1999) beneficiara a cerca de 300 mil personas, pero solo cubrió a poco más de 155 mil (Mora, 2004), lo que por cierto sugiere un desbalance entre las estimaciones de la autoridad y la magnitud efectiva de los migrantes en ese período.

El aumento de los inmigrantes durante los años noventa, comprobado por las cifras del censo del 2000, y la discusión pública al respecto, derivó en la necesidad de tener un nuevo marco legislativo, que pudiera dar respuesta a las nuevas dimensiones de la inmigración. En el año 2001, el Ministerio de Seguridad Pública sometió a la aprobación de la Asamblea Legislativa un proyecto para una nueva Ley de Migración y Extranjería. Según Morales (2008), a partir del año 2003 la discusión sobre el proyecto se dividió en dos grupos. El primero integraba a los partidarios del control migratorio y estaba compuesto por funcionarios clave del gobierno, sobre todo de los organismos de seguridad, la mayoría de los partidos políticos y de pequeños grupos de posturas antiinmigrantes. El segundo integraba a los partidarios de los mecanismos de integración y estaba formado por la Iglesia Católica y otras iglesias, sectores académicos, el Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica y la Defensoría de los Habitantes, junto a un importante número de organizaciones internacionales y locales.

Con esa distribución de intereses, la Ley N° 8487 fue aprobada en diciembre del año 2005, y entró en vigor en agosto de 2006. Esta normativa fue ampliamente criticada por sectores que enfatizaban la centralidad en los aspectos de seguridad nacional y la poca consideración a cuestiones vinculadas con los derechos humanos de los migrantes. Una de las características más controvertidas de esta Ley era la severidad del control de la migración indocumentada y el establecimiento de sanciones penales para los migrantes irregulares (OECD, 2009).

### *Nueva Ley*

En respuesta a las críticas, como también a dificultades en su implementación, en marzo de 2007 comenzó a ser discutido un proyecto de reforma a la Ley, siendo aprobado en menos de 2 años. En la actualidad, los asuntos migratorios son regulados por la Ley General de Migración y Extranjería N° 8764, aprobada el 1 de septiembre de 2009 y que entró en vigencia el 1 de marzo de 2010<sup>33</sup>. Para la OECD (2009), las características destacables de esta Ley remiten a que incorpora una perspectiva de derechos humanos; crea nuevas vías para la regularización de los migrantes indocumentados; y promueve la integración de los inmigrantes mediante la facilitación al acceso de los servicios sociales.

En la misma línea, Luis Alonso Serrano (2009), funcionario de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), afirma que el proceso de reforma a la Ley contó con procesos de consulta con las diversas instituciones públicas vinculadas al tratamiento migratorio en el país, organismos internacionales y organizaciones civiles. Se habría producido un proceso de sensibilización armonioso, que permitió que la Ley fuese aprobada por unanimidad en el Congreso. Asimismo, en momentos cercanos a la entrada en vigencia, la Unidad de Planificación Institucional de la DGME capacitó al personal de Migración en todo el país.

Según el mismo autor, esta Ley implica un nuevo abordaje migratorio, pues pone un mayor énfasis en los derechos humanos de la población migrante y refugiada, y a la integración de dicha población en el país. No obstante, se mantienen los componentes ligados al control migratorio. A su juicio, los elementos novedosos son los siguientes:

- Introducción del derecho a no migrar.
- Fortalecimiento del Consejo Nacional de Migración, mediante la incorporación de nuevos miembros, en especial dos representantes de sociedad civil.

---

<sup>33</sup> OEA, Trends on migration law. Para más información véase [www.sedi.oas.org/ddse/english/cpo\\_MIDE\\_mapa\\_america.asp](http://www.sedi.oas.org/ddse/english/cpo_MIDE_mapa_america.asp).

- Reformulación y fortalecimiento de la Policía Profesional de Migración, mediante la creación de la Junta Policial y la Unidad Policial de Apoyo Profesional.
- Creación del Tribunal Administrativo Migratorio, que agota la vía administrativa.
- Los trámites de Permanencia Legal se pueden hacer también desde Costa Rica, ya no solo desde Consulados.
- Establecimiento de la aprehensión por un plazo máximo de 24 horas, con el fin de verificar la situación migratoria.
- Establecimiento del requisito de estar afiliado a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para realizar cualquier trámite migratorio, después de la primera vez. Esta medida ya habría empezado a fortalecer a la CCSS, con la recaudación y el control de asociados.
- Aumento de las multas por pagar a las personas que se queden en el país más tiempo del debido y un pago migratorio por renovación de trámites.
- Creación de la categoría especial de víctima de trata de personas.
- Creación de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio.
- Creación del Departamento de Refugiados.
- Se subraya el respeto al principio de No-Devolución.
- Generación de un nuevo proceso solidario del migrante a la sociedad, mediante la creación del Fondo Social Migratorio.

Transcurrido unos meses desde la entrada en vigencia de la nueva Ley, no existen evaluaciones sistemáticas de su implementación. Sin embargo, versiones de prensa señalan que, en el mes de abril, la DGME decidió postergar el cobro de la multa por residencia indocumentada, estableciendo un periodo de gracia de 6 meses. Cabe destacar que esta noticia fue titular del diario *La Nación*, bajo el rótulo “*Migración posterga cobro a extranjeros ilegales*”<sup>34</sup>, lo que claramente tiene efectos negativos para la integración de los migrantes en la sociedad.

---

<sup>34</sup> Para mayor información, véase <http://conamaj.go.cr/observatorio/index.php/article/migracin-posterga-cobro>; [www.nacion.com/2010-04-25/EIPais/NotaPrincipal/EIPais2346774.aspx?Page=2](http://www.nacion.com/2010-04-25/EIPais/NotaPrincipal/EIPais2346774.aspx?Page=2).

### *Cuestionamientos desde la sociedad civil*

Existen visiones críticas sobre las implicancias de la nueva Ley. Por ejemplo, el *Programa de Migrantes de la Iglesia Luterana Costarricense* ha manifestado su preocupación por los derechos humanos de los migrantes, destacando como aspectos centrales de la nueva Ley: la creación de nuevos impuestos y multas a quienes sobrepasen su permanencia legal; la restricción a los matrimonios de extranjeros con costarricenses, que derivan en el tipo de residencia a otorgar y el establecimiento de mecanismos para la comprobación de la relación. A esto se suma una serie de requisitos, entre los que se encuentra la inscripción de la persona extranjera ante el registro consular de su país de origen y la obligación de pagar altos costos fijados en dólares<sup>35</sup>.

Además, versiones de prensa de medios nicaragüenses, fechadas en junio de 2010, señalaban que la *Confederación Solidaridad*, un organismo que trabaja con inmigrantes nicaragüenses, afirmó que existía un problema de fondo, que refería a la falta de información de los inmigrantes respecto de la ley. Hasta la fecha del comunicado, la ley se estaría aplicando a discreción de los funcionarios, quienes no estarían capacitados en las nuevas disposiciones. En el mismo sentido, el *Servicio Jesuita para Migrantes* habría denunciado que los funcionarios cometen irregularidades en los trámites y revisión de los documentos, tales como hacer anotaciones en los pasaportes<sup>36</sup>.

Es preciso señalar que, al parecer, al menos considerando lo que reportan las búsquedas de Internet, la ley no está siendo objeto de reflexión y debate académico. En particular, el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, principal referente nacional en temáticas de población, no informa de ningún proyecto específico referido al tema. Tampoco lo ha incluido en los *conversatorios* del año 2010 ni de años anteriores, los cuales corresponden a instancias de discusión bimensuales, sobre temas de interés nacional e internacional<sup>37</sup>.

Las implicancias de la aplicación de la nueva Ley de migración serán más claras en los próximos meses. En particular, mediante la instalación de la nueva institucionalidad creada con esta nueva Ley, que se describe más adelante.

---

<sup>35</sup> Álvarez, Geraldina (2010) "Nueva ley de migración: reflexiones desde una pastoral inclusiva", en Informa-tico, El diario digital de Costa Rica, 23 de marzo de 2010, disponible en [www.informa-tico.com/index.php?scc=articulo&edicion=20100323&ref=-001148](http://www.informa-tico.com/index.php?scc=articulo&edicion=20100323&ref=-001148).

<sup>36</sup> Artículo completo en [www.laprensa.com.ni/2010/06/07/nacionales/26949](http://www.laprensa.com.ni/2010/06/07/nacionales/26949).

<sup>37</sup> Para mayor información, véase <http://ccp.ucr.ac.cr/charlas/index.htm>.

## Recuadro V.6

COSTA RICA. LEGISLACIÓN NACIONAL REFERIDA A MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA;  
REFUGIADOS; TRATA DE PERSONAS Y TRÁFICO DE MIGRANTES**Migración y Extranjería**

Ley N° 8.764 - Ley General de Migración y Extranjería. Entrada en vigor el 01 de marzo de 2010

Ley N° 8.487 de 2005 - Ley de Migración y Extranjería, entró en vigencia el 12 de agosto de 2006

Ley de 1986 - Ley General de migración y extranjería(derogada)

Ley N° 7.899 de 1999 - Ley Contra la Explotación Sexual Comercial de las personas menores de edad

Ley N° 5.360 de 1973 - Prohíbe restricciones a inmigración por raza

Ley N° 1.155 de 1950 -Opciones y naturalizaciones

Decreto N° 35070-MG de 2009 - Reglamento para la Autorización de Permisos de Salida de la Persona Menor de Edad

Decreto N° 31.186 - G de 2003 -Sobre la Ley General de Migración y Extranjería

Decreto ejecutivo N° 29.964- G de 2001 - Reforma al Reglamento de la Ley General de Migración y Extranjería

Decreto ejecutivo N° 26.634-SP de 1998 - Reforma al Reglamento a la Ley General de Migración y Extranjería

Decreto N° 21.717-G de 1992 - Cambios de categoría migratoria

Reglamento para la autorización de permisos de salida del país de personas menores de edad, 2008

Reglamento de organización y servicio de la policía especial de migración, 2004 Reglamento N° 971 de 2001 - Se regula los requisitos y procedimientos para el otorgamiento de permisos de salida de personas menores de edad

Reglamento de salida del país de menores de edad, 1991

Reglamento de la ley general de migración y extranjería, 1989

**Refugiados**

Ley N° 8.764 - Ley General de Migración y Extranjería. Entrada en vigor el 01 de marzo de 2010 (Ver en particular los artículos 106 y siguientes)

Ley N° 6.079 de 1997 - Adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, la Convención para Reducir los Casos de Apátridas y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados

Ley N° 1.803 de 1954 - Aprueba la Convención sobre Asilo Territorial

Ley N° 1.802 de 1954 - Aprueba la Convención sobre Asilo Diplomático

Ley N° 1.747 de 1954 - Aprueba la Convención sobre Asilo Político de Montevideo Decreto N° 33073-RE de 2006 - Declaratoria de Interés Nacional de la Cátedra "Sergio Viera De Mello: Protección de la Persona en Situaciones de Conflicto Armado y el Desplazamiento", del Plan de Estudio de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica

(continúa)

**Recuadro V.6 (conclusión)**

Decreto N° 32.195-G de 2004 - Por el que se establece el proceso para la determinación de la condición de refugiado (deroga los decretos 29.986-G de 2001 y 14.845-G de 1983)

Decreto Ejecutivo N° 29.986-G de 2001 - Por el que se modifican los artículos 4 y 5 del Decreto Ejecutivo N° 14.845-G de 1983 (2001) (Derogado)

Decreto Ejecutivo N° 28.773 de 2000 -MP - Derogación del Decreto Ejecutivo N° 16.479-P del 21 de agosto de 1985 y sus reformas

Decreto ejecutivo N° 19.287-RE de 1989 - Acuerdo de Cooperación entre el Consejo Noruego para Refugiados y el Gobierno de la República de Costa Rica

Decreto N° 16.633-P-TSS-G- de 1985 - Crea Comisión Mixta para resolver solicitudes de permiso de trabajo presentadas por refugiados

Decreto Ejecutivo N° 16.479-P de 1985 (Derogado)

Decreto Ejecutivo N° 14.845-G de 1983 -Definición de refugiado (Derogado) Declaración Ministerial Conjunta entre los ministros de Costa Rica y Ecuador (2004) Circular Interna de la Dirección General de Migración: Autorización de Permiso de Trabajo para Refugiados (2002)

Convenio de cooperación interinstitucional y técnica que celebran, por una parte la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, representada por su Defensora, Dra. Lisbeth Quesada Tristán y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, representado por el señor Jozef Merx, representante del ACNUR en Costa Rica (2008)

Carta de entendimiento entre la Defensoría de los habitantes de la República de Costa Rica y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados relativo a la cooperación interinstitucional a fin de atender la problemática de los refugiados, retornados y otras poblaciones desarraigadas (15-5-1996)

**Trata de Personas y tráfico de migrantes**

Ley N° 8.314 de 2002 -Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional

Ley N° 8.071 de 2001 -Aprobación de la Convención interamericana sobre el tráfico internacional de menores

Ley N° 7.899 de 1999 - Ley Contra la Explotación Sexual Comercial de las personas menores de edad

Decreto N° 34199-G-MSP-J-MEP-S-MTSS-RREE de 2007 sobre la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la trata de personas

Decreto N° 32.824-G del 16 de diciembre de 2005

Informe Anual sobre la Trata de Personas: Costa Rica (2008)

Protocolo para la repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata (2007)

Fuente: Base de datos legal del ACNUR, [www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=2](http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=2).

### *Mecanismos bilaterales y multilaterales*

Costa Rica es miembro de la CRM desde que se conformó en México en 1996. El país ocupó la Presidencia Pro-Témpore en el año 2001, que estuvo dedicado al tema de Modernización de la Gestión Migratoria y Cooperación Transfronteriza. También ha organizado diversos seminarios y llevado adelante actividades de diversa índole en la CRM.

Según Morales (2008), la participación de Costa Rica en la CRM se ha enfocado en el tratamiento de los problemas relacionados con la recepción de flujos de migrantes y también con los desafíos de su integración a los países de destino. Desde esta perspectiva, destacan los esfuerzos para buscar la colaboración de otros países miembros del proceso, como Canadá, para definir estrategias a favor de esa integración.

El país participa también en la *Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM)*, creada en 1990 durante la Reunión de Directores de Migraciones de América Central, realizada en San José de Costa Rica, en el marco de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), que se convierte en Secretaría Técnica de la Organización, mientras que la OIM actúa como organismo técnico asesor. A través de la OCAM, que se transformó posteriormente en una instancia de la Reunión de Directores Generales de Migraciones de Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, se trabaja en áreas como el control migratorio, la armonización de la normativa y la facilitación del tránsito fronterizo (Mármora, 2003).

Costa Rica participa del *Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla*, integrado también por Belice, El Salvador, Guatemala, México y Panamá. Esta instancia busca el fortalecimiento de la concertación política, la integración, el desarrollo, el intercambio comercial y la cooperación entre estos países. El tema de la migración internacional es discutido en la mesa de Asuntos Políticos. En marzo de 2001 se realizó, en San José de Costa Rica, la VI Conferencia Regional, con una reestructuración del plan de acción sobre tres ejes temáticos: políticas y gestión migratorias, derechos humanos y migración y desarrollo (Mármora, 2003). La Declaración de Guanacaste, producto de la última reunión de julio de 2009, estableció la voluntad de continuar impulsando una atención integral a los asuntos migratorios, con pleno respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas. Además, reiteró el compromiso de combatir y prevenir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas en todas sus modalidades y garantizar la plena protección y atención a las víctimas de estos delitos, en especial de mujeres, niños, y adolescentes<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Véase <http://xicumbretuxtla.blogspot.com>.

El país participó de la *XVI Cumbre Iberoamericana*, realizada en Montevideo en noviembre de 2006, cuyo tema central fue migración y desarrollo. La Cumbre contó con la participación de catorce Jefes de Estado y de Gobierno (Andorra, Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, México, Paraguay, Portugal, Uruguay), cinco Vicepresidentes (Cuba, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) y tres Ministros de Relaciones Exteriores (Brasil, Perú y República Bolivariana de Venezuela). Como producto de la Cumbre, la *Declaración de Montevideo* comprende el *Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo*, que consolida el análisis de los países iberoamericanos sobre las migraciones internacionales. Entre las acciones concretas que define el documento y que Costa Rica suscribió, se encuentran: mecanismos de vinculación con los nacionales emigrados; fortalecimiento de los derechos humanos como un componente central de las políticas y prácticas migratorias, asegurando la protección de los derechos humanos de los migrantes en el marco del ordenamiento jurídico de cada Estado; impulso de la prevención y el combate de la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes; atención a las peculiaridades de la migración femenina, garantizando el pleno respeto de los derechos humanos de las mujeres migrantes; priorización de las diversas formas de migración laboral temporal, en el marco de convenios y proyectos concretos entre países; y fomento a las medidas necesarias para facilitar la transferencia de remesas de los migrantes y seguir reduciendo sus costos<sup>39</sup>.

La importancia de la inmigración nicaragüense en Costa Rica, ha llevado a la suscripción de acuerdos bilaterales entre ambos países. Según Morales (2008) esto ocurre en un clima complejo, marcado por el deterioro de las relaciones diplomáticas entre ambos países, lo que no ha favorecido a los inmigrantes. Así, en 1998 se abrió una disputa por los derechos a la navegación limítrofe del Río San Juan, que terminó con una demanda del Estado de Costa Rica contra el Estado de Nicaragua en la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Meses después, el Estado de Nicaragua demandó al Estado de Costa Rica ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, bajo los cargos de xenofobia y discriminación contra los migrantes nicaragüenses. No obstante, en 1995 y 2002, ambos países suscribieron acuerdos para establecer flujos regulados de mano de obra, facilitando el reclutamiento de trabajadoras y trabajadores a empresas localizadas en Costa Rica. Se incluyó también asegurar que la documentación del proceso migratorio estuviera en regla y entregar garantías laborales para los trabajadores inmigrantes (Morales, 2008; OECD, 2009).

---

<sup>39</sup> Véase [www.sre.gob.mx/dgomra/cibero/ibero4.htm](http://www.sre.gob.mx/dgomra/cibero/ibero4.htm).

Otro convenio entre Costa Rica y Nicaragua fue firmado en enero de 1993, y estuvo destinado a regular las migraciones laborales fronterizas entre los dos países. El convenio establece mecanismos para regular el ingreso y permanencia de trabajadores migrantes nicaragüenses a través de las formas de contratación, los procedimientos migratorios y las condiciones laborales. Además, durante la IV Reunión Binacional Nicaragua-Costa Rica, en 1997, se definieron acciones específicas respecto de la documentación de los migrantes incluidos en dicho convenio (OIM, 2001 Estudio binacional: Situación migratoria entre Costa Rica y Nicaragua, en Mármora, 2003).

Por otra parte, en el *Taller sobre Trabajadores Migrantes: Protección de sus derechos laborales y programas de mercado de trabajo*, organizado por el Gobierno Canadiense y la OEA, y realizado en Ottawa en noviembre de 2006, el representante del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social del gobierno de Costa Rica, señor Óscar Vargas, informó que entre 1993 y 2006 se han firmado los siguientes acuerdos, convenios o declaraciones con el gobierno de Nicaragua<sup>40</sup>:

- Convenio de Mano de Obra Migrante entre Costa Rica y Nicaragua (1993).
- Acuerdos que Permitan la Administración de los Flujos Migratorios con Fines de Empleo entre los Países (2002).
- Declaración Conjunta de los Presidentes Pacheco y Bolaños (2003).
- Declaración Conjunta de los Ministros de Trabajo de Costa Rica y Nicaragua (2004).
- Acuerdo sobre la Puesta en Marcha de una Política Laboral Migratoria Binacional entre Costa Rica y Nicaragua (2005).
- Carta de Intención de los Ministros de Trabajo (2006).
- V Reunión de la Comisión Binacional Costa Rica-Nicaragua (2006).

Vargas informó además que se realizó una declaración conjunta sobre temas laborales con el gobierno de Panamá, en 2005, y que se estaba tramitando un convenio con la Agencia de Cooperación Española, destinado a la protección de los derechos de los inmigrantes. En la actualidad este programa está siendo implementado a través de la OIM<sup>41</sup>.

Como se observa, la mayor parte de los acuerdos y otros mecanismos bilaterales suscritos por Costa Rica han sido establecidos con Nicaragua. Si bien no se dispone de información sobre el impacto

---

<sup>40</sup> Disponible en: [www.sedi.oas.org/ddse/migrantes/contenidos/Presentaciones/Dia%201%20-%20Nov.28/Costa%20Rica%20ESP.ppt#291,38](http://www.sedi.oas.org/ddse/migrantes/contenidos/Presentaciones/Dia%201%20-%20Nov.28/Costa%20Rica%20ESP.ppt#291,38), Acuerdos Costa Rica – Nicaragua.

<sup>41</sup> Véase: [www.iom.int/jahia/Jahia/facilitating-migration/pid/2031](http://www.iom.int/jahia/Jahia/facilitating-migration/pid/2031).

de ellos ni una evaluación de su cumplimiento, su existencia muestra la intención, por parte de ambos países, de abordar conjuntamente algunos ámbitos vinculados a sus flujos migratorios. Esto no significa, sin embargo, la ausencia de problemas o tensiones. Por ejemplo, la *Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para Migraciones (RNSCM)*, integrante de la *Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones*, vinculada a la Conferencia de Puebla<sup>42</sup>, anunció que pediría al gobierno de Costa Rica informar sobre su decisión de realizar patrullajes en la frontera común para detener a supuestos inmigrantes indocumentados. Esta decisión habría sido anunciada por el Ministro de Seguridad Pública de Costa Rica, José María Tijerino, al describir un nuevo plan de vigilancia fronteriza. En la primera semana de aplicación, este plan habría significado la detención de 800 nicaragüenses, que ingresaron en forma irregular a territorio de Costa Rica<sup>43</sup>.

## b) Institucionalidad

El país ha creado una institucionalidad para abordar el hecho migratorio, que se expresa tanto en el Estado como en la sociedad civil.

### *Institucionalidad del Estado*

La entidad encargada de ejercer el control migratorio es la *Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)*, dependiente del Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública. Es importante destacar que la definición de la misión de la DGME integra elementos de gestión migratoria, desde una perspectiva de derechos humanos, estableciendo que se trata de una *"Institución ejecutora de la política migratoria, sustentada en la integración y prestación de servicios eficientes y eficaces, cimentada en los valores y el respeto de los Derechos Humanos, acorde con los requerimientos de la sociedad"*<sup>44</sup>.

La definición de la visión de la DGME incorpora también esta dimensión, pero pone énfasis en el fortalecimiento de la seguridad pública, tema que ha sido controversial en la discusión sobre la política migratoria en los últimos años. De esta forma, la visión establece que la institución se orienta a constituir una institución *"líder en la Administración de los flujos migratorios y la integración de la población migrante, coadyuvante en el desarrollo y el fortalecimiento de la Seguridad Pública, sustentada en principios y valores humanitarios"*<sup>45</sup>. Otro indicador de la importancia de la labor de seguridad nacional de la DGME es que en el Plan Nacional de Desarrollo las metas de esta institución están situadas en el componente de seguridad ciudadana y prevención del delito.

<sup>42</sup> Para una descripción de la Red véase <http://rrocm.com/miembrosRROCM.html>.

<sup>43</sup> Artículo completo en: [www.elpais.cr/articulos.php?id=29748](http://www.elpais.cr/articulos.php?id=29748).

<sup>44</sup> Información disponible en [http://migracion.go.cr/quienes\\_somos](http://migracion.go.cr/quienes_somos).

<sup>45</sup> Información disponible en [http://migracion.go.cr/quienes\\_somos](http://migracion.go.cr/quienes_somos).

La importancia adquirida por el tema migratorio se observa también en que la DGME anuncia en su página web que la institución no había experimentado cambios sustantivos en los últimos 65 años, pero que ello *se tornó urgente en los últimos tiempos, para abordar las demandas que se avecinan*. Estos cambios tienen por *objetivo primordial la modernización de los servicios migratorios y el fortalecimiento del control, mediante la implantación de nueva tecnología, la simplificación de los procesos de trabajo, la profesionalización de los recursos humanos, el establecimiento de un nuevo modelo de gestión migratoria y el mejoramiento del servicio al cliente*.

Una iniciativa interesante de destacar, probablemente parte de este proceso de mejoramiento, es la reciente creación de la *Revista Migra Digital*, disponible en el sitio web de la DGME. En su presentación del primer número, se define como una publicación mensual de carácter público, destinada a abordar temas de interés nacional y quehacer migratorio, creando un espacio de información más directo entre la institución y los usuarios, con actualizaciones constantes de sus funciones. El primer y único número disponible corresponde a marzo de 2010, aunque la sección “noticias” hace referencia a actividades del mes de abril del mismo año.

Respecto de otras entidades destinadas a abordar la temática migratoria, la Ley de Migración ha establecido una nueva institucionalidad para atender el tema migratorio, mediante el fortalecimiento o creación de las siguientes entidades:

- Consejo Nacional de Migración: órgano asesor del Poder Ejecutivo, del Ministerio de Gobernación y Policía y de la DGME. Está integrado por los ministros(as) de Gobernación y Policía; Relaciones Exteriores y Culto; Trabajo y Seguridad Social; Planificación Nacional y Política Económica; Salud; y Educación; el Director(a) de la DGME; el Presidente(a) del Instituto Costarricense de Turismo; el Presidente(a) de la Caja Costarricense de Seguro Social y dos representantes de la sociedad civil. Está presidido por el Ministerio de Gobernación y Policía. El Consejo ya está constituido, pero es uno de las pocas entidades públicas que no tiene sitio web, de acuerdo al directorio entregado por el Ministerio de Planificación y Política Económica<sup>46</sup>.
- Policía Profesional de Migración y Extranjería: cuerpo policial especializado, dependiente de la DGME. Se reformula y fortalece mediante la creación de la *Junta Policial* y la *Unidad Policial de Apoyo Profesional*, destinada al apoyo técnico y legal a las labores de la policía.

---

<sup>46</sup> Véase [www.mideplan.go.cr/content/view/97/423](http://www.mideplan.go.cr/content/view/97/423).

- Comisión de Visas Restringidas y Refugio: creada mediante esta Ley, tiene la función de revisar y otorgar visas restringidas y condición de refugio a las personas que lo solicitan. Integrada por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social; Relaciones Exteriores y Culto; y Seguridad Pública.
- Departamento de Refugiados: La nueva Ley de Migración establece su reinstalación al interior de la DGME. Este Departamento, que había sido cerrado el año 2005, fue abierto en febrero de 2010 y está dedicado a la atención de personas refugiadas y solicitantes de refugio.
- Tribunal Administrativo Migratorio: Creado por la Ley, está adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía pero es un órgano independiente. Su función es agotar la vía administrativa para la resolución de las apelaciones presentadas contra las resoluciones finales de la DGME, en materia migratoria, y de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, en materia de refugio.

Por último, para dar respuesta a la discusión sobre la presión que ejercerían los inmigrantes sobre los servicios públicos, la Ley establece la creación del *Fondo Especial de Migración*, el *Fondo de Depósitos de Garantía* y el *Fondo Social Migratorio* (Título XIII). El primero está compuesto de los impuestos de los trámites migratorios y está destinado a financiar las actividades de la DGME, en forma adicional a su presupuesto ordinario y extraordinario. El segundo, estará compuesto por depósitos de garantías definidas por reglamento; las garantías no cobradas se destinarán al Fondo Especial de Migración.

El Fondo Social Migratorio tiene una importancia particular puesto que, como plantea el artículo 242, está dirigido a apoyar el proceso de integración de los inmigrantes en los servicios nacionales de migración, salud, educación, seguridad y justicia. También cubrirá las necesidades de repatriación de los costarricenses. Estará compuesto por los recursos obtenidos en los impuestos de regularización migratoria. El 40% de los recursos del Fondo se destinará a la DGME, mientras que el resto irá a los ministerios de Educación Pública, Salud y Seguridad Pública. En estos casos, la Ley establece que se pueden utilizar en general, sin contemplar la población migrante. Solo un 10% de los recursos de este Fondo se destinan específicamente a la población migrante: 5% para atender necesidades de inmigrantes y emigrantes privados de libertad y 5% a organizaciones que promuevan la integración de los migrantes. En otras palabras, la cantidad de recursos que se dirigirán directamente a la integración de los inmigrantes, propósito del Fondo establecido en la Ley, alcanza solo al 10% del total de los recursos.

*Institucionalidad de la sociedad civil*

La intensidad de los procesos migratorios se ha expresado también en la creación de una estructura específica en la sociedad civil, destinada a abordar asuntos referidos a la situación de los inmigrantes, en particular los nicaragüenses. Por iniciativa de la *Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica*, desde 1995 funciona de manera regular el *Foro Permanente de Población Migrante y Refugiada*. El *Foro* está formado por instituciones públicas, académicas, de la sociedad civil y organismos internacionales. La Defensoría constituye la Secretaría Técnica del Foro y como tal, realizó un informe de la Ley de 2005 y también ha definido una serie de requisitos a cumplir por la nueva Ley, referidos a cuestiones ligadas al control migratorio<sup>47</sup>.

La Defensoría ha asumido, además, tareas de información y atención de casos de migrantes, como parte de sus funciones (Morales, 2008). Adicionalmente, en febrero de 2010 convocó a una asamblea para elegir los representantes ante el Consejo Nacional de Migración<sup>48</sup>. Un total de 17 organizaciones se presentó a la elección, lo que sugiere una diversidad de organizaciones preocupadas por esta temática. Resultaron electos representantes del *Centro de Derechos Sociales del Migrante (CENDEROS)* y del *Servicio Jesuita para Migrantes*.

CENDEROS es una organización social sin fines de lucro, que trabaja por el empoderamiento y protagonismo de la población migrante. Trabaja a través de los siguientes programas: incidencia y derechos humanos; prevención de la violencia contra la mujer; fortalecimiento institucional y transfronterizo<sup>49</sup>.

El Servicio Jesuita para Migrantes inicia su trabajo en Costa Rica en el año 2004. Forma parte del Servicio Jesuita para Migrantes Centroamérica. Su propósito fundamental es trabajar con las personas inmigrantes y sus familiares, mediante el emprendimiento de esfuerzos orientados a eliminar prácticas discriminatorias<sup>50</sup>.

Otra iniciativa de la sociedad civil es el *Observatorio de Medios de Comunicación sobre Población Migrante y Refugiada*. Constituye una instancia con representación de la sociedad civil, los sectores académicos y de investigación social, instancias gubernamentales y no gubernamentales, organismos internacionales, entidades gremiales y profesionales. Su objetivo principal es fomentar el respeto de los

<sup>47</sup> Mayor información en <http://costaricahoy.info/nacionales/defensoria-pide-que-nueva-ley-de-migracion-garantice-derechos-humanos-de-extranjeros/45134>.

<sup>48</sup> Nota de Prensa de la Defensoría de los Habitantes, consultada el 18 de febrero de 2010. Disponible en [www.dhr.go.cr/noticias/2010/18.2.eleccionesConsejoMigraciones.pdf](http://www.dhr.go.cr/noticias/2010/18.2.eleccionesConsejoMigraciones.pdf).

<sup>49</sup> Mayor información en [www.cenderos.org](http://www.cenderos.org).

<sup>50</sup> Mayor información en [www.sjmcentroamerica.org](http://www.sjmcentroamerica.org).

derechos humanos de la población migrante y refugiada, mediante un tratamiento periodístico respetuoso, inclusivo y no discriminatorio. Está integrada por la Comisión Nacional para la Administración de la Justicia; ACNUR; OIM; el Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes; el Colegio de Abogados de Costa Rica; la Defensoría de los Habitantes, y la DGME<sup>51</sup>.

Existe también la *Mesa de Trabajo Mujeres Migrantes y Refugiadas*, encargada de la protección de los derechos de las mujeres migrantes, como también de instalar la temática de la mujer migrante en las políticas públicas nacionales.

La *Red Nacional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RNOCM)* forma parte de la CRM, a través de la *Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM)*<sup>52</sup>. Sus áreas de trabajo son incidencia política, educación y acompañamiento integral a la población migrante en Costa Rica<sup>53</sup>.

Por último, un directorio de fuentes de información para la migración internacional en América Latina y el Caribe, elaborado por la CEPAL, informa de otras 22 organizaciones vinculadas a esta temática<sup>54</sup>.

### c) Política migratoria

La Ley N° 8764 establece el marco regulatorio de la política migratoria que será formulada por el país. El Título III determina los principios generales de esta política. Establece que la Ley fomentará la integración de las personas migrantes, para lo cual la DGME formulará estrategias y políticas. El Poder Ejecutivo definirá la política de Estado, regulará la integración de los migrantes, respetará su cultura y favorecerá el desarrollo económico, social y cultural del país, en concordancia con la seguridad pública; también velará por la cohesión social y seguridad jurídica de las personas extranjeras (artículo 5).

La política migratoria deberá orientarse principalmente a 7 acciones (artículo 6):

1. Promover, regular, ordenar y orientar la inmigración y emigración, de modo tal que contribuyan al desarrollo nacional. Para ello se promoverá la regularización e integración de los inmigrantes, como el establecimiento de mecanismos para establecer un vínculo entre la sociedad nacional y sus emigrantes.

---

<sup>51</sup> Véase <http://conamaj.go.cr/observatorio/index.php/ourwork#instconfor>.

<sup>52</sup> Véase [www.rrocm.com](http://www.rrocm.com).

<sup>53</sup> Véase [www.rrocm.com/costarica.html](http://www.rrocm.com/costarica.html).

<sup>54</sup> Véase [www.cepal.org/celade/noticias/paginas/6/38936/FuentesInformaci%C3%B3n2.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/6/38936/FuentesInformaci%C3%B3n2.pdf).

2. Facilitar el retorno de los nacionales en el exterior, cuando vean afectado su derecho al retorno, por causas humanitarias o motivo de muerte, siempre y cuando sus familiares no puedan costear el traslado del cuerpo.
3. Controlar el ingreso, permanencia y egreso de los extranjeros en el país, en concordancia con el desarrollo nacional y la seguridad pública.
4. Orientar la migración hacia áreas prioritarias, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo.
5. Garantizar la protección, atención y defensa de personas víctimas de la trata de personas.
6. Garantizar que el territorio nacional será asilo para toda persona en condiciones justificadas de requerirlo.
7. Garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes, teniendo en cuenta su interés superior.

Como se observa, varias acciones se vinculan al control migratorio. Es destacable que se integren acciones para atender la trata de personas y el refugio, que representan claramente consideraciones de derechos humanos. Sin embargo, la ley no se refiere explícitamente a acciones para la protección de los derechos humanos de todos los migrantes, sino solo de los migrantes menores de edad. No obstante, esta cuestión es mencionada en el establecimiento de convenios bilaterales y multilaterales con los países expulsores, lo que busca una colaboración de las contrapartes, para la protección de derechos de sus nacionales residentes en Costa Rica (artículo 7).

La tarea de elaborar la política migratoria recae en el *Consejo Nacional de Migración*. En esta tarea el Consejo debe integrar la participación de la sociedad civil, tanto para formular como para ejecutar la política (artículo 11). La DGME, en tanto organismo encargado de implementar la política, será la entidad encargada de elaborar un informe anual detallado sobre la política y gestión migratoria implementadas, como parte de la Memoria Anual del Ministerio de Gobernación y Policía (artículo 13).

Si bien la Ley menciona a los emigrantes, no dedica un apartado especial para tratar sus asuntos. Esto resulta paradójico, pues es el artículo 1 establece el derecho de los costarricenses a *no migrar*. Además, como se mencionó anteriormente, la mayor parte de las personas emigrantes tiene altos niveles de calificación, lo que implica que el país podría aprovechar las diásporas de sus recursos humanos calificados. Esta es una marcada diferencia con la Ley de Migración de 1987, que planteaba explícitamente

el objetivo de disminuir la salida de profesionales del país, como también propiciar el retorno de quienes habían emigrado (Uzallán y Zabre, 2009).

Sin embargo, vale destacar que el nuevo Código Electoral de septiembre de 2009 permitió el voto de los costarricenses en el exterior. Así, por primera vez en la historia democrática del país, los costarricenses en el exterior podrán ejercer su derecho a voto, cuestión que se hará efectiva de producirse un referéndum en el mes de diciembre de 2010 o en las elecciones presidenciales del año 2014.

Por último, una de las cuestiones a considerar en la formulación de la política migratoria se refiere a los acuerdos y tratados de libre comercio firmados por el país. El país ha suscrito acuerdos con Canadá, CARICOM, Chile, China, México, Panamá, República Dominicana y la Unión Europea. Todos ellos prohíben las limitaciones al ingreso de mano de obra extranjera asociada a las empresas extranjeras que se instalarán en el país. Para algunos, el asunto radica en conciliar el contenido de estos acuerdos comerciales con el deber constitucional del Estado de velar por el trabajo de los costarricenses (artículo 56) y dar preferencia al trabajador nacional frente al extranjero, en igualdad de condiciones (artículo 68) (Durante, 2010). La consideración de estas cuestiones y la inclusión del marco legislativo en la política migratoria podrá observarse en los próximos meses.

## **C. El Caribe**

### **1. Tendencias y características de la migración internacional**

Históricamente, la migración caribeña ha estado muy asociada a las tendencias del desarrollo económico global y regional. El comercio de esclavos en los siglos XVIII y XIX causó las mayores olas migratorias en la región. Después de la emancipación en el siglo XIX, los trabajadores comenzaron a moverse al interior de la región, en busca de empleo o mejores condiciones de trabajo, lo que continuó en el siglo XX. El auge del petróleo en la década de 1970 impulsó a muchos migrantes desde las islas pequeñas y menos desarrolladas a trabajar en las refinerías de los Estados Unidos y los Países Bajos, principalmente en las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Aruba y las Antillas Neerlandesas. Una cuestión similar ocurrió con Trinidad y Tabago. Con la crisis energética global en la década de 1980, la demanda por mano de obra declinó y se necesitó de la creación de nuevas oportunidades de empleo. En la década de 1990 comenzó a crecer el sector turismo, lo que implicó una demanda específica de trabajadores, que en muchos casos no podía ser cubierta con

la población local, especialmente en algunas de las islas más pequeñas. Esto motivó la llegada de trabajadores de otras islas, como Haití, y de países vecinos de América Latina, particularmente de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela.

Como contrapartida, ha existido una creciente demanda de trabajadores calificados en Norteamérica y en menor medida en el Reino Unido, lo que ha llevado a estos países ha desarrollar instrumentos legales que permitan la migración calificada en sectores seleccionados de su economía. Esto ha derivado en un éxodo masivo de profesionales, especialmente mujeres calificadas en las áreas de salud y educación. Por contraste, muchos trabajadores no calificados o semi calificados se enfrentan con serios obstáculos para ingresar legalmente a los países desarrollados (ECLAC, 2006).

La combinación de los elementos descritos ha llevado a que, en la actualidad, la migración internacional de la Comunidad del Caribe se caracterice, en rasgos generales, por desplazamientos entre países, que en algunos casos representan proporciones importantes de las poblaciones nacionales, como también por una intensa movilidad circular, que implica el retorno en etapas a los países de origen, con la combinación de elementos de emigración, recepción y tránsito, presentes en casi todos los casos (CEPAL/CELADE, 2006). Su análisis es complejo, debido a que la información disponible tiene importantes limitaciones, referidas a las dificultades inherentes al registro de los movimientos migratorios. En el caso de la Comunidad del Caribe la dificultad es mayor, puesto que, por ejemplo, el recurso de analizar el *stock* o volumen de migrantes, sobre la base de los datos censales, es limitado, debido a que no se da cuenta de los movimientos indocumentados y de mediano y corto plazo (Thomas-Hope, 2001).

Según Elizabeth Thomas-Hope (2005, 2001), quien ha investigado profusamente este tema, en la Comunidad del Caribe se observa una amplia diversidad de movimientos, que pueden ser clasificados según su propósito (trabajo, estudio o acompañamiento) o duración de la estadía (permanente o temporal – largo o corto plazo). Cualquiera de estos tipos de migración puede ser seguido por un movimiento de retorno. Por tanto, una clasificación posible incluiría los siguientes tipos generales de migración:

- residencia de estadía larga (trabajo, estudio o acompañamiento);
- residencia de estadía corta (planes de contrato de trabajo y de trabajador invitado), y
- migración de retorno.

Para la autora, mientras la gran mayoría de las migraciones son documentadas y por tanto regulares, existen también movimientos indocumentados e irregulares. Las migraciones de largo plazo no necesariamente reflejan un solo desplazamiento, sino que son parte de una red transnacional de interacciones y vínculos asociados con movimientos de personas, dinero, bienes e ideas, en apoyo a las expectativas y obligaciones de los hogares o familias transnacionales. Además, en muchos casos la migración de retorno refleja un movimiento circular o recurrente, que incluye un rango de movimientos que van desde movimientos regulares, actividades comerciales informales de diverso tipo, hasta tráfico organizado de drogas y personas. Este tipo de movimiento no solo es significativo por el impacto social en los países de origen y destino, sino también porque es parte de un tema más amplio, directa o indirectamente asociado con los vínculos internacionales establecidos por la migración regular.

Los diversos tipos de migración pueden examinarse dentro de tres grandes categorías: intrarregionales, extrarregionales y de retorno.

#### **a) Migración intrarregional**

Para muchas personas de la Comunidad del Caribe, la búsqueda por una vida mejor comienza en la subregión (ECLAC, 2006). La movilidad intrarregional responde a un patrón asentado históricamente en la subregión. Thomas-Hope (2001) advierte que estos movimientos ya se observaron en las primeras tres décadas del siglo XX, cuando se registraron movimientos significativos desde el Caribe anglófono al Caribe Hispano y las Antillas Neerlandesas. A mediados de siglo los movimientos intrarregionales se orientaron desde y hacia los países anglófonos, y de Haití a las Bahamas y la República Dominicana.

La importancia de los movimientos intrarregionales puede observarse analizando, por ejemplo, los datos del censo de 1991. La mayoría de los inmigrantes internacionales contabilizados en ese censo eran nacionales del Caribe. Presentaban además una alta concentración, pues más del 70% residía en Trinidad y Tabago, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Antigua y Barbuda y Barbados (35%, 22% y 12% y 8% del total de migrantes caribeños, respectivamente). Los principales países de origen de estos migrantes eran Granada, San Vicente y Guyana. Los impactos sobre la población nacional de estos países fueron variables. En Granada, los emigrantes representaron 22%, en tanto en Guyana llegaron solo al 2% (Thomas-Hope, 2001). En todo esto se debe considerar que, en términos absolutos y debido a la baja población de las islas, el número de migrantes es siempre pequeño.

Respecto del período en que migraron los migrantes contabilizados en el mismo censo, se trata de una migración de larga data, pues la mayoría había migrado antes de 1980, e incluso muchos lo hicieron antes

de 1970. Esto obedeció a proyectos de desarrollo específico, o períodos de crecimiento económico por el auge de un sector en particular. Por ejemplo, el petróleo en Trinidad y Tabago y el turismo en las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, las Bahamas y las Islas Caimán. En estas situaciones se requería un tipo de mano de obra específica, por lo que se incentivó y facilitó la migración (Thomas-Hope, 2001).

Aunque no se dispone de información reciente, Thomas-Hope (2005) afirma que en la actualidad se conoce una diversidad de movimientos. Es sabido que los emigrantes de Guyana se han asentado en países que tienen un importante sector turístico, como Barbados, Antigua y St. Kitts y Nevis. De la misma forma, emigrantes desde la República Dominicana se han asentado en St. Kitts y Nevis, mediante la obtención de ciudadanía basada en la nacionalidad de sus abuelos, que emigraron desde República Dominicana en los años 1920 y 1930. Jamaicanos han migrado a los centros de desarrollo del turismo en Antigua y Barbuda, Anguila, las Islas Vírgenes Británicas, y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos. A diferencia de las comunidades guyanesas y dominicana, que se han asentado en el Caribe oriental, los jamaicanos han tendido a formar una comunidad móvil, con un considerable grado de circulación periódica de retorno a Jamaica, por periodos de diversa duración.

Como se ha observado, la migración caribeña intrarregional es altamente dinámica. Las posibilidades de cambio en el patrón migratorio dependen de la emergencia de un foco de crecimiento económico en cualquiera de las islas, y las consecuentes necesidades de un determinado tipo de fuerza de trabajo. Un factor adicional está constituido por cualquier amenaza, desastres naturales o riesgo ambiental. Esta situación se observó en Montserrat, cuyo patrón migratorio cambió drásticamente en la segunda mitad de los años noventa, debido a las erupciones volcánicas. Es así como en 1990, su tasa de emigración era de 18,6 por mil, y la de inmigración era de 13,7 por mil. Durante los años 2000 es sabido, aunque no se tienen datos, que la inmigración en ese país prácticamente se detuvo, mientras que la emigración aumentó considerablemente (Thomas-Hope, 2005).

## **b) Migración extrarregional**

Según estimaciones de las Naciones Unidas, la subregión del Caribe presenta una tasa de migración neta de -3 por mil promedio anual para el periodo 2005-2010, una de las más altas del mundo<sup>55</sup> (United Nations, 2009). Con una población cercana a los 37 millones de habitantes, se estima que ha perdido más de 5 millones de personas en los últimos 50

---

<sup>55</sup> Esta estimación incluye los países de la comunidad del Caribe, más Cuba y República Dominicana.

años<sup>56</sup> (ECLAC, 2006). Las estimaciones recientes indican que la gran mayoría de los países presentó tasas netas migratorias negativas para el periodo 2005-2010, lo que permite clasificar a la Comunidad del Caribe como una subregión de emigración, con una presencia importante de mujeres (véase el cuadro V.3).

Cuadro V.3  
ESTIMACIONES DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN PAÍSES DEL CARIBE (2010)

	Volumen de migrantes internacionales				Tasa de migración
	Total (miles)	Porcentaje de la población total	Porcentaje de mujeres migrantes	Migración neta (en miles)	neta promedio anual (por mil)
	2010	2010	2010	2005-2010	2005-2010
El Caribe	1 379	3,3	48,7	-124,6	-3,0
Antigua y Barbuda	21	23,6	56,2	—	—
Antillas Neerlandesas	53	26,4	56,8	1,7	8,7
Bahamas	33	9,7	48,5	0,4	1,2
Barbados	28	10,9	60,7	-0,3	-1,0
Belize	47	15,0	52,1	-0,2	-0,7
Dominica	6	8,3	45,6	-0,6	-9,0
Granada	13	12,1	54,2	-1,0	-9,7
Guadalupe	105	22,5	52,7	-0,7	-1,5
Guayana Francesa	108	46,5	50,0	1,2	5,5
Guyana	12	1,5	46,5	-8,0	-10,5
Jamaica	30	1,1	49,4	-20,0	-7,4
Martinica	71	17,6	54,4	-0,4	-1,0
Montserrat	0	1,8	46,3	—	—
Saint Kitts y Nevis	5	9,6	46,3	—	—
Santa Lucía	10	5,9	51,3	-0,2	-1,2
San Vicente y las Granadinas	9	7,9	51,9	-1,0	-9,2
Trinidad y Tabago	34	2,6	54,0	-4,0	-3,0

Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009). International Migration, 2009 World Migration Report (United Nations publication, Sales No. E.09.XIII.8).

El patrón emigratorio extrarregional ha estado fuertemente ligado a los vínculos históricos, socioculturales y familiares de las antiguas colonias. En las décadas de 1950 y 1960, la migración fuera de la subregión estuvo dominada por movimientos hacia el Reino Unido y los Países Bajos. A partir de 1962 disminuyeron los movimientos hacia el Reino Unido, y aumentaron abruptamente los movimientos hacia Canadá y Estados Unidos. Esto coincidió con las mayores oportunidades provistas, en ese año, en la legislación migratoria de esos países. A esto contribuyó también que el Reino Unido comenzó a restringir la entrada de los emigrantes del Commonwealth caribeño. De ahí en adelante, América del Norte ha sido el principal destino de los caribeños anglófonos, en

<sup>56</sup> Esta estimación incluye los países de la comunidad del Caribe, más Cuba y República Dominicana.

especial los Estados Unidos, seguido de Canadá (Thomas-Hope, 2001; 2005). Factores como los lazos familiares, la proximidad geográfica y el idioma harían atractivos estos países, como también, en menor medida, el Reino Unido (ECLAC, 2006).

Un rasgo particular de la emigración caribeña es su alta selectividad, pues presenta una importante participación de recursos humanos calificados. Países como Jamaica y Trinidad y Tabago son reconocidos mundialmente como fuertes exportadores, especialmente de profesores(as), enfermeras y otros profesionales de la salud (Thomas-Hope, 2005), como también, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Guyana (ECLAC, 2006), con una importante presencia de mujeres. Aunque, en un cotejo elemental y simple, la pérdida de recursos humanos implica para algunos países el ingreso de un volumen importante de remesas, que es valorado por sus gobiernos, muchos países ven restringidas sus capacidades para proveer a su población de servicios sociales accesibles y de igual calidad (Nurse, 2004; Thomas-Hope, 2005; ECLAC, 2006; Salmon y otros, 2007; Schmid, s.f.). Como se aborda más adelante, esta situación no solo tiene impactos en el corto plazo, sino también en el largo plazo, cuyo alcance se desconoce, constituyendo uno de los principales aspectos críticos del tema en la subregión.

### **c) Migración de retorno**

La migración de retorno es uno de las características particulares de la migración caribeña, que ha cobrado fuerza en los últimos años debido al regreso de un número importante de migrantes, que dejaron la subregión en las décadas de 1950 y 1960.

Desde algunas perspectivas (ECLAC, 2006) el envejecimiento de los migrantes caribeños ha producido que un número creciente esté pensando en el retorno, lo que ha vuelto más urgente la necesidad de dar respuesta a esta migración y la reintegración de los migrantes adultos mayores. Desde otras perspectivas (Thomas-Hope, 2005), la migración de retorno no está referida exclusivamente al período de retiro, si bien hay muchas personas que retornan permanentemente en esa etapa de su vida. Las características demográficas y ocupacionales de los migrantes de retorno no han sido monitoreadas por las agencias oficiales de los gobiernos, pero algunos estudios revelan un amplio rango de edad y grupos educacionales y ocupacionales (ECLAC, 1998a, 1998b; Thomas-Hope, 1999, 2002 citados en Thomas-Hope, 2005; Thomas-Hope, 2001).

En la actualidad, los movimientos de retorno provienen principalmente del Reino Unido, seguido de los Estados Unidos y Canadá. Los mayores volúmenes se produjeron durante los años noventa y la tendencia ha descendido en los últimos años.

Todo lo anterior indica necesidades de medición de los impactos en las sociedades caribeñas, que debieran ser significativos y diversos, por lo que es imperioso encarar la carencia de información sistemática y actualizada. También es necesario implementar programas de investigación referidos al abordaje de la migración de retorno, su magnitud y características sociodemográficas, como también sus impactos demográficos, sociales, culturales y económicos.

## **2. Arreglos institucionales**

Este apartado describe los arreglos institucionales desarrollados por el CARICOM, y en particular por su mercado y economía común (CSME), para atender la migración internacional. Los arreglos institucionales comprenden tanto la adhesión a los instrumentos internacionales de derechos humanos y migración, como la legislación de CARICOM destinada a normar estos procesos<sup>57</sup>.

Es importante consignar que la comunidad no cuenta con foros intergubernamentales de migración, como existen en América Latina. Si bien se conoce de limitaciones institucionales para su creación, en más de alguna ocasión se ha discutido sobre su pertinencia.

### **a) Instrumentos internacionales**

De todos los países del CARICOM, solo Belice (2001), Jamaica (2008), Guyana (2010) y San Vicente y Las Granadinas (2010) son Estados Parte de la CTMF. A fines de 2010 ninguno de estos países había entregado sus informes iniciales al Comité<sup>58</sup>.

El *Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población del Cairo para el Caribe* de noviembre de 2003, establece el acuerdo de los países caribeños de desarrollar acciones para enfrentar los desafíos de la migración intra y extrarregional. Temas de preocupación fueron la trata y tráfico de personas, en especial de mujeres y niños, la fuga de cerebros, los migrantes de retorno, las deportaciones, seguridad de las fronteras y la libre circulación de personas bajo las provisiones del CSME (ECLAC, 2005).

### **b) Legislación del CARICOM**

El Mercado Común del Caribe (CARICOM) fue creado mediante el *Tratado de Chaguaramas*, firmado en julio de 1973 en Chaguaramas, Trinidad y Tabago. En 1989 se tomó la decisión de transformar el mercado

---

<sup>57</sup> No se alude a las legislaciones nacionales pues, según la base de datos de la OIM, solo Belice tiene legislación específica.

<sup>58</sup> Guyana debe entregar su informe inicial en julio de 2011, pues es Estado parte desde julio de 2010.

común en un mercado y economía única. Entre 1993 y 2000 una comisión de los gobiernos trabajó para formular protocolos de nuevos tratados, lo que terminó en el año 2001 con el *Tratado de Chaguaramas Revisado*, que estableció el Mercado y Economía Común Caribeña (CSME), que comenzó a regir el año 2005. Se han realizado también protocolos adicionales para tratar nuevos temas, entre ellos la libre circulación de personas<sup>59</sup>.

Los objetivos del CSME apuntan a la plena integración de bienes, servicios, capital y mercados de trabajo para avanzar a una economía más dinámica. La principal diferencia entre el Mercado Común y el CSME es que el primero refiere solo a movimientos de bienes, en tanto los objetivos del CSME implican no solo bienes, sino también servicios, capital y trabajo (Thomas-Hope, 2005).

El artículo 45 del Tratado Revisado establece el compromiso de los Estados Miembros con el objetivo de lograr la libre circulación de sus nacionales al interior de la comunidad. El artículo 46 establece las medidas que se tomarán para hacer efectivo el artículo 45, restringiendo la libre circulación para un grupo específico de categorías laborales: graduados universitarios; trabajadores de la prensa; deportistas; artistas y músicos, todos nacionales de los países de la comunidad, categorías que ya habían sido reconocidas en 1992. El artículo 46 también establece el compromiso de los miembros de definir medidas legislativas, administrativas y de procedimiento para facilitar el movimiento de estas personas, incluyendo: la eliminación del requisito de pasaporte y permisos de trabajo, establecimiento de mecanismos para certificación y equivalencia de títulos y grados y armonización de la seguridad social.

Como se observa, estos artículos definidos en 2001 permiten la libre circulación de ciertas categorías de trabajadores, cuestión que no es novedad puesto que había sido establecida en 1992. Al respecto, Thomas-Hope (2005) afirma que los países han permanecido reacios a avanzar rápidamente hacia la libre circulación de todas las categorías de la fuerza de trabajo. Agrega, también, que en toda la comunidad los inmigrantes calificados y no calificados requieren permisos de trabajo. El permiso de trabajo debe ser solicitado por la entidad contratante. Las solicitudes son consideradas, principalmente, cuando ha sido probado que no existe población nacional disponible para el puesto, siendo habitual que se pague por el permiso de trabajo.

No obstante, uno de los principales objetivos del CSME es liberar el movimiento de personas y abolir la necesidad de permiso de trabajo para los países miembros del CSME, tal como ha sido manifestado en

---

<sup>59</sup> Véase [www.caricom.org/jsp/community/community\\_index.jsp?menu=community](http://www.caricom.org/jsp/community/community_index.jsp?menu=community).

diversos comunicados oficiales<sup>60</sup>. Por ello, la iniciativa ha sido modificada varias veces para facilitar su implementación. Los acuerdos vigentes a fines de 2005 son los siguientes (ECLAC, 2006):

- Libre circulación de graduados universitarios: once países con la excepción de Montserrat y Suriname, habían legislado para hacer efectivo este mandato. Esto implica que los universitarios graduados pueden trabajar en cualquiera de los 11 países del CSME sin la necesidad de permiso de trabajo.
- Libre movimiento de artistas, deportistas, músicos y periodistas: el marco legal que permitía este movimiento estaba operando en los siguientes países: Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago. St. Kitts y Nevis y Suriname habían comenzado a implementar parcialmente la iniciativa para la libre circulación de profesionales.
- Libre movimiento del “Protocol II categories”: este protocolo establece la libre circulación de inversionistas, ya sea como proveedores de servicio y/o para establecer negocios, incluyendo personal de administración, supervisión y técnico. Ninguno de los Estados miembros había adoptado un marco legal al respecto.
- Acuerdo de Seguridad Social del CARICOM: vino a ser efectivo en abril de 1997 y es considerado como una medida de apoyo a la libre circulación de personas en la región. Para implementar este acuerdo, todos los países del CSME, con excepción de Granada y Suriname, han promulgado legislación nacional. Para fortalecer la adherencia en la subregión, los países miembros y observadores del CARICOM fueron invitados a firmar un acuerdo en 1998. Sin embargo, ningún país firmó o ratificó este acuerdo.

Como se observa, los avances parecieran centrarse en la libre circulación de categorías restringidas de trabajadores, mientras se observan reticencias para avanzar en términos de incluir otras categorías y en una cuestión tan importante y necesaria para la libre circulación de las personas, como es la armonización de la seguridad social.

Hasta fines de 2010 no se encontró algún estudio que evaluara la situación reciente de la aplicación del Tratado, lo que sugiere que no se han producido mayores cambios. No obstante, la entrada en vigor de un documento único de viaje, conocido como CARIPASS, programado

---

<sup>60</sup> Véase por ejemplo el Discurso del Secretario General del CARICOM durante los UNFPA Media Awards, en diciembre de 2006 en Jamaica.

para septiembre de 2010, agilizará la circulación entre 10 países del CARICOM, lo que puede considerarse como una medida que contribuye a facilitar la libre circulación de personas<sup>61</sup>. Por contraste, un hecho que está complicando la situación es la propuesta de política migratoria que ha propuesto para discusión el gobierno de Barbados. Según versiones de prensa, la propuesta ha sido criticada por autoridades de Guyana y Saint Vicente y las Granadinas, que la visualizan como una amenaza para la integración regional<sup>62</sup>.

En el mismo sentido, un reciente estudio (Mill 2004, citado en ECLAC 2005) ha analizado críticamente las posibilidades de la libre circulación en el CSME y plantea temas críticos relacionados con su impacto en el valor de la ciudadanía, soberanía y nacionalidad de los estados caribeños independientes. El autor sugiere que estas cuestiones deben ser discutidas para construir bases comunes que permitan la integración regional de los estados soberanos. También llama la atención sobre el potencial riesgo de que los migrantes compitan con los nacionales por los mismos trabajos y los acepten con menores salarios, con consecuencias negativas en el largo plazo. Otras preocupaciones se vinculan a los distintos idiomas hablados por los nacionales y los inmigrantes, lo que ha afectado particularmente a las Islas Vírgenes Británicas con la presencia de inmigrantes de República Dominicana, y en Bahamas con la presencia de haitianos.

Analizadas en conjunto, las preocupaciones anteriores son comunes a la mayoría de los procesos de migración internacional. Por lo tanto, constituyen elementos a considerar para facilitar los procesos de movilidad tomando las medidas y precauciones adecuadas, pero en ningún caso pueden ser vistos como obstáculos insalvables o particulares para la libre circulación en la Comunidad del Caribe. El hecho es que la movilidad intracaribeña no se reduce a la migración de las categorías de trabajadores antes señaladas, lo que auspicia una mirada más amplia hacia la libre la circulación.

### **c) Políticas y programas**

Los países del CARICOM han desarrollado individualmente algunas políticas y programas para atender distintos aspectos de la migración internacional. Thomas-Hope (2005) advierte que hay varias cuestiones importantes a considerar en el diseño de tales políticas. Primero, el hecho no se puede reducir a factores de expulsión y de atracción, pues esto ignora la importancia de la cultura migratoria que se ha instalado en el Caribe, como también la importancia de las comunidades transnacionales

---

<sup>61</sup> Véase [www.caricom.org/jsp/single\\_market/caripass.pdf](http://www.caricom.org/jsp/single_market/caripass.pdf).

<sup>62</sup> Véase [www.caribbeanetnews.com/article.php?news\\_id=16686](http://www.caribbeanetnews.com/article.php?news_id=16686).

y las identidades personales transnacionales. Ignora también que la mayoría de los migrantes son agentes de sus propias decisiones, además de que los que migran no son los más pobres o menos educados.

Un segundo factor a considerar es que la percepción sobre los aspectos positivos de la migración excede, en general, la realidad que los migrantes encuentran en los países de destino. Además, es importante reconocer que los migrantes y sus familias tienen intereses distintos de los que tienen el Estado y la región. Los migrantes consideran los beneficios de la migración en el corto plazo, en tanto los gobiernos deben considerar los efectos de largo plazo. Si el desarrollo es tomado seriamente, prosigue la autora, se debe considerar no solo los aspectos económicos, sino también los profundos impactos políticos, sociales y psicológicos que causa la imagen de una persistente dependencia externa.

Las políticas o programas que se han desarrollado se agrupan en las áreas de programas de empleo temporal, incentivos para el retorno, iniciativas para enfrentar la “fuga de cerebros” e iniciativas para los inmigrantes.

#### *Programas de empleo temporal*

Algunos gobiernos han desarrollado estrategias para encontrar ofertas de empleo en el exterior, ayudando a disminuir la presión que ellos perciben sobre sus mercados de trabajo. Así, los gobiernos de Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas han apoyado programas con el gobierno británico, para enrolar a sus hombres jóvenes en las fuerzas armadas. Existen además acuerdos para la provisión de trabajadores agrícolas temporales, entre Jamaica y Santa Lucía con Canadá y los Estados Unidos. El sector turismo de Jamaica ha jugado un importante rol para facilitar la emigración temporal, como también el Ministerio de Educación ha desarrollado programas de formación de trabajadores hoteleros para los mercados de trabajo internacionales (ECLAC, 2006).

De manera general, Thomas-Hope (2005) señala que existen programas de empleo temporal que son negociados con el Ministro del Trabajo del respectivo país, que se encarga del reclutamiento de los trabajadores. Entre los recientes se encuentran: Programa de Trabajadores Agrícolas a los Estados Unidos; Programa de Trabajadores Hoteleros a los Estados Unidos; Programa de Trabajadores Agrícolas a Canadá; Programa de Trabajadores Industriales a Canadá; Programa de Trabajadores Misceláneos a Guantánamo Bay .

#### *Incentivos para el retorno*

Algunos países han desarrollado programas de incentivos específicos para estimular el retorno de nacionales calificados, como también entregar oportunidades para el retorno e inserción de los emigrantes en

edad de retiro. Esto incluye excepciones tributarias y oportunidades de inversión para atraer inversión extranjera, tanto de emigrantes retirados o inversionistas de la región, y/o a través de la inversión privada extranjera directa. Diversos programas han sido establecidos en Jamaica, Barbados, Belice, Granada y Saint Kitts y Nevis (ECLAC, 2006; Thomas-Hope, 2005), en el entendido de que esto implica recursos humanos y económicos valiosos para el desarrollo nacional. Incluso, Jamaica ha establecido un programa de migración de retorno en conjunto con la OIM, que busca hacer coincidir las calificaciones disponibles en la diáspora, con las ofertas de empleo locales (ECLAC, 2006).

*Iniciativas para enfrentar la “fuga de cerebros”*

Con el objetivo de disminuir la emigración de recursos calificados, los gobiernos han venido desarrollando políticas y programas para la creación de oportunidades para sus profesionales jóvenes. Un ejemplo es una iniciativa conjunta entre la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y CARICOM, para incentivar a las enfermeras a permanecer en sus países, como también motivar el retorno de las enfermeras de la diáspora caribeña (ECLAC, 2006; Salmon, 2007). También, en el año 2005 la Secretaría del Commonwealth organizó en Barbados una conferencia para abordar la emigración de enfermeras en el Caribe<sup>63</sup>.

Algunos países han desarrollado políticas de migración de reemplazo para ocupaciones específicas. Esto se ha observado para el reemplazo de enfermeras, donde se utilizan procedimientos de reclutamiento, por ejemplo, de enfermeras cubanas para Jamaica (Thomas-Hope 2005) y de enfermeras cubanas y filipinas para Trinidad (ECLAC, 2006). Esta es una medida que permite solucionar los problemas en el corto plazo, pero claramente no resuelve los problemas de largo plazo.

Los debates en torno a la migración de profesores(as) y enfermeras han llevado a proponer iniciativas para enfrentar la situación mediante la capacitación de un número que podría suplir las necesidades locales y externas. Por ejemplo, el Informe de Desarrollo Humano de Jamaica 2005, elaborado por el PNUD y el Planning Institute, recomienda explícitamente que el país debiera diseñar un plan para formar trabajadores en profesiones específicas, para la exportación (PIOJ/UNDP, 2005). Según Thomas-Hope (2005) esto implica una serie de cuestionamientos, referidos a la forma en que esto puede ponerse en práctica, en particular quienes serán entrenados para migrar y quienes no. Además, señala la importancia de considerar las implicancias sociales de formar profesionales para la exportación.

<sup>63</sup> Véase [www.crn.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=288:eeiting-of-stakeholders-to-address-the-temporary-movement-of-nurses-from-the-caribbean&catid=195:press-releases-2005&Itemid=130](http://www.crn.org/index.php?option=com_content&view=article&id=288:eeiting-of-stakeholders-to-address-the-temporary-movement-of-nurses-from-the-caribbean&catid=195:press-releases-2005&Itemid=130).

Junto a los aspectos señalados por Thomas-Hope, la formación de profesionales para la exportación puede ser cuestionada, desde nuestra perspectiva, por otras cuestiones. Es probable que los descendientes de los profesionales migrantes desarrollen sus vidas en los países de destino, lo que en el largo plazo implica el término de los lazos familiares que justifican las remesas. Además, se establecería una posible diferencia entre profesionales de primera y segunda categoría, lo que también abre la pregunta sobre contenidos específicos que debieran o no incluirse en los currículos académicos. Todas estas cuestiones debieran ser analizadas cuidadosamente al considerar las posibilidades de implementar una estrategia de formación de profesionales para la exportación.

#### *Iniciativas para los inmigrantes*

En respuesta a las necesidades de los inmigrantes, algunos gobiernos han desarrollado esfuerzos para darles acceso a servicios sociales básicos, tales como salud reproductiva o educación. Por ejemplo, las Bahamas, Antigua y Barbuda y Suriname han entrenado a sus trabajadores sociales y de salud para comunicarse con migrantes no anglófonos. Sin embargo, un particular desafío se enfrenta para dar acceso a estos servicios a los migrantes indocumentados (ECLAC, 2006).

No obstante las iniciativas mencionadas, según información de Naciones Unidas referida a las visiones de los gobiernos sobre la migración y las políticas migratorias (United Nations 2002 y 2003, citado en ECLAC, 2006), la mayoría de los gobiernos caribeños se muestra reticente a formular políticas para la integración de los inmigrantes. Además, la mayoría prefiere restringir el flujo de dependientes de los migrantes reconocidos, lo que responde probablemente a la intención de no aumentar la demanda sobre los servicios sociales y de salud, que a su vez se han visto impactados por efecto de la emigración de recursos calificados (Mc Andrew, 2005). Todas estas cuestiones muestran un campo de acción necesario para la protección de los derechos de los inmigrantes.

### **3. Problemáticas y temas a incluir en la agenda de la gestión migratoria**

Como se ha visto, la dinámica migratoria de los países del Caribe presenta una particular combinación de movimientos, como también de problemáticas asociadas que constituyen temas necesarios de incluir en la agenda de los gobiernos y del CARICOM. Los principales son: la emigración de recursos humanos calificados, el impacto y tratamiento de las remesas, la migración irregular, el tráfico y el registro y monitoreo de los movimientos.

### a) Emigración de recursos humanos calificados

Uno de los aspectos más conocidos de la migración caribeña es la pérdida de un número importante de recursos humanos calificados, o “fuga de cerebros”, que ha tenido impactos significativos en países como Jamaica y Trinidad y Tabago (Thomas-Hope, 2005), como también en Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Guyana (ECLAC, 2006). A esto ha contribuido un conjunto de factores, impulsados por la demanda de personal calificado desde los países desarrollados. Los movimientos de independencia de los años 1960 y 1970 declinaron las posibilidades para migrar fácilmente a Norteamérica o el Reino Unido de manera temporal. Sin embargo, una demanda creciente de profesionales en esos países abrió nuevas oportunidades para las personas altamente calificadas. Los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido, introdujeron modificaciones a su legislación, para favorecer la admisión de trabajadores calificados, con el objetivo de suplir la demanda en sectores específicos de la economía, que no podían ser cubiertos con la población local. Como consecuencia, se produjo un éxodo masivo de profesionales, especialmente de mujeres calificadas en las áreas de salud y educación, que ha comenzado a amenazar los logros en salud y educación de los países de origen (Nurse, 2004; Thomas-Hope, 2005; ECLAC, 2006; Salmon y otros, 2007; Schmid, s.f.). En particular, la necesidad de atender la carencia de enfermeras en el Caribe es crítica. El envejecimiento de la población y la crisis emergente del VIH/SIDA harán que la demanda por enfermeras tenga un crecimiento mayor en el futuro cercano (ECLAC, 2006).

No existen datos sistemáticos sobre las condiciones en que se produce la emigración calificada. Sin embargo, Thomas-Hope (2005) advierte que la información sobre las vacantes es publicada generalmente en Internet. También se publican avisos para grupos específicos en periódicos locales y se realizan sesiones locales de entrevistas y reclutamiento. Además participan operadores informales, la mayoría nacionales caribeños. Reclutamientos específicos han existido para profesores(as) y enfermeras. A juicio de la autora, parte del problema de la migración de estos profesionales ha sido la forma de reclutamiento, pero también la magnitud del movimiento. Esto ha tenido impactos psicológicos negativos en los profesionales que se quedan en el Caribe. También se ha visto afectada la calidad de los servicios sociales y de salud, especialmente los dedicados a los más pobres.

Las iniciativas para atender a la fuga de cerebros, especialmente en el sector salud con el apoyo de la OPS (Salmon, 2007), consisten en el estímulo al retorno y a la retención de recursos calificados (ECLAC, 2006). Con todo, queda mucho por hacer para evitar la emigración y atraer a quienes ya emigraron, de modo que la emigración de recursos calificados sigue siendo el rasgo predominante de la migración caribeña.

## b) Remesas

Las remesas forman parte del carácter transnacional de los hogares y familias y, en muchos casos, están vinculados con la idea del retorno. En algunos países representan una parte importante del PIB. Por ejemplo, en Jamaica su contribución es mayor que la del sector exportador (Thomas-Hope, 2005). Incluso se sostiene que algunos países, particularmente los que tienen alto desempleo, propician la emigración de su fuerza laboral excedente con el objetivo de beneficiarse de las remesas, que en muchos casos entregan los recursos para las familias en situación de pobreza (ECLAC, 2006). Hasta el Secretario General del CARICOM ha señalado que las remesas juegan un rol central en el mejoramiento de la calidad de vida en los países receptores, estimando que un 40% de los hogares rurales reciben un apoyo significativo, como también los hogares de ingresos medios y bajos<sup>64</sup>.

No obstante las visiones positivas sobre las remesas, una cuestión a considerar es que, al parecer, no estarían siendo utilizadas en todo su potencial. Se ha destacado que su utilización ha sido menor que la esperada en comparación con otras sociedades, por ejemplo, la asiáticas, y que actualmente su flujo es demasiado impredecible, como para ser utilizado en proyectos nacionales de desarrollo (Samuel, 2000 en Thomas-Hope, 2005). También existe la idea más aceptada de que las remesas no son suficientes para compensar las pérdidas producidas por la fuga de cerebros, particularmente en los sectores de salud y educación (ECLAC, 2006). Los países de la Comunidad del Caribe se enfrentan al desafío de balancear los efectos de las remesas en el corto plazo, con los efectos que la emigración de su población puede tener en el largo plazo, en particular, sus recursos humanos calificados.

## c) Migración irregular

Al igual que la migración regular, la migración irregular incluye diferentes tipos de movimiento. Los migrantes caribeños indocumentados se dirigen principalmente fuera de la Comunidad del Caribe, especialmente a los Estados Unidos, Canadá y países europeos. Otros movimientos son intrarregionales, incluyendo movimientos de tránsito hacia países fuera de la región.

La dirección y volumen de la migración irregular se orienta en dos niveles, relacionados con los costos económicos y la distancia. Un primer nivel corresponde a los migrantes irregulares que se dirigen a

---

<sup>64</sup> Discurso pronunciado por Edwin Carrington durante los UNFPA Media Awards, Mona, Jamaica, diciembre de 2006.

otros países del Caribe, que provienen de los países más pobres de la comunidad. Un segundo nivel corresponde a quienes se dirigen a los Estados Unidos o Europa, utilizando vuelos regulares y documentos falsos (Thomas-Hope, 2005).

La principal preocupación de la migración irregular en los últimos años ha sido la situación de vulnerabilidad de los migrantes en tránsito, que intentan llegar a los Estados Unidos en bote. Los trayectos más largos son realizados en botes grandes, mientras el tramo final es realizado en botes pequeños para evitar interceptaciones, generalmente desde los archipiélagos de las Bahamas o de las Islas Turcas y Caicos. Los principales participantes de estos movimientos, no obstante, provienen de Haití, Cuba y República Dominicana, países extracomunitarios. En los movimientos de estos últimos, se ha detectado trata de mujeres y niñas para prostitución hacia el Caribe, especialmente en las islas con un importante sector de turismo, como Antigua, Anguila, Martinica, Guadalupe (Thomas-Hope, 2005).

La magnitud de los migrantes irregulares es desconocida. Sin embargo, el número de detenciones entrega algunas pistas. Bahamas detuvo a casi 9.000 personas durante el año 2000 y los primeros ocho meses del 2001, lo que representa un promedio de 450 personas al mes. Por su parte, las Islas Turcas y Caicos detuvo a 3.689 migrantes irregulares entre enero del año 2000 y julio de 2002, con un promedio de 119 personas al mes (Thomas-Hope, 2005).

La migración caribeña irregular lleva a los migrantes a situaciones de extrema vulnerabilidad, especialmente a aquellos provenientes de los países más pobres. El alto riesgo de ser sometidos a abuso o explotación, ya sea durante el tránsito o una vez instalados en el país de destino, hace clara la necesidad de acciones efectivas para atender el tema.

#### **d) Deportados**

Un área de preocupación creciente, y relativamente nueva en la subregión, es el aumento de las deportaciones (ECLAC, 2006). Los deportados por las autoridades de los países de destino, corresponden a personas que han cometido ofensas criminales o civiles, que no tienen la ciudadanía del país y que, en general, han vivido en ese país por muchos años (Thomas-Hope, 2001; 2005). En general se trata de hombres jóvenes, pero está aumentando el número de mujeres jóvenes deportadas. Muchos han dejado su país de origen hace varios años, o incluso siendo niños, y por tanto no tienen mayores lazos sociales o culturales, ni redes de apoyo. Además, el aumento de los deportados los ha hecho víctimas de estigmatización, siendo vistos como responsables del aumento de los niveles de criminalidad (ECLAC, 2006).

La importancia de estas personas sobre el total de movimientos de retorno es creciente. En el caso de Jamaica, por ejemplo, el número de deportados llegó a más de 3.000 en 2002, lo que excede el número de los residentes de retorno (Thomas-Hope, 2005).

La llegada regular de deportados en algunos países caribeños ha significado una presión considerable en los servicios sociales y de salud. Muchos deportados quieren reintegrarse a sus sociedades, lo que es muy difícil sin un apoyo adecuado. Otros deportados se encuentran en los *homeless*, y algunos en redes locales e internaciones de crimen organizado. Esta es una práctica que también debe ser examinada en términos de derechos humanos (Thomas-Hope, 2005) y que requiere la atención de políticas y programas, en especial, para los deportados que han perdido sus redes familiares o sociales (ECLAC, 2006), lo que hace mucho más difícil su reinserción en la sociedad de origen. En general, los gobiernos han sido reticentes para enfrentar esta situación, y solo un pequeño número de organizaciones no gubernamentales están trabajando en la reinserción de las personas deportadas (ECLAC, 2006).

#### e) Tráfico de migrantes

Un área de preocupación creciente en toda la subregión es la trata de personas (ECLAC, 2006). Este fenómeno se ha asentado de tal modo en el Caribe, que la mayoría de los países participan como fuente, teniendo la República Dominicana, un país extra CARICOM, un rol principal. Participan particularmente niñas y mujeres jóvenes, que tienen por principal destino los centros turísticos de la región, principalmente para comercio sexual. Existe también evidencia de que algunos de los movimientos intrarregionales de trata de personas terminan fuera del Caribe, utilizando los países caribeños como puntos de tránsito (ECLAC, 2006; Thomas-Hope, 2005).

#### f) Medición y monitoreo

Como se ha señalado, la información disponible sobre la migración caribeña tiene importantes limitaciones, lo que constituye también un tema central de agenda. Desarrollar un sistema de registro y monitoreo adecuado a la particular dinámica migratoria representa un gran desafío para el CARICOM. En especial, urge el desarrollo de sistemas de información integrados, con la participación coordinada de las distintas agencias nacionales. Para esto pueden diseñarse tanto sistemas de registro regulares como estudios específicos por muestreo, por ejemplo encuestas regulares de hogares, que permitan conocer las magnitudes y tendencias de los flujos y características de los migrantes. Incluso, la realización de estudios cualitativos permite profundizar en dimensiones

culturales, de integración y estrategias de vida, que pueden arrojar luces sobre la situación de sus derechos humanos, y orientar el diseño de políticas orientadas a la entrega de servicios sociales para los migrantes.

La implementación de este sistema es imprescindible para la formulación de políticas orientadas a la gestión migratoria, que respondan al volumen y dirección de los flujos, a las condiciones en que ocurre la migración y sus factores asociados, y a las particulares características de los migrantes, desde un enfoque que permita la promoción, protección y garantía de sus derechos humanos.

## **D. Consideraciones finales**

Como todo proceso social, la dinámica migratoria de los países analizados en este capítulo tiene características que la hacen única e irreplicable, lo cual se extiende al ámbito de las intervenciones de política. En el caso de El Salvador, el desafío se centra en enfrentar un patrón emigratorio sostenido desde hace décadas, que ha tenido profundos impactos en su sociedad nacional, sin desconocer sus consecuencias en las sociedades receptoras, principalmente en los Estados Unidos. Los países del CARICOM comparten este patrón emigratorio, pero a su vez presentan intensos intercambios entre ellos, a la par que la migración de retorno se ha transformado en un tema de agenda. Por contraste, Costa Rica se ha centrado en atender las demandas producidas por la inmigración, especialmente nicaragüense, mientras la emigración comienza a visibilizarse con una mayor importancia cuantitativa. Así, todos estos países enfrentan temas y problemáticas propias, aunque, comparten un marco común que debe orientar la gestión migratoria, cual es el respeto, protección y garantía de los derechos humanos de los migrantes, al alero de las iniciativas regionales e internacionales.

En el caso de El Salvador, el país ha sido conocido, a lo largo de su historia, como un país eminentemente emisor de migrantes, carácter que se acentuó a partir de la década de 1970. Algunas estimaciones indican que los salvadoreños en el exterior representan cerca del 40% de la población residente y la tendencia a la emigración no ha mostrado, hasta ahora, señales de revertirse. Respondiendo a ese contexto, los arreglos institucionales de las administraciones anteriores, que en los últimos veinte años correspondieron al partido ARENA, se centraron en la creación de mecanismos para atender a la población emigrante. Destacan la creación del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior —entidad inédita en la región—, la instalación de los consulados de protección, y la realización de acuerdos bilaterales y multilaterales en el plano regional e internacional. Estos mecanismos

de cooperación se han orientado tanto a la gestión migratoria como a la protección de población vulnerable, fundamentalmente del tráfico y la trata. Mención especial tiene el Comité Nacional contra la Trata de Personas, el refugio para víctimas de la trata y su tipificación como delito en el Código Penal. El Salvador ha destacado por su activa participación en foros sobre migración y así lo confirma su carácter de anfitrión del II FIBEMYD de 2010.

Aunque los arreglos institucionales han estado principalmente dirigidos a atender a los salvadoreños en el exterior, un énfasis especial ha tenido el apoyo al retorno. Uno de los programas referidos al retorno es el Fondo para la repatriación de salvadoreños heridos, vulnerables o fallecidos en el tránsito a su lugar de destino. Esto corresponde a una acción humanitaria iniciada el año 2003, como una manera de atender a las defunciones de migrantes que viajaban en situación irregular hacia los Estados Unidos vía terrestre. Otra iniciativa es el Programa Bienvenido a Casa, que comenzó en 1999 por iniciativa de los Estados Unidos, para paliar los efectos de sus reformas a la Ley de Inmigración de 1996. En sus orígenes, el Programa estaba destinado a apoyar el traslado y reintegración de los salvadoreños que retornaban en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, pareciera que con el paso del tiempo sus objetivos fueron transformándose, cuestión que se consolidó con su ubicación, desde el año 2006, en el *Ministerio de Justicia y Seguridad Pública*, siendo ejecutado por la *Dirección General de Migración y Extranjería*, a través de la *Unidad de Repatriados*. Diversas organizaciones de la sociedad civil han manifestado que, con dicha reubicación, el énfasis ha sido puesto en la seguridad y control, bajo el supuesto de posibles vinculaciones entre el retorno y redes de crimen internacional. Este énfasis contribuiría a difundir una imagen negativa del migrante, asociada a la delincuencia y a conductas antisociales, lo que puede dificultar seriamente la reinserción de los emigrantes que retornan en condiciones vulnerables.

En relación con los inmigrantes, las conclusiones del Informe de la Procuraduría de Derechos Humanos señalan que el país no ha cumplido con sus compromisos de respeto, protección y garantía de los derechos humanos de los inmigrantes internacionales. Al parecer, las dramáticas experiencias vividas por los salvadoreños en su ruta y tránsito hacia el lugar de destino no han logrado impulsar una atención integral al inmigrante. Es más, el hecho de que el gobierno de la época, en el Informe ante el CMW afirme, sin entregar ningún respaldo empírico, que el país estaría viviendo un proceso de *centro americanización*, sugiere un énfasis lejano a la integración de los inmigrantes, a la vez que puede contribuir a desarrollar actitudes de xenofobia y discriminación, similares a las que los salvadoreños viven en los Estados Unidos.

El nuevo gobierno del Presidente Funes sugiere la instalación de una nueva visión centrada en la búsqueda de una mayor integración de los salvadoreños en el exterior y de retención de la población residente, y la vocación de respeto, protección y garantía de los derechos civiles y políticos de los emigrantes, como también de los derechos humanos de los migrantes en general. Los desafíos son enormes. Entre ellos, encontrar mecanismos para profundizar la integración de los salvadoreños en el exterior, al mismo tiempo que se desarrollan programas de retención de población, en el marco de las comunidades transnacionales y los lazos familiares, sociales, culturales y económicos que los salvadoreños han desarrollado en el extranjero, principalmente en los Estados Unidos, y que han significado profundas transformaciones socioculturales que, por lo mismo, son difíciles de cambiar. Esto incluye, entre otras cuestiones, proponer, difundir y hacer posible representaciones sociales de vida alternativas a la figura del migrante exitoso. Esto requiere ampliar las posibilidades de desarrollo no solo laboral, sino también mejorar el acceso y calidad a servicios sociales como salud, educación y vivienda. Requiere también disminuir la pobreza y la desigualdad social y encarar decididamente la equidad de género y generacional. Por último, requiere desarrollar mecanismos para fortalecer la identidad nacional, en particular de los hijos de salvadoreños nacidos en el exterior, situando el retorno como un camino posible y atractivo para la realización de sus proyectos de vida. ¿Podrá El Salvador alcanzar condiciones de desarrollo que permitan que su población decida vivir en él?

Otra cuestión a considerar es la evaluación del impacto que puede significar la disminución de las remesas, y la implementación de programas de desarrollo productivo, generación de empleo y otros, que permitan enfrentar esta situación. Esto requiere un análisis no solo de tipo agregado, sino también de menor escala, centrado en las unidades familiares cuyos ingresos dependen casi exclusivamente de las remesas. La retención de recursos calificados puede jugar un papel importante en la generación de actividades productivas, en lo cual la ampliación de la oferta de programas de postgrado, como también de formación técnica, puede jugar un importante papel.

Todas estas cuestiones requieren de acciones intersectoriales cuyos resultados son de mediano o largo plazo. Esto se debe considerar para formular metas de política realistas, combinando la búsqueda de logros alcanzables (por ejemplo, el derecho a voto de los salvadoreños en el exterior) con el inicio de acciones cuyos logros podrán ser vistos en futuros gobiernos. Por ello, la creación, mantención o reestructuración de una institucionalidad para atender la migración internacional, encargada de articular las distintas iniciativas y el trabajo intersectorial, constituye una tarea central, que debe ser también legitimada en términos políticos.

Por último, la vocación por garantizar el derecho de los salvadoreños a vivir en su país no debe omitir otros aspectos relevantes de una gestión migratoria orientada a los derechos humanos. Esto refiere al respeto, promoción y garantía de los derechos de los inmigrantes, ya sea regulares, indocumentados o en tránsito. Como ya se señaló, diversas organizaciones sociales han denunciado la violación de los derechos humanos que han sufrido inmigrantes en territorio salvadoreño.

Para cumplir con sus propósitos, la administración vigente enfrenta un gran desafío. Su abordaje requiere un enfoque multidisciplinario, intersectorial e integral, que debe insertarse en el marco de la cooperación internacional y las distintas iniciativas existentes en la región. Hay que reiterar que la forma y posibilidades en que esta nueva visión se plasme en arreglos institucionales concordantes, será materia de análisis en el futuro cercano.

Por contraste a la realidad salvadoreña, Costa Rica ha sido históricamente un país receptor de migrantes. Esta tendencia se acentuó a partir de la década de los noventa, y está compuesta principalmente por inmigrantes nicaragüenses. Según el censo de 2000, la proporción de población nacida en el extranjero viviendo en Costa Rica era de 7,8%. Esto confirmó una tendencia que se había visualizado durante la década de los noventa y que generó un gran debate público, acompañado por las regularizaciones de 1992, 1994 y 1999.

Los emigrantes costarricenses han sido relativamente escasos, aunque recientemente se ha observado una tendencia al aumento, principalmente en dirección a los Estados Unidos. Este hecho requiere atención, sobre todo si se consideran tres cuestiones. Primero, se trata de una migración reciente: según estimaciones para el año 2007, el 75% del total de emigrantes vive en el exterior hace menos de 10 años. Segundo, la mayor parte de los emigrantes tiene altos niveles de calificación. Tercero, el país recibe más remesas que las que envía, y su magnitud es relativamente significativa. Todo ello sugiere la necesidad de poner mayor atención institucional a la emigración de costarricenses, sobre todo a la luz de las experiencias vividas por países como El Salvador.

Aunque Costa Rica ha sido históricamente un lugar de asilo y ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos, aún no ratifica el instrumento más importante para la protección de los derechos de los migrantes, la CTMF, ni tampoco los convenios más importantes de la OIT en la materia, como son los N° 97 y N° 143. En principio, resulta razonable pensar que esta situación se asocia a su condición de país receptor de migrantes. En el fondo, este asunto exige profundos y amplios debates al interior de la democracia costarricense.

El país participa en los diversos mecanismos regionales para abordar el tema migratorio. La mayor parte de sus acuerdos u otros mecanismos bilaterales han sido establecidos con Nicaragua. Si bien no se dispone de información sobre el impacto de los acuerdos mencionados, su existencia muestra la intención, por parte de ambos países, de abordar conjuntamente algunos ámbitos vinculados a sus flujos migratorios. Esto no significa, sin embargo, la ausencia de problemas o tensiones, lo que puede observarse permanentemente a través de las denuncias de los medios de prensa, especialmente nicaragüenses.

El indicador más relevante de la importancia de la inmigración internacional en Costa Rica, especialmente de la presencia de nicaragüenses, es la aprobación de dos leyes de migración en solo cuatro años (2005 y 2009). El objetivo de la nueva Ley fue superar las críticas a la normativa anterior, que enfatizaban la centralidad en los aspectos de seguridad nacional y la poca consideración a cuestiones vinculadas con los derechos humanos de los migrantes, como también problemas de implementación. Los partidarios de esta actual Ley enfatizan que incorpora una perspectiva de derechos humanos; crea nuevas vías para la regularización de los migrantes indocumentados; y promueve la integración de los inmigrantes mediante la facilitación al acceso de los servicios sociales. Las visiones críticas manifiestan preocupación por los derechos humanos de los migrantes, especialmente por una serie de mecanismos de control migratorio, como también falta de información de los inmigrantes y de los funcionarios que deben aplicarla.

Una cuestión importante de destacar es que la nueva Ley no dedica un apartado especial para tratar los asuntos de los emigrantes, pese a que el artículo 1 establece el derecho de los costarricenses a *no migrar*. De otro lado, vale destacar la reciente reforma que permitió el voto de los costarricenses en el exterior.

Uno de los aportes de la nueva Ley es el fortalecimiento del Consejo Nacional de Migración que integra, además de representantes de gobierno, a dos representantes de organizaciones de la sociedad civil. También destacan mecanismos tendientes a asegurar el acceso a los servicios sociales, cuyos impactos podrán ser evaluados en el futuro.

Uno de estos mecanismos es el Fondo Social Migratorio. Fue creado para apoyar el proceso de integración de los inmigrantes en los servicios nacionales de migración, salud, educación, seguridad y justicia, como también para cubrir las necesidades de repatriación de los costarricenses. A pesar de estas intenciones, la distribución de los fondos deja mucho que desear en cuanto a los objetivos declarados. El 40% de los recursos del Fondo está destinado a la DGME. El resto de los fondos se destina a los ministerios sectoriales para uso general, no vinculado

específicamente a la población migrante. Solo un 10% de los recursos de este Fondo se destina a la población migrante: 5% para atender necesidades de inmigrantes y emigrantes privados de libertad, y 5% a organizaciones que promuevan la integración de los migrantes. En otras palabras, un escaso 5% de los fondos es destinado directamente para el propósito declarado, esto es, contribuir a los procesos de integración de los inmigrantes.

A fines de 2010 habían transcurrido unos pocos meses desde la entrada en vigencia de la nueva Ley, por lo que no existían evaluaciones sistemáticas de su implementación. Las implicancias de su aplicación serán más claras en adelante. Un rol central jugará el monitoreo y evaluación que realice la nueva institucionalidad creada con la Ley, especialmente la acción del Consejo Nacional de Migración, y la institucionalidad creada en la sociedad civil, que ha mostrado ser activa y diversa, dando cuenta del fuerte impacto social de la migración internacional en el país.

Por su parte, la dinámica migratoria de los países de la Comunidad del Caribe comparte la preocupación salvadoreña por el tema emigratorio, a la vez que, al igual que Costa Rica, algunos países caribeños deben atender también temáticas ligadas a la inmigración, en el marco de una intensa movilidad circular y una migración de retorno, que se ha convertido en tema de agenda. Todo esto configura un importante desafío para los gobiernos caribeños, a la vez que exige acciones coordinadas que posibiliten la gestión migratoria en la comunidad. Las decisiones se enfrentan a consideraciones de corto plazo, como ocurre con las remesas, con implicancias de largo plazo no solo en el desarrollo económico, sino también en los impactos políticos, sociales y culturales de la emigración, que en algunos países significa una persistente dependencia del exterior. Para muchos nacionales caribeños, la migración es una más de diversas opciones de vida, que se ha visto facilitada y estimulada, sobre todo para los profesionales. Esto refiere a otra dimensión importante de considerar, como es el derecho de las personas a decidir respecto de sus propios proyectos de vida, de forma independiente de las necesidades de las comunidades y los países.

Los países del CARICOM han manifestado su intención de favorecer la libre circulación de sus nacionales en la subregión. Un paso mayor se ha dado al reconocerlo explícitamente como objetivo del CSME. No obstante, la implementación de estos acuerdos ha sido más lenta de lo deseado. Además, el avance en la libre circulación de las personas requiere la revisión del artículo 46 del Tratado Revisado, que restringe la libre circulación a ciertas categorías de trabajadores. Esto permitirá dar un primer paso para cambiar la orientación de las políticas de los

países, que hasta ahora han tendido a ser más bien discrecionales en la aceptación y entrega de permisos de trabajo para los migrantes.

Aunque se han desarrollado algunas acciones para atender problemáticas vinculadas a la migración internacional, su extensión e impacto parecieran ser limitados, persistiendo asuntos que requieren la urgente atención de los gobiernos, tales como la migración irregular, el tráfico y trata, las deportaciones, el impacto y manejo de las remesas, y la libre circulación de personas en los países del CARICOM.

Junto a los temas mencionados, existen dos que distinguen la migración caribeña, y que requieren por eso una atención prioritaria: la migración de retorno y la emigración de recursos calificados. Por ejemplo, respecto al segundo, en varios países hay importantes limitaciones para la entrega de servicios sociales, como también para implementar políticas y programas de desarrollo.

A todo esto se suma la necesidad de implementar un sistema regional de registro y monitoreo de los movimientos migratorios, información imprescindible para la formulación de políticas orientadas a la gestión migratoria, que respondan al volumen y dirección de los flujos, a las condiciones en que ocurre la migración y el retorno, y sus factores asociados, y a las particulares características de los migrantes, desde un enfoque de derechos humanos.

La dinámica migratoria de los países analizados exige medidas particulares, en respuesta a procesos únicos e irrepetibles. La reversión del patrón emigratorio, la profundización de los lazos con la diáspora y el desarrollo de mecanismos de protección de los inmigrantes constituyen los grandes desafíos de El Salvador. Costa Rica se enfrenta a atender las demandas producidas por la inmigración, especialmente nicaragüense, y a observar los efectos de una Ley que, al menos en su formulación, pareciera ser insuficiente para lograr la plena integración de los inmigrantes y el respeto protección y garantía de sus derechos humanos. Por su parte, los países del CARICOM comparten la preocupación salvadoreña por la emigración, pero a su vez presentan intensos intercambios entre ellos, en los que la vulnerabilidad de los migrantes es substancial. A esto se suman las oportunidades y desafíos de la migración de retorno, que constituye un tema central de agenda. En todos los países, especialmente en los países del Caribe, el desarrollo de sistemas de información sobre la migración internacional es una importante tarea, indispensable para la formulación de políticas para la gestión migratoria, desde un marco de respeto, protección y garantía de los derechos humanos de los migrantes.

## Bibliografía

- Carballo de la Riva, M. y R. Cabezas Valencia (2010), “Evolución de las prácticas transnacionales en El Salvador”, en Ayuso, A. y G. Pinyol (eds.) *Inmigración latinoamericana en España. El estado de la investigación*, Fundación CIDOB, Barcelona, pág. 217-232.
- Carrasco, Diego (2006), *Quiero aprender de ti. Informe Global de Buenas Prácticas en Migración e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*, OCIM.
- CEPAL/CELADE (2007), *América Latina y el Caribe, Observatorio Demográfico. Proyección de Población*, año 2, N°3, Abril, CELADE, División de Población de la CEPAL, Santiago.
- (2006), *América Latina y el Caribe, Observatorio Demográfico. Migración Internacional*, año 1, N°1, Abril, CELADE, División de Población de la CEPAL, Santiago.
- CMW (2009), *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 74 de la Convención*, Observaciones finales del Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW), CMW/C/SLV/CO/1, El Salvador.
- (2008), *Committee on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families*, Summary Record of the 89<sup>th</sup> Meeting. Considerations of reports Submitted by States Parties Under Article 73 of the Convention (continued) Initial Report of El Salvador (continued) Geneva, 24 November 2008. CMW/C/SR.89.
- (2007), *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 73 de la Convención. Informes iniciales que los Estados Partes debían presentar en 2004*, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW), CMW/C/SLV/1, El Salvador.
- Cortés, Alberto (2006), “Costa Rica. Los imprescindibles migrantes nicas y la imrepresentable ley que los afectará”, en *Revista Envíos Digital*, Número 289, abril, Universidad Centroamericana – UCA.
- Cubías Medina, Ana Elizabeth (2006), “Convención Internacional para la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y su importancia para la población migrante Salvadoreña”, en Mariño Menéndez Fernando (Coordinador) *Un mundo sin desarraigo. El derecho internacional de las migraciones*, Editorial Los libros de la Catarata, Madrid, páginas 57-91.
- Durante, M. (2010), *Tratados de Libre Comercio y Política Migratoria*, Bedese Asesores, disponible en [www.centralamericadata.com/es/article/home/Tratados\\_de\\_Libre\\_Comercio\\_y\\_Politica\\_Migratoriq](http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Tratados_de_Libre_Comercio_y_Politica_Migratoriq).
- ECLAC (2006), *Migration in the Caribbean – What do we know? An overview of data, policies and programmes at the international and regional levels to address critical issues*. Documento presentado al Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and the Caribbean. Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat. Mexico City, 30 November – 2 December 2005 UN/POP/EGM-MIG/2005/09 13 January 2006.

- (1998a), *A Study of Return Migration of the Organisation of Eastern Caribbean States (OEC) Territories and the British Virgin Islands in the Closing Years of the Twentieth Century: Implications for Social Policy*. (Port of Spain, Trinidad and Tobago).
- (1998b). *The Contribution of Remittances to Social and Economic Development in the Caribbean*. (Port of Spain, Trinidad and Tobago).
- El Salvador (2008), *Informe Inicial de El Salvador. Intervención de S.E. Dr. Byron Fernando Larios López Embajador, Representante Permanente, Misión Permanente de El Salvador antes las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales*, Ginebra, 24 de noviembre de 2008.
- (2009), *Resumen Ejecutivo para II Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas República de El Salvador*, Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Comisión de Seguridad Hemisférica, OEA/Ser.K/XXXIX.2, Buenos Aires, 25 al 27 de marzo de 2009.
- Javier Martínez, Karina, Ninette Guevara y Carlos Paz Archila (2010) *Lineamientos nacionales para el fortalecimiento de la coordinación institucional para combatir la trata de personas en El Salvador*, Proyecto Regional BID-ECPAT, Marco de Acción Regional para el Combate, Prevención y Atención de Víctimas de la Trata de Personas en Centroamérica.
- Guarnizo, Luis, Alejandro Portes y William Haller (2003) *Assimilation and Transnacionalism: Determinants on Transnacional Political Action among Contemporary Migrants*, AJS, Vol 108 Number 6 (May 2003):1211-48.
- INEC (2008), *Inmigración y emigración en Costa Rica. Principales características sociodemográficas de las personas migrantes, los hogares y el envío y recepción de remesas*, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2007, Tabulados del Módulo de Migración INEC, Proyectos Creativos S.A., mayo.
- Mármora, Lelio (2003), “Causas, tendencias y políticas migratorias en América Latina en la última década: México y América Central”, en UNESCO (2003), *Derechos humanos y flujos migratorios en las fronteras de México*, UNESCO, México.
- Martínez Pizarro, Jorge (2010) “Cambios y desafíos en la migración internacional”, en Ayuso, A. y G. Pinyol (eds.) *Inmigración latinoamericana en España. El estado de la investigación*, Fundación CIDOB, Barcelona, pág. 69-92.
- Mc Andrew (2005), *Migration in the CARICOM Single Market and Economy*. Documento presentado a la Caribbean Group Expert Meeting on Migration, Human Rights and Development in the Caribbean. Port of Spain, Trinidad and Tobago. 14-15 September, 2005.
- Mesa Permanente sobre Derechos de los Migrantes (2008) *Informe alternativo relativo al cumplimiento por El Salvador de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2009), *Conceptualización del Programa de Trabajadores Temporales en el Exterior*, Cuadernos Comunitarios 02, Ministerio de Relaciones Exteriores, República de El Salvador.
- Montes, L. (2009), “Trabajadores Temporales “Sur-Norte”, Experiencia de El Salvador”, En OIM-CEGIB-CEPAL, *Taller sobre Programas para Trabajadores Migratorios Temporales (PTMT) Compilación de trabajos*, taller realizado en San salvador, El Salvador, 23-24 de abril de 2009, pág. 48-52.
- Mora, Cynthia (2004), “Amnistía migratoria en Costa Rica 1999-2000”, en *Revista de Ciencias Sociales* (Cr), año/vol. III, número 105, Universidad de Costa Rica. San José Costa Rica, pp.81-98.

- Morales, Abelardo (2008), "Inmigración en Costa Rica: características sociales y laborales, integración y políticas públicas", en *Serie Población y Desarrollo*, N° 85, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile, agosto.
- Naciones Unidas (2008), *Informes de Reuniones Preparatorias y Actividades a Nivel Internacional, Regional y Nacional. Adendum. Contribuciones de países latinoamericanos respecto a las buenas prácticas alcanzadas por cada uno de ellos en lo que concierne a la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas conexas de intolerancia*, Naciones Unidas, Asamblea General A/CONF.211/PC.3/Add.1.
- (2008b), *Examen de los Informes presentados por los Estados Partes, en conformidad a los artículos 16 y 17 del Pacto*. Costa Rica, Observaciones Finales del Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/CRI/CO/4, enero.
- (2007), *Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes con Arreglo al Artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, respuestas Proporcionadas por el Gobierno de Costa Rica a la Lista de Cuestiones (E/C.12/Cri/Q/4) que Deben Abordarse Respecto del Examen de los Informes.
- Nurse, K. (2004), *Diaspora, Migration and Development in the Caribbean*. Policy Paper. Canadian Foundation for the Americas-FOCAL. September, 2004.
- OEA (2007), *Informe de Implementación del Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes. Acciones por parte del Estado de El Salvador*, Organización de Estados Americanos - OEA, Washington, 13 de febrero.
- OECD (2009), *Perspectivas económicas para América Latina 2010. Nota de países sobre migración: Costa Rica*, disponible en [www.oecd.org/dataoecd/12/25/45660735.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/12/25/45660735.pdf).
- OIM/SIEMCA (2004) *Movimientos Internacionales a través de las Fronteras Centroamericanas: El Salvador*, Serie Flujos Migratorios N°3, febrero.
- PDDH (2008) *Informe Especial del Sr. Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, Licenciado Oscar Humberto Luna*, presentado al Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sobre la aplicación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos El Salvador (PDDH), El Salvador, abril de 2008.
- Periódicos Combinados Segundo, Tercero y Cuarto en Relación con los Artículos 1 a 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/Cri/4). E/C.12/CRI/Q/4/Add.1. 17 de octubre de 2007.
- PNUD (2005) *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*.
- PIOJ/UNDP (2005), *The Jamaica Human Development Report. Summary. Global Challenges a World of Opportunities*. Planning Institute of Jamaica (PIOJ) / United Nations Development Programme (UNDP). October, 2005.
- Salmon, M., J. Yan, H. Hewitt y V. Guisinger (2007), *Managed Migration: The Caribbean Approach to Addressing Nursing Services Capacity. HSR: Health Services Research* 42:3, Part II (June 2007).
- Schmid, K. (s.f), *Migration in the Caribbean: Brain-Drain – Remittances – Diaspora*. ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean. Mimeo.

- Serrano, Luis Alonso (2010), *Una nueva ley migratoria en Costa Rica*. *Revista Migra Digital*, Costa Rica, Dirección General de Migración y Extranjería. Vol. 1, marzo, disponible en <http://revistamigracion.blogspot.com/p/informando-al-nacional-y-al-extranjero.html>.
- Thomas-Hope, Elizabeth (2005), *Current trends and issues in Caribbean Migration*. Documento presentado a la Caribbean Group Expert Meeting on Migration, Human Rights and Development in the Caribbean. Port of Spain, Trinidad and Tobago. 14-15 September, 2005.
- (2001), Tendencias y patrones de migración internacional en los países del Caribe. *Notas de Población* Año XXIV N°73. Santiago Chile (pág. 101- 128).
- United Nations (2009), *International Migration, 2009 Wallchart*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (United Nations publication, Sales No. E.09.XIII.8).
- Uzallán, L. y G. Zabre (2009), *Política Migratoria de Costa Rica*, documento del Programa Análisis de la Política Pública Migratoria en América Latina-Observatorio de Políticas Públicas de América Latina, Universidad de Deusto, País Vasco, España.



## Capítulo VI

# **Debates sobre las nuevas tendencias de la migración internacional y los enfoques para comprenderlas**

Este capítulo está basado en la discusión generada en las dos mesas redondas que constituyeron la sesión final del Seminario – Taller sobre el Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Gestión de la Migración Internacional: “Nuevas tendencias, nuevos asuntos, nuevos enfoques de cara al futuro”.<sup>1</sup> Se presentan las opiniones y reflexiones compartidas por los expositores invitados al seminario, provenientes de diferentes países de América Latina, de los Estados Unidos y de España, así como de representantes de la sociedad civil, quienes participaron a través de una ronda de preguntas y comentarios.<sup>2</sup>

La primera mesa redonda, bajo el título de “¿Quo Vadis? (aspectos emergentes de la migración internacional)”, tuvo como finalidad discutir sobre los aspectos novedosos de la migración internacional. Fue moderada por Jorge Martínez Pizarro (CELADE – División de Población de la CEPAL) y contó con la participación de Aaron Terrazas (Migration Policy Institute), Abelardo Morales Gamboa (FLACSO – Costa Rica), Andreu Domingo i Valls (Centro de Estudios Demográficos de la Universidad Autónoma de Barcelona), Julieta Rizzolo (Directora Nacional de Población, Argentina), Raúl Delgado Wise (Universidad Autónoma de Zacatecas), y Sarah Gammage (Oficina Subregional para el Cono Sur de la OIT).

---

<sup>1</sup> Organizado por el CELADE – División de Población de la CEPAL y realizado el 7, 8 y 9 de septiembre de 2010 en Santiago de Chile.

<sup>2</sup> Nota del editor: la agenda del seminario se incluye en el anexo 1 de este libro.

La segunda mesa, denominada “¿Qué se puede hacer para favorecer a las personas migrantes? (marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional)”, contó con la participación de Ada Cristina Abrego (Dirección General de Migración y Desarrollo, Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador), Alejandro I. Canales (Universidad de Guadalajara), Jorge Gurrieri (Oficina Regional de OIM en Buenos Aires), Pablo de la Vega (Centro de Documentación en DDHH “Segundo Montes Mozo S.J.”- Ecuador), Pedro Hernández (Jefe del Departamento de Planificación Migratoria Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile), Roberto Kozak (SEGIB), y Salvador Berumen Sandoval (Centro de Estudios Migratorios del INM), y fue moderada por Paulo Saad (CELADE – División de Población de la CEPAL).

Aunque las intervenciones fueron libremente elaboradas por cada participante, acá presentamos algunos puntos de encuentro entre los expertos, por lo cual se presentan los principales temas discutidos en cada mesa redonda, con la intención de reflejar el diálogo entre las diferentes posturas, opiniones y reflexiones expuestas.

## **A. ¿Quo Vadis? (aspectos emergentes de la migración internacional)**

### **1. Migración, crisis y derechos**

Los impactos de la crisis financiera del año 2008 sobre los flujos migratorios a nivel mundial fueron un tema recurrente en esta primera mesa redonda. Sintetizando el panorama, Andreu Domingo sostuvo que las migraciones siguen los ciclos económicos y los flujos migratorios arriban en los momentos de gran crecimiento.

Profundizando este aserto, Raúl Delgado puso gran énfasis en esta relación crisis-migración en el marco de la globalización neoliberal, asegurando que existe una nueva dinámica migratoria asociada a la crisis del capitalismo contemporáneo, y que las migraciones, sus características e implicaciones, no pueden ser analizadas al margen de una adecuada comprensión de tal contexto. Consideró fundamental identificar las nuevas relaciones entre centro y periferia o entre países desarrollados y subdesarrollados. Según Delgado, habrían dos aspectos centrales para desentrañar las modalidades emergentes de integración regional asociadas a la profundización de las asimetrías entre países y a las crecientes desigualdades. Primero, la exportación de la fuerza de trabajo a través de cadenas de subcontratación, que se ha convertido en

un nuevo eje de la división del trabajo por dos vías: subcontratación y migración laboral, que dan paso a nuevas modalidades de intercambio desigual. Segundo, la reestructuración de los sistemas de innovación en los principales países desarrollados del norte a partir de la incorporación de científicos del sur, a través de la subcontratación. Complementando estas ideas, Alejandro Canales señaló que la migración no es un asunto restringido a un ámbito local sino que relacionado con el desarrollo desigual y las relaciones internacionales.

Aaron Terrazas, en todo caso, sostuvo que la migración no es una historia de sistemas internacionales y grandes conflictos sino, fundamentalmente, una historia donde millones de personas toman grandes riesgos para mejorar su situación. En relación con la crisis económica, dichos riesgos se exacerbaban. Señaló que, en el caso de los Estados Unidos, la tasa de desempleo ha alcanzado en 2010 el 9,5 – 9,6%, representado la mayor pérdida de empleo en dicho país y perjudicando con especial fuerza a los inmigrantes latinoamericanos, quienes alcanzaron en el primer trimestre del presente año una tasa de desempleo de 14%, situándose los jóvenes latinos como un grupo especialmente vulnerable.

Uno de los mecanismos que según Terrazas utilizan los latinos para no quedarse sin ingresos ha sido trabajar a tiempo parcial, aun cuando la mayoría de los que están insertos en esta modalidad de trabajo quisieran hacerlo a tiempo completo. Por último, señaló que en el futuro la generación de empleos será básicamente de puestos calificados, por lo que las características de los inmigrantes que arriben al país deberán adecuarse a dicha demanda para lograr una inserción laboral exitosa.

## **2. Flujos sur-sur, migración fronteriza e integración regional**

Otro tema recurrente en la primera mesa redonda tuvo relación con la necesidad de poner mayor atención a los flujos intrarregionales y analizar la relación de la migración con los mecanismos de integración regional. En esta línea, Abelardo Morales subrayó la necesidad de diferenciar los distintos flujos, identificando las particularidades de los sistemas de migración en las Américas, lo cual obliga a los Estados a una atención también diferenciada en el diseño de políticas.

Una primera distinción corresponde a los flujos que se dirigen hacia el norte respecto de aquellos que mantienen lugar en el interior de la región (flujos sur-sur), por lo que se debe analizar las particularidades de las migraciones en subregiones tales como la Andina, el Cono Sur, Centroamérica, el Caribe y Mesoamérica. Al poner atención a las relaciones entre países vecinos, se podría establecer una conexión entre

estos desplazamientos y los procesos de integración regional, lo que implica cuestionar qué tipo de migración se está dando y qué papel juegan los flujos laborales y la migración como expresión particular de tales procesos de integración regional, planteándose oportunidades para pensar en nuevos mecanismos de cooperación bilateral y multilateral.

En la ronda de comentarios, Jorge Gurrieri destacó la importancia de las migraciones fronterizas, principalmente de los flujos sur-sur, asegurando que los mecanismos de integración que se están dando abren un campo de estudio muy poco trabajado. Rescató además los avances del MERCOSUR en cuanto a convenios bilaterales, señalando que no se ha avanzado de igual manera en cuanto a la generación de información. En concordancia con esta observación, en el debate se indicó la necesidad de avanzar en el estudio de la migración transfronteriza, buscando una mayor comprensión de sus características y diferenciando procesos, como por ejemplo, la movilidad de pueblos indígenas que viven en zonas fronterizas.

Por último, Julieta Rizzolo expuso sobre el caso específico de la inmigración regional reciente en Argentina, presentando los resultados de una encuesta realizada entre 2008 y 2009, dirigida a inmigrantes nativos de países miembros y asociados al MERCOSUR. Los resultados indicaron que la mayoría de los inmigrantes provenían del Estado Plurinacional de Bolivia, Paraguay y Perú, con un mayor porcentaje de hombres que mujeres, mayoritariamente jóvenes, siendo la principal causa de la migración el trabajo y variando el rubro de inserción laboral de acuerdo al origen del migrante.

### **3. Perspectivas de la migración y envejecimiento poblacional**

Varios expertos manifestaron la necesidad de prever consecuencias sobre el envejecimiento de la población mundial en el futuro. Andreu Domingo centró su exposición en este tema, subrayando que el envejecimiento marcará el futuro de las migraciones a nivel global, ya que la población activa se convertirá en un recurso escaso y habrá una intensa competencia entre los Estados por reclutar a los más jóvenes y a los migrantes. A la vez, sostuvo, se generalizará más el esquema demográfico donde la migración pasará a ocupar un lugar central en la reproducción social, en el crecimiento demográfico y en el crecimiento económico.

Paulo Saad retomó esta idea en la ronda de comentarios, haciendo hincapié en la interrelación entre migración y envejecimiento. A modo de ejemplo, citó un estudio realizado en el año 2004 en los Estados Unidos en el cual se concluyó que entre las cinco profesiones con más demanda estaba la de cuidador de personas mayores, trabajo hasta el momento suplido por los inmigrantes. Lo anterior, según Saad, plantea la necesidad

de reflexionar sobre lo que ocurriría cuando las sociedades de los países en desarrollo envejecan y requieran de los mismos cuidados, proceso que se daría en los próximos años.

Por otra parte, Domingo aseguró que las migraciones generan desequilibrios en el mercado matrimonial, lo que implicará que en el futuro algunas mujeres se empoderarán, mientras que en el caso de otras aumentará el control sobre ellas, proceso que irá acompañado tanto de migraciones selectivas, como es el caso de colombianas a España, como de un aumento de la trata de mujeres y de la prostitución. También se refirió al mercado de la vivienda afirmando que, debido a sus precios diferenciales entre un país y otro, provocará que cada vez migren más personas, en especial jubilados, a regiones donde la vivienda es más asequible.

Por último, en la ronda de comentarios, se cuestionó la legitimación utilitarista instrumental que se tiende a hacer de la presencia de los migrantes —en función del equilibrio demográfico o de su aporte a la economía—, ya que esta postura implicaría no protegerlos cuando dejaran de ser un aporte y compitieran con la población local por puestos de trabajo.

#### **4. Instrumentos e indicadores para la medición de la migración: obstáculos y desafíos**

Ante la predominancia de visiones de corto plazo —como aquellas que afirman que es mejor que la gente migre cuando en su país de origen no encuentra empleo, así como los discursos en torno a la secutirización provenientes principalmente de los países receptores—, Abelardo Morales planteó la necesidad de analizar la capacidad de los instrumentos internacionales para encarar la reproducción de ciudadanía precaria y la relación entre tales normativas y las de los países receptores y expulsores. La fragilidad institucional de los países emisores y la adopción de discursos de seguridad expresarían una falta de innovación para garantizar las condiciones necesarias para no migrar y, en caso de hacerlo, para migrar de forma segura.

En esta misma línea, Raúl Delgado manifestó la necesidad de construir nuevos indicadores que visibilicen la realidad migratoria y que permitan comprender las causas de la migración, las contribuciones de los migrantes a los países de destino, y los costos de la migración para los países, los migrantes y sus familias. Ello a través de datos duros e indicadores relevantes, lo que encuentra sostén en el arsenal analítico desarrollado por la CEPAL desde su nacimiento. Seguidamente, planteó la necesidad de avanzar y contribuir hacia una nueva perspectiva y redefinir una agenda de investigación sobre desarrollo, derechos humanos y migración.

Sarah Gammage señaló que persisten errores de medición, poniendo como ejemplo la incongruencia recurrente entre los datos de remesas según las cuentas nacionales y las encuestas de hogares. Las primeras no captarían bien las remesas por canales informales y las segundas las subestimarían en relación con el ahorro, la inversión y el pago de deudas, lo que ocurriría, principalmente, por las diferentes metodologías utilizadas en cada una. En este contexto, Gammage abogó por mejorar ambos instrumentos así como las estadísticas regionales, para lo cual resultaría indispensable formar personal de los institutos nacionales de estadísticas y los ministerios en temas de migración. Alejandro Canales retomó el tema afirmando que las encuestas miden el ingreso de maneras muy diferentes, lo cual representaría un problema metodológico serio en cuanto a cómo utilizar los datos disponibles.

## **5. Migración forzada, irregularidad, trata y tráfico**

El tema de la migración forzada fue analizado en la primera mesa redonda por Andreu Domingo, quién afirmó que este tipo de migraciones —tanto las originadas por motivos ecológicos, como de refugio y de trata y tráfico de migrantes— será un tema de gran importancia en el futuro. Sostuvo que aumentará el tráfico de mujeres y la prostitución a raíz de los desequilibrios que las migraciones —y otros factores como el aborto selectivo y el descenso de la fecundidad— generan en el mercado matrimonial. Desde esta perspectiva, la existencia de mafias sería producto de la ausencia del papel regulador del Estado, para lo cual sería necesario adoptar una perspectiva de derechos humanos. En la misma línea, Aaron Terrazas consideró que el tráfico de migrantes no ha sido propiamente fomentado, pero sí habría una falta de acciones positivas al respecto.

## **6. Migración y protección social**

Sarah Gammage enfocó gran parte de su exposición en la relación entre migración y protección social, considerando como prioritario analizar la forma en que se les están garantizando a los migrantes sus derechos de acceso a dicha protección, así como a la portabilidad de pensiones y el fortalecimiento de las instancias de previsión. En este sentido, sostuvo que es esencial trabajar más en la educación previsional, tanto en relación a los derechos como a las responsabilidades de contratación, especialmente en las esferas privadas. Por último, señaló la necesidad de comprender la migración como un subsidio a la reproducción social y, a la vez, a la protección social, y de poner énfasis, con un enfoque de género en las cadenas de cuidado.

## **B. ¿Qué se puede hacer para favorecer a las personas migrantes? (marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional)**

### **1. En búsqueda de una política migratoria integral**

En la segunda mesa redonda, abocada al tema de políticas y normativas para favorecer a las personas migrantes, se mencionó reiteradamente la importancia de que dichas políticas sean integrales, es decir, que den cuenta y respondan a las diferentes facetas y problemáticas asociadas al hecho migratorio. En este sentido, Ada Cristina Abrego fue enfática en advertir que las respuestas que se dan actualmente a la migración derivan en políticas públicas aisladas y sectoriales, que no se articulan en una política integral, por lo que pueden estar contribuyendo a generar mayor desigualdad. En tal sentido, hizo un llamado a evaluar la forma correcta de implementar las políticas, por ejemplo, mediante la realización de investigaciones más apropiadas. De este modo, retomó el tema expuesto en la primera mesa redonda sobre las deficiencias y desafíos que presentan los instrumentos para la medición de la migración, señalando que es necesario mejorar las capacidades para generar conocimientos en esta área, a través de la creación de nuevos instrumentos de recopilación de información y de la capacitación de los funcionarios involucrados en las instituciones que trabajan con migrantes.

El tema fue también retomado por Pablo de la Vega, quién afirmó que es preciso hacer un balance profundo de las competencias institucionales de las entidades públicas que están a cargo de la administración de las migraciones y, en este ámbito, citó como ejemplo las posturas contradictorias que suelen tomar las cancillerías y las secretarías y ministerios del gobierno respecto del tema migratorio.

En concordancia con Abrego, Pedro Hernández sostuvo que en la búsqueda de nuevas políticas migratorias más integrales e innovadoras deben buscarse nuevos acuerdos sobre el desarrollo económico y social, lo cual implicaría potenciar el desarrollo de las comunidades locales y de las organizaciones, a la vez que resulta imperioso poner un mayor acento en la multiculturalidad.

Alejandro Canales, por su parte, enfatizó que la política migratoria es un tema de largo plazo que forma parte de un proceso dinámico que, como tal, irá cambiando y exigiendo diferentes respuestas a través del tiempo. Salvador Berumen reafirmó esta idea señalando que había que reconocer que las políticas migratorias no van a evitar la migración, a

lo que añadió que dichas políticas podían contribuir tanto al objetivo deseado de ordenar los flujos, como también entrañar el riesgo de desordenarlos.

## **2. Enfoques para el tratamiento de la migración**

El debate en torno a la necesidad de una política migratoria más integral derivó en un interesante intercambio sobre diferentes concepciones para abordar el tema migratorio. Canales señaló que toda política involucra diferentes puntos de vista, que cambian con el tiempo y según los diferentes contextos, a medida que se modifica también la correlación de fuerzas en otros ámbitos de la política. En este sentido, afirmó que es de suma importancia el modo en que se percibe el tema de la migración, pues esta definición incide en lo que se pretende lograr con la política migratoria. La manera en que se genera la política migratoria involucra a diferentes actores, con distintos intereses, que enfatizan aspectos diversos de la problemática. Así, algunos lo perciben como un problema de desarrollo, otros como un asunto de derechos humanos, y otros como un problema de relaciones internacionales. Esta forma de concebir el problema es determinante y se traduce en el enfoque dominante desde el cual se aborda el tema migratorio.

Canales ejemplificó su aseveración con el caso mexicano, donde antes de la década de 1980 existía una lógica de negociación desde el Estado, en que la migración se entendía como un problema de relaciones internacionales, mientras que actualmente no hay un paradigma desde el cual posicionarse para afrontar el tratamiento del tema. En este sentido, planteó que el contexto coyuntural de crisis del sistema capitalista ha puesto en evidencia problemas estructurales, que se visibilizan en fenómenos como la Ley de Arizona y el asesinato de 72 migrantes en Tamaulipas, México en 2010. El problema, en su opinión, no sería migratorio, sino que tendría que ver con la descomposición del Estado. Afirmó además que es preciso dejar de ver el tema migratorio como exclusivo de la relación Estado-Estado y plantear si es válido que se considere al Estado como el único interlocutor con derecho a decidir quién entra y quién sale de su territorio.

En cuanto al enfoque conceptual con que se trata el tema migratorio, Pablo de la Vega planteó que el Estado debe incorporar el enfoque de los derechos humanos a las políticas migratorias, en colaboración con la academia y la sociedad civil. Sin embargo, reconoció que no existe un único enfoque de derechos humanos. En este sentido, recordó, las diversas agencias de las Naciones Unidas acordaron en 2003 un entendimiento común sobre el enfoque de derechos humanos cuyos

principios son la universalidad, interdependencia, no discriminación, participación y empoderamiento, igualdad y equidad, transparencia e información. En la misma línea, Roberto Kozak sostuvo la necesidad de fomentar y consolidar la convergencia institucional y programática en el campo de la migración, el desarrollo y los derechos humanos.

Pedro Hernández, refiriéndose al tratamiento de la migración en Chile, especificó que para la política migratoria de este país el eje es la persona migrante, no el Estado, teniendo por base a los derechos humanos. En concordancia con esto, aseguró que no se concibe al migrante exclusivamente como un trabajador, sino como una persona (a diferencia de lo que, desde su punto de vista, ocurre en Europa). Destacó además la importancia de procurar la integración recíproca entre el migrante y la comunidad local, prestando especial atención a la familia del migrante como espacio de origen y de regreso de la migración. En sus palabras, la política migratoria debe buscar un equilibrio entre los derechos de los migrantes, las aspiraciones de la comunidad de acogida, las necesidades geopolíticas del país de destino, el desarrollo, la dinámica demográfica y la gobernabilidad.

### **3. Instrumentos y convenios internacionales**

En cuanto a los aspectos normativos de la política migratoria, Pablo de la Vega relató que en el ámbito de las Naciones Unidas existen en 2010 ocho instrumentos centrales rectores de los derechos humanos, y planteó la importancia de realizar un monitoreo y sistematización de las conclusiones y recomendaciones que han hecho los órganos encargados de velar por su cumplimiento. Aunque existe una discusión respecto del carácter no vinculante de estas recomendaciones, reconoció que éstos ejercen cierto tipo de presión sobre los Estados.

Pedro Hernández aludió a la Convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, reconociendo su importancia como un primer hito en la generación de un derecho internacional de las migraciones, con el principio de la no discriminación como eje central. A ella le han seguido varios foros en la agenda global (como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo) y regional, como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, el Foro Andino de Migraciones, UNASUR y el foro migratorio del MERCOSUR.

Roberto Kozak profundizó este tema, recalcando la necesidad de integrar en las políticas y normativas nacionales el marco de los principios internacionales de derechos humanos y las convenciones de

la OIT sobre migración laboral y trabajo decente, para así alcanzar la plena vigencia y aplicación de los instrumentos bilaterales y regionales existentes en materia migratoria.

#### **4. Política migratoria y derechos humanos en América Latina**

En la segunda mesa redonda se analizaron también las particularidades de las políticas migratorias que se han ido generando en la región y su vinculación con los derechos humanos. Jorge Gurrieri sostuvo que la lógica de la política migratoria en Sudamérica gira en torno al respeto de los derechos humanos y, en ese marco, detalló algunos elementos del Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones, que ha diseñado la secretaría técnica de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Este Plan se basa, además, en la coherencia nacional y regional de las políticas migratorias, esto es, la coherencia normativa entre los compromisos asumidos a través de convenios internacionales (principalmente interamericanos) y las leyes y políticas internas. Por otra parte, el Plan busca fomentar el reconocimiento de los efectos positivos de la migración y el reconocimiento de las personas migrantes como parte integral de los procesos de integración regional. Otro de sus lineamientos estratégicos es la eficacia, que implica el fortalecimiento de la gestión migratoria, la generación de información sobre migración y el aprovechamiento de antecedentes generados administrativamente, la coordinación institucional nacional y regional, la atención a la movilidad humana en zonas de frontera y la capacitación de los agentes que tienen a su cargo la administración de las migraciones, considerando el asunto central de la interculturalidad.

Respecto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de la Vega planteó la necesidad de dotar de mayor cantidad de recursos a la Comisión y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Pedro Hernández, en este marco, destacó las medidas de regularización migratoria adoptadas en la región, el proceso de diálogo entre América Latina y la Unión Europea sobre migración y la emergencia de elementos para una política común sobre migraciones en Sudamérica. En cuanto a los aspectos operativos de la política migratoria, sostuvo que es necesario poner atención en cuatro ámbitos: el comunicativo, el formativo, el institucional y el de los estudios e investigaciones sobre migración. En lo que concierne al gobierno, la institucionalidad, la legislación y la ciudadanía, propuso la idea de crear en Chile un Sistema Nacional de Gestión Migratoria y Gestión Intersectorial, que involucre lo nacional, lo provincial y lo local, de manera que se puedan generar ámbitos de gestión descentralizados para ejecutar políticas específicas en esas áreas. Asimismo, puso énfasis en la necesidad de avanzar respecto de la problemática de la discriminación y la xenofobia.

Por último, Salvador Berumen sugirió la necesidad de atender y seguir explorando las dinámicas fronterizas para generar acciones que consideren la especificidad de esos flujos. También destacó que no hay que perder de vista la migración de tránsito en la reflexión sobre la relaciones entre la migración y el desarrollo.

## **5. El rol de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas**

Profundizando en esta discusión sobre la generación de políticas migratorias, varios expertos analizaron el rol de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales de migrantes en este proceso. Pablo de la Vega planteó la necesidad de analizar el verdadero papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas e indagar si existe una voluntad política real en los consensos intergubernamentales para generar mecanismos institucionalidades de diálogo. Afirmó a su vez que debe explorarse la posibilidad de generar mecanismos institucionales para que la sociedad civil pueda participar en instancias como la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) o la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), entre otras. También destacó que debe fortalecerse la cooperación interinstitucional e intersectorial, crearse cuerpos colegiados con igual representación del gobierno y la sociedad civil, y reflexionar sobre el papel que pueden desempeñar los gobiernos locales en el diseño de políticas migratorias, generándose una cooperación descentralizada.

Pedro Hernández también destacó el aporte de las organizaciones de migrantes y de las que trabajan con migrantes, retomando la crítica que éstas hacen sobre la distancia existente entre el discurso y la acción. Asimismo, Salvador Berumen reflexionó en torno a qué hacer para favorecer a los migrantes, destacando la necesidad de escuchar el planteamiento de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en este ámbito, ya que este puede ser de mucha utilidad. Enfatizó esta necesidad, argumentado que el interés de los migrantes no siempre es el interés de los Estados ni de los diseñadores de las políticas. Por otra parte, sostuvo que hay que procurar entender las necesidades tanto de los migrantes como de los no migrantes y tratar de abandonar los discursos idealistas para pasar a la acción operativa. Finalmente, hizo un llamado al ejercicio del diálogo abierto, real y consultivo.

Otro de los expositores que enfatizó en este tema fue Roberto Kozak, quien llamó a reforzar la participación de los países, la sociedad civil y las organizaciones de migrantes en las instancias multilaterales encargadas del tema migratorio, y hacer efectivo a nivel nacional los entendimientos y acuerdos que se adoptan en esos mecanismos. Por último, Jorge Gurrieri

afirmó que el Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones tiene como uno de sus lineamientos estratégicos la legitimidad, lo que implica la generación de espacios de participación ampliada con la sociedad civil.

## **6. Derecho a la movilidad y diálogo con las diásporas**

Otro tema ampliamente discutido en la mesa fue el derecho a la movilidad de las personas, el cual según Salvador Berumen, es necesario reconocer, evitando políticas de retención y generando acciones específicas tales como la portabilidad de los derechos de salud, jubilación e inversiones de capital. Roberto Kozak, por su parte, destacó la necesidad de promover nuevos modelos de movilidad de la población, destinados a fortalecer y expandir cauces legales y flexibles para la migración internacional. Asimismo, enfatizó que es importante desarrollar campañas públicas permanentes de información sobre los riesgos de la migración irregular, incluyendo aspectos relacionados con el combate a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

En cuanto al diálogo entre los países de origen, las diásporas y las sociedades receptoras, Ada Cristina Abrego sostuvo que debe reflexionarse sobre el modo de cambiar la percepción que las sociedades receptoras tienen de los inmigrantes, especialmente en el caso de la sociedad estadounidense, y que para ello es importante el diálogo de los gobiernos de los países de origen con sus diásporas, para emprender estrategias que permitan realizar cambios de percepción sobre la estigmatización hacia los migrantes en los países de destino. En esta misma línea, Roberto Kozak afirmó puntualmente la importancia de fomentar el empoderamiento de los migrantes y sus comunidades en origen y en destino, para la efectiva promoción y protección de sus derechos, así como su participación en las instancias de formulación y adopción de decisiones sobre migración y desarrollo.

## Anexo

### **Programa del Seminario – Taller sobre el Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Gestión de la Migración Internacional: “Nuevas tendencias, nuevos asuntos, nuevos enfoques de cara al futuro” (septiembre de 2010)**

#### **Martes 7 de septiembre**

8:30 – 9:15      Registro de participantes

9:15 – 9:40      *Apertura*

Palabras de apertura, Dirk Jaspers\_Fajer (Director del CELADE – División de Población de la CEPAL).

Presentación de los objetivos del Taller y del Proyecto, Paulo Saad (Jefe del Área de Población y Desarrollo, CELADE – División de Población de la CEPAL).

9:40 – 10:30      *Sesión 1:*

#### *Presencia central de la migración internacional en América Latina y el Caribe*

Moderador: Miguel Villa (CELADE – División de Población de la CEPAL).

“Novedades, emergencias y continuidades en el panorama de la migración internacional en América latina y el Caribe”, Jorge Martínez Pizarro (CELADE – División de Población de la CEPAL).

“Aspectos relevantes de las dinámicas migratorias actuales en la región latinoamericana”, Juan Artola (Representante Oficina OIM para el Cono Sur).

10:30 – 11:00      Café

11:00 – 12:30 **Sesión 2:**

***Aspectos emergentes y novedosos de la migración internacional en Colombia y Ecuador***

Moderador: Jorge Gurrieri (Asesor en políticas, Oficina regional OIM en Buenos Aires).

“La migración internacional en Colombia y Ecuador: multiplicidad de patrones, impactos por evaluar”, Daniela Vono de Vilhena (Universidad Autónoma de Barcelona), presentado por Leandro Reboiras y Magdalena Soffia (CELADE – División de Población de la CEPAL).

“Avances normativos e institucionales en Ecuador para la protección de derechos de las personas migrantes”, Lorena Herrena Vinelli (Especialista en Asuntos Bilaterales y Multilaterales, SENAMi – Ecuador).

“La política integral migratoria del Estado Colombiano y el Plan de Retorno Positivo”, César Camilo Vallejo Galeano (Asesor del Programa “Colombia Nos Une”, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia).

Preguntas y comentarios

12:30 – 14:30 Receso

14:30 – 16:00 **Sesión 3:**

***Aspectos emergentes y novedosos de la migración latinoamericana a Estados Unidos***

Moderador: Jorge Martínez (CELADE – División de Población de la CEPAL).

“Las profundas contribuciones de la migración latinoamericana a los Estados Unidos”, Alejandro I. Canales (Profesor – Investigador. Universidad de Guadalajara).

“Elementos para replantear el debate sobre migración, desarrollo y derechos humanos”, Raúl Delgado Wise (Director del Doctorado en Estudios del Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas).

“Migración internacional y protección social”, Sarah Gammage (Especialista en Protección Social y Desarrollo Económico, Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina de la OIT).

Preguntas y comentarios

16:00 – 16:30 Café

16:30 – 18:00 **Sesión 4:**

*Aspectos emergentes y novedosos de la migración latinoamericana a España*

Moderador: Alejandro I. Canales (Universidad de Guadalajara).

“La migración latinoamericana es decisiva en España”, Daniela Vono de Vilhena (Universidad Autónoma de Barcelona), presentado por Magdalena Soffia y Leandro Reboiras (CELADE – División de Población de la CEPAL).

“Las políticas migratorias en la Región Andina a espaldas del siglo XXI”, Pablo de la Vega (Coordinador General del Centro de Documentación en DDHH “Segundo Montes Mozo S.J.” – Ecuador).

“Balance y perspectivas de inmigración latinoamericana en España”, Andreu Domingo i Valls (Subdirector del Centro de Estudios Demográficos de la Universidad Autónoma de Barcelona).

Preguntas y comentarios

18:00 – 18:30 Cóctel de bienvenida

### **Miércoles 8 de septiembre**

9:30 – 11:00 **Sesión 5:**

*Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional en Argentina, Chile y Ecuador*

Moderador: Jorge Rodríguez (CELADE – División de Población de la CEPAL).

“Los casos emblemáticos de Argentina, Chile y Ecuador: vicisitudes y perspectivas”, Corina Courtis (Investigadora, CONICET – Argentina).

“Política migratoria argentina. Lineamiento y proceso de implementación”, Martín Arias Duval (Director Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior de Argentina).

“Marcos institucionales y de políticas sobre migración internacional en Chile”, Carmen G. Daneri (Jefa del Departamento de Extranjería y Migración. Ministerio del Interior de Chile).

Preguntas y comentarios

11:00 – 11:30 Café

11:30 – 13:00 **Sesión 6:**

*Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional en El Salvador y Centroamérica*

Moderador: Marcia Bebianno Simoes (Migration and Development Programme, OEA).

“El caso de El Salvador”, Marcela Ferrer (Investigadora, Universidad de Chile).

“Marcos institucionales y de políticas sobre migración internacional en El Salvador”, Ada Cristina Abrego (Directora general de Migración y Desarrollo, Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador).

“El sistema de las migraciones internacionales en Centroamérica: condiciones para la armonización de políticas y prácticas en el proceso de integración regional”, Abelardo Morales Gamboa (Coordinador Académico, FLACSO – Costa Rica).

“Remesas y pobreza”, Sonia Plaza (Senior Economist, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, Banco Mundial).

Preguntas y comentarios

13:00 – 14:30 Receso

14:30 – 16:00 **Sesión 7:**

*Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional en México*

Moderador: Pablo de la Vega.

“El caso de México”, Alejandro I. Canales (Universidad de Guadalajara).

“Nuevos enfoques en la política y la gestión migratoria en México”, Salvador Berumen Sandoval (Director de Investigación, Centro de Estudios Migratorios del INM – México).

“El tema migratorio en la OEA”, Araceli Azuara (Coordinadora del Programa de Migración y Desarrollo – OEA).

Preguntas y comentarios

16:00 – 16:30 Café

16:30 – 18:00 **Sesión 8:**

***Marcos institucionales, normativos y de políticas  
sober migración internacional: Otras miradas***

Moderador: Abelardo Morales Gamboa (FLACSO – Costa Rica).

“Derechos humanos de los migrantes y la mirada desde el norte”, Aaron Terrazas (Policy Analyst, Migration Policy Institute, Estados Unidos).

“Tendencias y desafíos de los refugiados en América Latina”, Daniel Tawrycky (Oficial de Reasentamiento e Integración Local, Oficina ACNUR en Chile).

“Migración y desarrollo en la Conferencia Iberoamericana: El Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo FIBEMYD”, Roberto Kosak (Consejero de Migración Internacional, SEGIB).

Preguntas y comentarios

**Jueves 9 de septiembre**

9:00 – 10:15 **Primera mesa redonda:**  
***¿Quo vadis? (aspectos emergentes y novedosos de la  
migración internacional)***

Moderador: Jorge Martínez (CELADE – División de Población de la CEPAL).

Aaron Terrazas (Migration Policy Institute).

Abelardo Morales Gamboa (FLACSO – Costa Rica).

Andreu Domingo i Valls (Centro de Estudios Demográficos de la Universidad Autónoma de Barcelona).

Julieta Rizzolo (Directora Nacional de Población, Argentina), “La migración regional reciente en Argentina: atributos y comportamientos”.

Raúl Delgado Wise (Universidad Autónoma de Zacatecas).

Sarah Gammage (Oficina Subregional para el Cono Sur de la OIT).

10:15 – 10:45 **Café**

10:45 – 12:00 *Segunda mesa redonda:  
¿Qué se puede hacer para favorecer a las personas  
migrantes? (marcos institucionales, normativos y de  
política sobre migración internacional)*

Moderador: Paulo Saad (CELADE – División de Población de la CEPAL).

Ada Cristina Abrego (Dirección General de Migración y Desarrollo, Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador).

Alejandro I. Canales (Universidad de Guadalajara).

Jorge Gurrieri (Oficina Regional de OIM en Buenos Aires).

Pablo de la Vega (Centro de Documentación en DDHH “Segundo Montes Mozo S. J. – Ecuador).

Pedro Hernández (Jefe de Departamento de Planificación Migratoria Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile).

Roberto Kosak (SEGIB).

Salvador Berumen Sandoval (Centro de Estudios Migratorios del INM).

12:00 – 12:15 Clausura del Taller